Poder Judicial

ABDALA RUBEN EDGARDO C/ MUNICIPALIDAD DE RECONQUISTA S/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
21-17477990-9
Cámara de lo Contencioso Administrativo

En la ciudad de Santa Fe, a los 16 días del mes de marzo del año dos mil veintiséis, se reunió en acuerdo la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1, integrada al efecto por los doctores Leonardo Darío Deb y Roberto Héctor Dellamónica, con la presidencia del titular doctor Enrique Omar Aragón, a fin de dictar sentencia en los autos caratulados "ABDALA, Rubén Edgardo contra MUNICIPALIDAD DE RECONQUISTA sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. C.C.A.1 n° 108, año 2019). Se resolvió someter a decisión las siguientes cuestiones: PRIMERA: ¿es admisible el recurso interpuesto?; SEGUNDA: en su caso, ¿es procedente?; TERCERA: en consecuencia, ¿qué resolución corresponde dictar? Asimismo, se emitieron los votos en el orden que realizaron el estudio de la causa, o sea doctores Deb, Aragón y Dellamónica.

A la primera cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Deb dijo:

I.1. El señor Rubén Edgardo Abdala interpone recurso contencioso administrativo contra la Municipalidad de Reconquista a los fines de que se deje

sin efecto el decreto 428/09 -por medio del cual se dispuso su exoneración-; y que, en consecuencia, se lo reintegre a la planta de personal permanente.

Relata que era empleado de la Municipalidad de Reconquista, habiendo ingresando conforme lo establece la ley 9286; que siempre tuvo una buena conducta, no habiendo sido suspendido por falta alguna; y que, al momento de disponerse su distracto, se desempeñaba en la Secretaría de Hacienda.

Señala que, por expediente 1809/09, la demandada inició un sumario administrativo en su contra, en el cual “se limitó [su] posibilidad de defensa, violando el derecho de defensa y debido proceso, resultando exonerado del cargo”; y que ello no solo afectó su fuente de trabajo, sino que también lo afectó en su “conducta personal”, al haberse efectuado una denuncia penal y formado un expediente judicial por el delito de defraudación contra la Administración Pública.

Indica que el Juzgado que tramitó dicha causa resolvió en el año 2013 absolverlo de culpa y cargo; y que, elevadas las actuaciones a la Cámara Penal de Apelaciones con sede en Vera, esta declaró la prescripción de la acción penal.

Menciona que, a raíz de ello, presentó ante la Municipalidad demandada un recurso impugnando el decreto

428/09.

Considera que “el dictado de la resolución que declara la prescripción, determina que el supuesto delito que se [le] imputara [...] no existe, es decir que no hubo justa causa, transformando el despido en un acto administrativo injusto, ilegítimo e ilegal [...]”.

Ofrece prueba; y solicita, en suma, que se declare procedente la demanda, con costas.

2. Declarada “prima facie” la admisibilidad del recurso, comparece la Municipalidad de Reconquista y contesta la demanda.

Luego de efectuar una negativa y describir los antecedentes del caso, alega la firmeza y legitimidad del decreto 428/09.

Sostiene que dicho acto fue dictado como consecuencia de un procedimiento administrativo en el que se respetó el derecho de defensa del señor Abdala y en el que se acreditó su responsabilidad administrativa.

Asegura que, con posterioridad al dictado del acto expulsivo, no aparecieron circunstancias que justifiquen iniciar procedimiento alguno de revisión de su legitimidad; y que la resolución de la Cámara Penal de Apelaciones de Vera, invocada por el actor, en ningún

modo incide en la decisión adoptada.

Refiere a la independencia entre la responsabilidad penal y la disciplinaria, y a la inoperancia de la sentencia dictada por la Cámara Penal de Apelaciones por razones de prescripción.

Cita jurisprudencia, y dice que si bien en algunos supuestos lo resuelto en sede penal puede incidir en el ámbito administrativo, no es lo que sucede en el caso, pues la causa que impidió la condena del señor Abdala fue la prescripción de la acción penal, habiéndose definido expresamente en la fundamentación de la sentencia que el delito sí existió y que fue cometido por el actor, lo cual confirma la legitimidad del decreto 428/09.

Por último, reitera que el acto expulsivo se encuentra firme por no haber sido impugnado por el actor en tiempo útil.

Plantea la cuestión constitucional; y pide, en síntesis, el rechazo del recurso, con costas.

3. Abierta la causa a prueba y producida la que consta en el expediente, las partes alegan sobre su mérito.

Dictada y consentida la providencia de autos, se encuentra la presente causa en estado de ser resuelta.

4. De conformidad al artículo 23, inciso a), de la ley 11.330, corresponde emitir pronunciamiento sobre la

admisibilidad del recurso.

La demandada plantea que la firmeza del decreto 428/09 obsta a la admisibilidad del recurso.

No le asiste razón.

En efecto, si bien no es dudoso que el actor fue notificado del acto expulsivo en fecha 16.3.2009 y que interpuso recurso de revocatoria recién en fecha 31.7.2018, sin embargo, no consta que se haya dado cumplimiento -ya en el acto, ya en su notificación o posteriormente- con lo dispuesto por la ley 12.071, la que, como es sabido, resulta de plena aplicación al ámbito municipal (C.S.J.P.: “Raschetti”, A. y S. T. 218, pág. 22; de esta Cámara: “Perren”, A. y S. T. 1, pág. 394; “Iglesias”, A. y S. T. 26, pág. 25; “Gassman”, A. y S. T. 87, pág. 458; “González”, Res. 178/2025; entre muchos otros).

Pues bien, como ya lo había recordado la Corte local en autos “Lobos” (A. y S. T. 168, pág. 385), y esta Cámara en la mencionada causa “Iglesias”, “el derecho de defensa en el procedimiento administrativo, según la moderna doctrina, comprende: el derecho a ser notificado, a hacerse parte, a tener acceso al expediente, a ser oído, a presentar pruebas y alegatos, y a ser informado

de los medios de defensa frente a la Administración Pública; [...]”, lo que ha recibido consagración expresa en Santa Fe con la sanción de la ley 12.071.

Es más, se ha entendido que ello no puede entenderse substituido por el hecho de que el recurrente haya actuado en sede administrativa con patrocinio letrado (“Barriera”, A. y S. T. 69 pág. 296).

Así concluir, se muestra compatible con el principio “in dubio pro actione” y, en definitiva, con el de la tutela administrativa y judicial efectivas.

En lo demás, no se han invocado, ni se advierten, otras razones que autoricen a apartarse del auto registrado en A. y S. T. 70, pág. 377.

Voto, pues, por la afirmativa.

A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Aragón expresó similares fundamentos a los vertidos por el señor Juez de Cámara doctor Deb, y votó en igual sentido.

A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Dellamónica:

Habiendo tomado conocimiento de los autos y existiendo votos totalmente concordantes de dos Jueces, de conformidad al artículo 26 de la ley 10.160 y a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, me abstengo de emitir opinión.



Poder Judicial

A la segunda cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Deb dijo:

II.1. Conforme surge del relato efectuado al tratar la cuestión anterior, el actor pretende que se deje sin efecto el decreto 428/09 del Intendente de la Municipalidad de Reconquista -por medio del cual se dispuso su exoneración-; y que, en consecuencia, se lo reintegre a la planta de personal permanente.

Funda su pretensión en que el dictado de la resolución que declaró la prescripción de la acción penal determina que el supuesto delito que se le imputa no existe, transformando la exoneración en un acto administrativo injusto, ilegítimo e ilegal.

A ello agrega -aunque muy genéricamente y sin ningún desarrollo argumental- que en el sumario administrativo “se limitó [su] posibilidad de defensa, violando el derecho de defensa y debido proceso”.

Por su parte, la demandada sostiene que el acto expulsivo fue dictado como consecuencia de un procedimiento administrativo en el que se respetó el derecho de defensa del señor Abdala; y que la causa penal a la que refiere culminó por prescripción de la acción, habiéndose definido expresamente en la fundamentación de

la sentencia que el delito sí existió y que fue cometido por el actor, lo cual confirma la legitimidad del decreto 428/09.

2. Antes de ingresar en el análisis en particular de los agravios vertidos por el actor, debe recordarse que, como reiteradamente lo ha destacado este Tribunal -siguiendo a la Corte nacional-, “la potestad del Poder Judicial de revisar los actos disciplinarios de la Administración tiene limitada su jurisdicción al control de la legitimidad del procedimiento y del acto que se ataca, lo que no impide verificar si los hechos se encuentran probados y las sanciones, ajustadas al texto legal (Fallos: 303:1335; 304:1335; 306:1792; 307:1282)” - de esta Cámara: “Sarmiento”, A. y S. T. 9, pág. 67; “Paniagua”, A. y S. T. 28, pág. 466; “Puppo”, A. y S. T. 47, pág. 388; “Morás”, A. y S. T. 53, pág. 98; “Perren”, A. y S. T. 54, pág. 265; “López”, A. y S. T. 61, pág. 232; “Tosetto”, A. y S. T. 62, pág. 60; “Morgan”, A. y S. T. 63, pág. 74; “Sosa”, A. y S. T. 65, pág. 341; “Barriera”, A. y S. T. 69, pág. 296; “Machado”, A. y S. T. 72, pág. 487; “Di Meola”, A. y S. T. 74, pág. 66; “Cuello”, A. y S. T. 75, pág. 62; “Bardavid”, A. y S. T. 75, pág. 379; “Campo”, A. y S. T. 77, pág. 278; “Farina”, A. y S. T. 78, pág. 173; “Cirabisi”, A. y S. T. 78, pág. 255; “Esquivel”, A. y S. T. 79, pág. 293; “Retamoso”, A.

y S. T. 80, pág. 302; “Blanco”, A. y S. T. 81, pág. 34; “Krenz”, A. y S. T. 81, pág. 121; “Rosado”, Res. 1007/2024; “Ríos”, Res. 423/2025; etc.-.

En el mismo orden, esta Cámara también ha destacado que “el control del Tribunal queda básicamente limitado al examen de la razonabilidad de las conclusiones de la Administración acerca de la existencia misma del hecho y sobre la responsabilidad del agente” (“Pussetto”, A. y S. T. 11, pág. 186; “Bonzini”, A. y S. T. 13, pág. 14; “Sosa”, A. y S. T. 16, pág. 485; “Goddio”, A. y S. T. 30, pág. 340; “Aguirre”, A. y S. T. 51, pág. 307; “Cabrera”, A. y S. T. 57, pág. 44; “Luna”, A. y S. T. 65, pág. 495; “Juarez”, Res. 522/2024; etc.).

A la luz de los criterios señalados anteriormente es que se analizarán los vicios invocados, tarea que -anticipo- conduce al rechazo del recurso interpuesto.

3.a. El actor plantea que fue declarada la prescripción de la acción en la causa penal en la que resultó imputado por los hechos que motivaron el sumario, entendiendo que por ello “no hubo justa causa” y que “el delito no existe”.

Habrá de descartarse lo argumentado por el actor.

Sobre esta cuestión, cabe recordar que en

reiteradas oportunidades la Corte Suprema de Justicia de la Provincia ha destacado -en criterio que ha sido compartido por esta Cámara (“Neder”, A. y S. T. 4, pág. 289; “Mori”, A. y S. T. 5, pág. 301; “Wermer”, A. y S. T. 14, pág. 469; “Maurici”, A. y S. T. 33, pág. 484; entre otros) que en términos generales, se considera que existe independencia entre el procedimiento penal y el administrativo, aunque en algunos casos el primero presenta decisiva influencia sobre el segundo; que respecto de la incidencia de la decisión penal en sede administrativa, el principio general es que ambas sanciones son independientes, autónomas entre sí; que la potestad, y respectivamente la jurisdicción disciplinaria, se orientan a una finalidad diversa de la represión penal, cual es la regularidad del servicio; que, en la materia existe una razón específica para justificar la regla de la compatibilidad entre las decisiones tomadas en una y otra órbita, fundada en la supremacía especial a que está sometido el agente; concluyéndose en que, por ello, una misma conducta puede infringir, a la vez, el ordenamiento general, que protege el sistema penal, de modo que una sanción impuesta en uno de esos ámbitos no reduplica la del otro, por afectar a normas diversas (C.S.J.S.F.: “Porra”, A. y S. T. 136, pág. 375; “Goris”, A. y S. T. 161, pág. 45; etc.); y que

“puede dictarse resolución sin esperar la sentencia judicial cuando haya elementos suficientes para juzgar administrativamente al imputado [...]” (de esta Cámara: “Kruse”, A. y S. T. 102, pág. 116).

En el caso, es claro que el proceso penal se extinguió por un supuesto que no pudo excepcionalmente obstar el ejercicio de la potestad disciplinaria.

Resulta trascendente tener en consideración que la sentencia de primera instancia resolvió absolver de culpa y cargo al señor Abdala por la insubsistencia de la acción penal, en virtud del tiempo transcurrido desde el inicio de las actuaciones; y que ello implicó que no hubo resolución en aquella sede sobre la existencia o no de los hechos y conductas investigados, ni tampoco sobre su atribución al imputado.

Con posterioridad, luego de analizar los elementos obrantes en la causa, la Cámara Penal de Apelaciones con sede en Vera -si bien confirmó la prescripción de la acción penal- tuvo como suficientemente acreditados los hechos atribuidos al señor Abdala como una maniobra estafatoria que produjo un perjuicio patrimonial al Municipio, y encuadró la conducta descripta como defraudación agravada.

Al respecto, puede tenerse en cuenta que el Tribunal señaló que “con la prueba recabada en autos se puede tener como suficientemente acreditados los hechos atribuidos al imputado al momento de prestar declaración indagatoria consistente en haber sustraído dinero que percibía de los contribuyentes siendo cajero de la Tesorería de la Municipalidad de Reconquista, importe que podría acreditarse para el pago de sus tasas, maniobra que llevaba a cabo entregando al contribuyente el talón respectivo debidamente sellado y apoderándose del talón que debía para control de caja, y del dinero, llevando luego al final del día el comprobante al centro de cómputos para la acreditación del pago evitando de ese modo que el contribuyente sea intimado al pago. Llevando así a engaño a la damnificada Municipalidad de Reconquista, burlando los controles existentes a quien perjudicó patrimonialmente en propio beneficio del imputado”.

Vale señalar que la conducta descripta por la Cámara Penal resulta coincidente con la atribuida al actor en el decreto 428/09.

Pues bien, al haberse extinguido de ese modo el proceso penal, mal puede pretenderse que a partir de ello se halle limitado el ejercicio de la potestad disciplinaria, máxime si se considera lo señalado en la

sentencia de segunda instancia acerca de que la conducta imputada verifica en principio el delito de defraudación contra la Administración Pública.

Puede agregarse en este aspecto lo recientemente recordado por la Corte local acerca de que “no es dable sostener, como al parecer pretende hacer el actor, que la vinculación que en determinados casos podría existir entre uno y otro proceso (administrativo y penal) alcance al absurdo de postular que el sobreseimiento por prescripción de la acción penal conlleve a la absolución administrativa (criterio de 'De Bartolo', A. y S. T. 96, pág. 75)” (“Della Croche”, Res. 336/2024).

b. Finalmente, corresponde rechazar lo invocado por el actor acerca de que en el sumario administrativo se afectó su derecho de defensa y el debido proceso, por manifiesta falta de fundamentación.

En efecto, tal como se anticipó, lo planteado carece todo sustento argumental y probatorio, no explicando -ni en la demanda ni en su breve alegato- a qué etapas, aspectos o situaciones refiere. Destaco de modo especial que, al demandar, el actor no formuló ninguna referencia concreta a los términos del decreto 428/09.

Tales genéricas postulaciones, en las circunstancias del caso, no alcanzan para conformar un concreto agravio respecto de la legitimidad del acto atacado, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 11.330.

Por lo demás, estimo adecuado señalar que si bien es cierto que el sumario administrativo -ofrecido como prueba por el actor- se habría remitido al expediente penal, del examen de esa documental -recibidas en copias- se verifica que no se encontraba agregado, respecto de lo cual el recurrente nada dijo a pesar de haber sido debidamente notificado.

4. Por todo lo expuesto, de prosperar este voto, corresponde declarar improcedente el recurso; con costas.

Voto, pues, por la negativa.

A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Aragón expresó similares fundamentos a los vertidos por el señor Juez de Cámara doctor Deb, y votó en igual sentido.

A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Dellamónica dijo:

Conforme el criterio sustentado al tratar la cuestión anterior, me abstengo de emitir opinión.

A la tercera cuestión el señor Juez de Cámara doctor Deb dijo:



Poder Judicial

Atento el resultado obtenido al tratar la cuestión anterior, corresponde declarar improcedente el recurso; con costas al actor.

Así voto.

A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Aragón dijo que la resolución que correspondía adoptar era la propuesta por el señor Juez de Cámara doctor Deb, y así votó.

A la misma cuestión, el señor Juez de Cámara doctor Dellamónica dijo:

Por las razones expresadas al tratar las cuestiones anteriores, me abstengo de emitir opinión.

En mérito a los fundamentos del acuerdo que antecede, la Cámara de lo Contencioso Administrativo Nº 1 -integrada- RESOLVIÓ: Declarar improcedente el recurso interpuesto; con costas al actor.

Regístrese y hágase saber.

Con lo que concluyó el acto, firmando los señores Jueces de Cámara por ante mí, doy fe.

DEB ARAGÓN DELLAMÓNICA
(abstención)

DI MARI
Secretario