

Reg.: A y S t 289 p 129/135. En la ciudad de Santa Fe, a los cuatro días del mes de abril del año dos mil diecinueve, se reunieron en acuerdo los señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, doctores Daniel Aníbal Erbetta, Roberto Héctor Falistocco, Rafael Francisco Gutiérrez, Mario Luis Netri y Eduardo Guillermo Spuler, con la presidencia de la titular doctora María Angélica Gastaldi a fin de dictar sentencia en los autos caratulados "DE LOS HOYOS, GUILLERMO contra PROVINCIA DE SANTA FE -RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- (EXPTE. 96/11) sobre RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD (QUEJA ADMITIDA)" (EXPTE C.S.J. CUIJ N°: 21-17453966-6). 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 en que realizaron el estudio de la causa, o sea, doctores: Netri, Falistocco, Gastaldi, Erbetta, Gutiérrez y Spuler. A la primera cuestión, el señor Ministro doctor Netri dijo: 1. Mediante resolución registrada en A. y S. T. 281, pág. 286, esta Corte admitió la queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la demandada contra la resolución 268 del 15.5.2017, dictada por la Cámara de lo Contencioso Administrativo Número 2, por entender que la postulación de la recurrente contaba -"prima facie"- con suficiente asidero en las constancias de la causa e importaba articular con seriedad planteos con idoneidad suficiente como para lograr la apertura de esta instancia extraordinaria. 2. El nuevo examen de admisibilidad que impone el artículo 11 de la ley 7055, efectuado con los principales a la vista, me conduce a ratificar dicha conclusión de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General a fojas 286/290. Voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, el señor Ministro doctor Falistocco, la señora Presidenta doctora Gastaldi y los señores Ministros doctores Erbetta, Gutiérrez y Spuler expresaron idéntico fundamento al vertido por el señor Ministro doctor Netri y votaron en igual sentido. A la segunda cuestión, el señor Ministro doctor Netri dijo: 1. La materia litigiosa, en lo que resulta de interés, puede resumirse así: De Los Hoyos interpuso recurso contencioso administrativo tendente a lograr su incorporación en el cargo de maestro reemplazante en la asignatura "Ciencias Sociales y Formación Ética y Ciudadana" del antiguo 8° y 9° año de la EGB -Escuela 1341 de Santa Fe-; y se le abonen los emolumentos salariales desde la fecha en que le correspondía ser designado hasta su asunción formal, más una indemnización por daños y perjuicios por dicha omisión también por el período que va desde que el cargo debió ser ofrecido hasta la fecha de su asunción al mismo, con costas. Fundó su pedido en que, el 17.04.2001 se originó una suplencia en dicha escuela, y a pesar de encontrarse escalafonado y en turno para cubrirla, ésta no le fue ofrecida, oponiéndose a la explicación dada por la autoridad escolar de que "ante la imposibilidad de localizarlo y la necesidad de cubrir el puesto continuó con el escalafón recayendo la suplencia en la Sra. Mariela González". Relató que, elevados los autos y luego de 7 años, a fines de febrero de 2008, se le notificó el decreto 362/08 por el cual el señor Gobernador de la Provincia hacía lugar a su apelación reconociendo que no fue válidamente notificado del ofrecimiento del cargo, correspondiendo retrotraer la cuestión a aquel momento. Sostuvo que la Dirección de la escuela incumplió la orden del Gobernador, y frente a la negativa de ponerlo en posesión del cargo, interpuso debidamente los recursos que dejaron expedita la vía contencioso administrativa. Por su parte, la demandada planteó la inadmisibilidad del recurso en punto a todo lo que no sea el ofrecimiento de la suplencia, afirmando que sólo esto había sido esgrimido en sede administrativa y se encontraba en condiciones de ser revisado por la instancia judicial. En punto a los salarios caídos postuló la improcedencia del pago de los emolumentos pretendidos en razón de que, según el criterio de la Corte nacional y la local, no corresponden por funciones que no han sido desempeñadas, máxime en este caso en donde aún no se había llegado a constituir la relación; y que, de corresponder, sólo podrían admitirse a título de resarcimiento por los daños derivados del comportamiento ilegítimo de la Administración y en la medida del daño efectivo, lo que no estaba acreditado en la causa. 2. En lo que ahora es de interés, por sentencia 268 de fecha 15.5.2017, la Cámara de lo Contencioso Administrativo Número 2 declaró parcialmente procedente el recurso contencioso administrativo interpuesto condenando a la Provincia a abonar al actor los salarios caídos correspondientes a la suplencia no otorgada ilegítimamente (fs. 231/244v.). 3. Contra dicho pronunciamiento, interpone la demandada recurso de inconstitucionalidad afirmando, con fundamento en el artículo 1, inciso 3) de la ley 7055, que el mismo no reúne las condiciones mínimas necesarias para satisfacer el derecho a la jurisdicción que le acuerda la Constitución provincial. Se agravia de que los Sentenciantes prescinden del texto legal aplicable al otorgar dogmáticamente el resarcimiento a favor del recurrente respecto de los períodos no trabajados, incurriendo en un severo error de apreciación de las circunstancias de la causa al entender que la tesis del resarcimiento (esta última postulada por su parte por falta de acreditación de la extensión del perjuicio invocado) no era aplicable al caso pues el comportamiento ilegítimo de la Administración no había impedido el mantenimiento de la relación de sujeción. Puntualiza que ese criterio rige -a su entender- para los casos donde el agente efectivamente se encuentra desempeñando la función pero no percibe lo que entiende que le corresponde, pero ese no es el supuesto de autos, ya que el actor no ha desempeñado las funciones que pretendía y la sentencia hace lugar al pedido sin invocar argumentos relevantes y concretos para ello. Manifiesta que la Cámara yerra al entender que existía entre recurrente y demandada una relación de sujeción, puesto que ésta -según la normativa aplicable- comienza una vez ofrecida y

aceptada la cobertura de la suplencia, no antes, y que la misma puede cesar en cualquier momento, lo que no se había configurado en el caso, por lo que no resultaba aplicable sin más la teoría del resarcimiento. En ese punto, se agravia de que la Cámara, además de tener por configurada una relación de sujeción que no es tal, extendió el reconocimiento por un lapso superior al que correspondía sobre la base de considerar aplicable al caso precedentes de esta Corte que -según afirma- difieren del particular en tanto, en este caso, no hubo subrogancia a la cual el agente accediera en legal forma y por tanto no desempeñó las funciones cuyas diferencias salariales pretende le sean reconocidas, las que -en caso de ser admitidas, afirma- no podrían superar los dos años. En definitiva, postula la arbitrariedad en la sentencia por fundarse en meras afirmaciones dogmáticas del Tribunal, escudadas tras fundamentos no aplicables a la situación fáctica del presente caso, razón por la cual, haciendo reserva de la cuestión constitucional, solicita se declare procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y se deje sin efecto el pronunciamiento impugnado. 4. De lo expuesto se desprende que no se encuentra discutido en esta instancia que la Administración obró ilegítimamente al no ofrecer el cargo de reemplazante al actor, lo cual -siendo reconocido por el Gobernador en el decreto 362/08- fue declarado por la Cámara en la sentencia atacada. Lo que se encuentra sometido a revisión constitucional es la condena a pagar los salarios caídos "como consecuencia del no otorgamiento de la suplencia a que tenía derecho". Para decidir así, los Magistrados partieron de un análisis de lo actuado en sede administrativa en cuanto a la revisión del procedimiento de ofrecimiento de suplencia, de lo que coligió que no surgía del régimen aplicable "...que pudiera, sin más, discernirse la suplencia a quien no ocupara el mejor lugar para ello, ni se han brindado razones atendibles que justificaran conferirle el reemplazo a una persona que no fuera el agente De Los Hoyos..."; y que "...el actor tenía derecho a que se le ofrezca la suplencia formalmente, pues el llamado telefónico no constituye en un medio fehaciente de notificación, como bien lo dejara señalado el dictamen N°500/05 de la Fiscalía de Estado..." (f. 241). No obstante, el A quo entendió que de la ilegitimidad en el obrar administrativo que quedaba demostrada, no se desprendía que el actor debiera ser incorporado al cargo de maestro reemplazante en cuestión por dos razones: primero, porque actualmente el cargo no se encontraba disponible, y segundo, porque el decreto 362/08 no tenía la extensión que pretendía atribuirle el actor, pues no disponía su incorporación en el cargo sino sólo que el recurrente conservara el turno para efectuar suplencia, lo que sería en la medida en que existiera vacante y en tanto se encontrara en condiciones de acceder. Por lo cual la Cámara sostuvo que no podría disponerlo así como pretendía el demandante. Finalmente, y en cuanto a la pretensión de salarios caídos, los Magistrados concluyeron en que la tesis del resarcimiento no podía ser aplicada directamente en los casos de suspensiones o situaciones en las cuales el comportamiento ilegítimo de la Administración no impedía el mantenimiento de la relación de sujeción, y consideraron que "...tiene derecho el recurrente a los salarios caídos no percibidos como consecuencia del no otorgamiento de la suplencia a que tenía derecho" (f. 243), precisando su extensión desde que debió ofrecerse la suplencia hasta que le correspondía seguir ocupando la suplencia por ausencia del titular. Y, en ese punto, corresponde anular el pronunciamiento impugnado en tanto se verifica la falta de fundamentación suficiente. Ello es así, en tanto partiendo de afirmar que la tesis del resarcimiento no tiene aplicación directa a casos que no se traten de cese de la relación (sino de suspensiones o de otras situaciones en las cuales el comportamiento ilegítimo de la Administración no ha impedido el mantenimiento de la relación de sujeción), el A quo interpreta -de la jurisprudencia que cita- que procede el reconocimiento y pago de los emolumentos pretendidos como consecuencia del obrar ilegítimo de la demandada, dejando de lado, las circunstancias particulares de autos en las que, tratándose de un docente que pretendía se le ofreciera una suplencia, la relación de sujeción no se mantenía del modo invocado. Al hacerlo, el Tribunal soslaya el criterio sostenido por esta Corte en el sentido de que siendo la relación de empleo de carácter profesional, no puede presumirse que el agente haya estado sin actividad o desarrollando actividades no productivas, por lo que la exigencia de demostración de los perjuicios concretos resultaba imprescindible para sustentar la decisión adoptada (cfr. A. y S. T. 271, pág. 151). En el precedente citado, este Tribunal rechazó los planteos constitucionales efectuados por la Provincia contra un pronunciamiento que condenaba al pago de haberes, por entender que no había conseguido demostrar el antagonismo de la solución adoptada con la tesis del resarcimiento, desestimando asimismo el agravio de falta de fundamentación ya que la Cámara había concluido en que "en el caso de la recurrente y atendiendo fundamentalmente al hecho de que no ha podido proveerse de otros ingresos diversos de los propios de la docencia, considero que tiene derecho a los salarios caídos pretendidos...", precisando además, que "debían abonarse desde la fecha en que debió ofrecerse la suplencia hasta que el cargo fue cubierto por una titular, mas puntualizó que ello debía practicarse "con deducción, en su caso, de los días en que la agente pueda haber percibido haberes por desempeño en escuela nocturna". Y la misma línea se siguió respecto de una decisión de la misma Cámara que rechazaba el reconocimiento de haberes en tanto, del exhaustivo análisis de la prueba colectada y partiendo de la necesaria acreditación de los daños efectivamente sufridos, entendió que -en el caso- no se hallaba debidamente demostrado (cfr. A. y S. T. 258, pág. 32). Ello, además de haber ponderado el hecho de que de la reglamentación vigente no surgía que el docente suplente tuviera derecho a percibir salarios por servicios no prestados, máxime en el caso que no se trataba de una cesantía sino de un no ofrecimiento de suplencia. De este

modo, al carecer de la suficiente fundamentación exigida por el artículo 95 de la Constitución provincial con relación a la prueba del daño sufrido por el actor como consecuencia del obrar ilegítimo de la Administración al no ofrecerle la suplencia, el pronunciamiento impugnado -en el punto en cuestión- aparece sustentado en afirmaciones dogmáticas y no puede ser convalidado como acto jurisdiccional válido. Lo dicho hasta aquí torna inoficioso el pronunciamiento respecto de los restantes agravios (como el relativo a la extensión del resarcimiento), por lo que basta con lo expuesto para declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, el señor Ministro doctor Falistocco dijo: Coincido con la solución propiciada por el señor Ministro preopinante doctor Netri en cuanto postula declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Provincia de Santa Fe y, en consecuencia, anular la sentencia impugnada, fijando -en atención a las particulares circunstancias de la causa- las costas por su orden. Ello es así por cuanto considero que, tal como lo manifiesta la recurrente, el A quo con argumentos genéricos y en base a afirmaciones dogmáticas se desentendió de las constancias de la litis tal cual fuera planteada y de la justa solución del caso, ya que en sustancia, no surge de la reglamentación vigente que el docente suplente tuviera derecho a percibir salarios por servicios que no han sido prestados por él, ni se advierte prueba concreta de los perjuicios efectivamente sufridos por el actor que permitan excepcionar el principio de la improcedencia del reconocimiento de emolumentos por funciones que no han sido desempeñadas. Ello cobra aún mayor relevancia en el presente caso, en el que no se desarrolla un supuesto de cesantía, suspensión provisoria o inhabilidad del agente, sino que, se trata de un no ofrecimiento de suplencia -que aunque fue reconocido como ilegítimo mediante decreto 362/08 del Gobernador- no puede conferir válidamente y sin más al reclamante la pretensión de gozar de los salarios caídos. Sin embargo, la Cámara ordena reconocer el pago de los mismos partiendo de citas jurisprudenciales y afirmaciones que resultan genéricas y globales, con olvido de las especiales circunstancias de autos conforme a las cuales se mantuvo una particular relación de sujeción con la Administración demandada. Y si bien es sabido que la remisión a precedentes jurisprudenciales configura como regla una motivación adecuada, en el caso se imponía que los Magistrados sopesaran la totalidad de las cuestiones en juego y expresaran razones en orden a justificar adecuadamente por qué tal solución devendría aplicable al "sub judice". Ello exigía un plus en la motivación, mas este debate ha sido silenciado por el Tribunal. En efecto, la conclusión a la que se arribó no se sigue necesariamente de las premisas sentadas en el desarrollo de la sentencia. En este sentido, el A quo no explicita adecuadamente en qué supuesto de excepción se subsumiría el presente caso en orden a la procedencia del reconocimiento y pago de los emolumentos pretendidos como consecuencia del obrar ilegítimo de la demandada. De tal modo, y en las condiciones expuestas, resulta de aplicación a la causa la inveterada jurisprudencia de esta Corte según la cual las sentencias que se apoyan en aseveraciones dogmáticas, carecen de suficiencia para sustentarse como actos jurisdiccionales válidos y deben ser dejadas sin efecto. En efecto, al carecer de la suficiente fundamentación exigida por el artículo 95 de la Constitución provincial con relación a la prueba del daño sufrido por el actor como consecuencia del obrar ilegítimo de la Administración al no ofrecerle la suplencia, el pronunciamiento impugnado -en el punto en cuestión- aparece sustentado en afirmaciones dogmáticas y no puede ser convalidado como acto jurisdiccional válido. Lo dicho hasta aquí torna inoficioso el pronunciamiento respecto de los restantes agravios, por lo que basta con lo expuesto para declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Voto, pues, por la afirmativa. A la misma cuestión, la señora Presidenta doctora Gastaldi y los señores Ministros doctores Erbetta, Gutiérrez y Spuler expresaron idénticos fundamentos a los vertidos por el señor Ministro doctor Falistocco y votaron en igual sentido. A la tercera cuestión, el señor Ministro doctor Netri dijo: Atento el resultado obtenido al tratar las cuestiones anteriores corresponde declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en consecuencia, anular el pronunciamiento impugnado. Costas por su orden. Remitir los autos al Tribunal de origen a fin de que, por los subrogantes legales que corresponda, juzgue nuevamente la causa. Así voto. A la misma cuestión, el señor Ministro doctor Falistocco, la señora Presidenta doctora Gastaldi y los señores Ministros doctores Erbetta, Gutiérrez y Spuler dijeron que la resolución que correspondía adoptar era la propuesta por el señor Ministro doctor Netri y así votaron. Por ello, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia RESOLVIÓ: Declarar procedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en consecuencia, anular el pronunciamiento impugnado. Costas por su orden. Remitir los autos al Tribunal de origen a fin de que, por los subrogantes legales que corresponda, juzgue nuevamente la causa. Registrarlo y hacerlo saber. Con lo que concluyó el acto, firmando la señora Presidenta y los señores Ministros, por ante mí, doy fe. FDO.: GASTALDI - ERBETTA - FALISTOCCO - GUTIÉRREZ - NETRI - SPULER - FERNÁNDEZ RUESTRA (SECRETARIA). Tribunal de origen: Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 de Rosario.