

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 30 de diciembre de 2014.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Echave, Julián c/ Universidad Nacional de Quilmes s/ recurso administrativo directo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata rechazó el recurso directo interpuesto por Julián Echave contra la resolución 283/2006 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Quilmes mediante la cual se le había aplicado la sanción de exoneración. El nombrado impugnó esa sentencia por medio del recurso extraordinario federal, que, denegado, origina la presente queja.


2°) Que en el caso existe cuestión federal suficiente para la apertura de esta instancia, toda vez que los agravios ponen en tela de juicio la validez de actos de autoridad nacional en concordancia con la aplicación e interpretación de normas de índole federal, y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa fue contraria a las pretensiones que el recurrente funda en dichas normas (arts. 14, inc. 3°, de la ley 48 y 6° de la ley 4055). A ello cabe agregar que en lo atinente al alcance que corresponde asignar a una norma de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).

3°) Que en primer lugar procede aclarar que a Julián Echave se le aceptó la renuncia como vicerrector el 25 de septiembre de 2003 y que el sumario se inició el 10 de noviembre siguiente. En tal contexto corresponde examinar en primer término el agravio del recurrente relativo a que la universidad, al haberle aceptado la renuncia, perdió competencia para sancionarlo pues, en caso de resultar procedente, carece de sentido examinar las normas aplicables al juicio de su conducta en el cumplimiento de sus deberes de funcionario. En apoyo de su postura el Sr. Echave invoca lo expuesto por esta Corte en el precedente "Magallanes" (Fallos 251:368).

4°) Que en el precedente citado este Tribunal recordó que el vínculo de empleo público puede terminarse por mutuo consentimiento de las partes y también por un acto de autoridad de carácter disciplinario que recibe su sustancia del poder jerárquico. También señaló que no cabía dudar de que dicha relación jurídica, como se dijo, podía quedar extinguida por mutuo consentimiento, que se concreta en la renuncia por parte del funcionario y en su aceptación por el órgano público competente.

En la presente causa no caben dudas de que el recurrente quedó desvinculado de su cargo de vicerrector desde que el Consejo Superior le aceptó la renuncia el 25 de septiembre de 2003.

En efecto, ya Jèze recordaba que el ofrecimiento de renuncia solo significa un pedido que se formula al superior con el propósito de obtener de él una resolución de desinvestidura, frente al cual el jefe de servicio adopta una resolución que

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

puede ser denegatoria, en tanto antes de dictarla debe establecer si no es inoportuno el ofrecimiento de renuncia, y si dicho ofrecimiento no implica un medio empleado por el agente público para escapar de sanciones disciplinarias en que podría haber incurrido, en tanto "es un principio cierto que el poder disciplinario no puede ejercerse sobre agentes públicos a partir del momento en que han dejado el servicio, aunque la falta sea anterior a su abandono de la función", principio que "se aplica, también, en el caso de que la salida del servicio público se produzca por renuncia" (conf. Jèze, Gastón, "Principios generales del derecho administrativo", t. II-2, traducción directa de la 3ª edición francesa Les principes généraux du droit administratif, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1949, ps. 202/203).

En la doctrina nacional también se ha afirmado que la renuncia es un acto unilateral y expreso del funcionario, mediante el cual manifiesta su voluntad de dejar el cargo que ocupa. Y que, a partir del acto discrecional de la Administración de aceptación de la renuncia el funcionario será desinvestido en forma definitiva y no se lo podrá sancionar disciplinariamente (conf. Díez, Manuel María, "Derecho administrativo", t. III, Ed. Omeba/Plus Ultra, 1967, ps. 530).

5º) Que, en igual sentido, esta Corte afirmó (en el fallo citado) que las medidas disciplinarias se nutren del vínculo jurídico de subordinación a que se encuentran sometidos los agentes públicos con relación a sus superiores por lo que, planteada la cuestión en dichos términos, parece forzoso negar la posibilidad de aplicar sanciones a quienes —en el caso, me-

diante renuncia aceptada- han dejado de formar parte de tal organización jerárquica.

Por su parte, en sentencia más reciente, para admitir la aplicación de la sanción de exoneración a un embajador después de su pase a retiro obligatorio por hechos ocurridos durante su servicio activo, este Tribunal -después de recordar que tal situación de retiro había sido dispuesta como sanción en un sumario previo- tuvo en cuenta que, según las normas aplicables al caso (ley 20.957 del régimen para el Servicio Exterior de la Nación), el personal en situación de retiro posee estado diplomático, y que dicho estado se pierde en los supuestos de cesantía o exoneración, sin que hubiera margen de duda en cuanto a que (al menos, en determinadas circunstancias) tales funcionarios en situación de retiro son susceptibles de ser sancionados con la cesantía o exoneración (Fallos: 329:3617, considerando 5°).

6°) Que en apoyo de tal razonamiento cabe citar el decreto 1421/02, reglamentario de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional que, a diferencia de lo que ocurría en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública aplicado al sumario que se le instruyó al actor -que no contenía previsión específica sobre el tema-, establece que cuando el sumario se hubiera iniciado antes del cese de la relación laboral, corresponde proseguirlo hasta su resolución definitiva y, de surgir responsabilidad, dejar constancia en el legajo del ex agente de la sanción que se le hubiere debido aplicar.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

7°) Que por todo lo expuesto cabe concluir en que, al momento en que se inició formalmente el sumario, la universidad carecía de potestad disciplinaria sobre el funcionario que ya se encontraba desinvestido como vicerrector en forma definitiva por la aceptación de su renuncia.

En tales condiciones, corresponde advertir que el hecho de que el Sr. Echave, paralelamente al desempeño de aquel cargo, fuera profesor titular ordinario y haya permanecido en el ejercicio de tal cargo docente con posterioridad al momento en que se aceptó su renuncia como vicerrector no altera la conclusión adelantada, pues no se encuentra controvertido que el sumario fue instruido exclusivamente a fin de evaluar "su conducta al frente del Vicerrectorado de Gestión y Planeamiento" (conf. resolución CS 283/06).

Tampoco es objeto de discusión el hecho de que el sumario fue instruido de conformidad con unas normas que no son las previstas por el ordenamiento para controvertir el desempeño académico de un docente, y que por tanto resultaría inhábil para condicionar una renuncia a tal cargo o para segregarlo de él. En efecto, el Estatuto de la Universidad Nacional de Quilmes, dictado como consecuencia de la Ley de Educación Superior 24.521, contempla el juicio académico para los casos en que los docentes "son pasibles de cuestionamiento académico en su desempeño o cuando su conducta afecta su investidura académica o a la Universidad"; a diferencia de lo que ocurre con los "hechos que constituyan faltas disciplinarias comunes por incumplimiento u omisiones de deberes propios de todo Agente de la Administración Pública Nacional", que "no dan lugar al juicio académico y deben

sustanciarse por el procedimiento del sumario administrativo, con intervención de sumariante letrado" (arts. 90 del estatuto de 1998 y 94 del de 2004).

8°) Que finalmente no resulta ocioso destacar que la sanción impuesta al recurrente, como consecuencia del sumario administrativo instruido sin potestad disciplinaria, no se halla entre las previstas expresamente en el estatuto universitario. En efecto, éste solo establece para el rector o el vicerrector que incurriese en notoria inconducta en el cumplimiento de sus funciones o el incumplimiento de las obligaciones estatutarias las sanciones de "suspensión" o "separación" (arts. 71 y 75 de los estatutos citados). En consecuencia, el acto por el que se aplicó al recurrente la sanción de "exoneración" vulneró, además, el principio de legalidad que debe respetarse en el procedimiento disciplinario (art. 18 de la Constitución Nacional).

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja y al recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se declara la nulidad de la resolución 283/2006 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Quilmes (art.

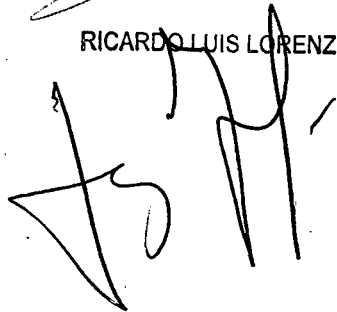
-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*


-//- 16 de la Ley 48). Con costas. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, devuélvase.



RICARDO LUIS LORENZETTI

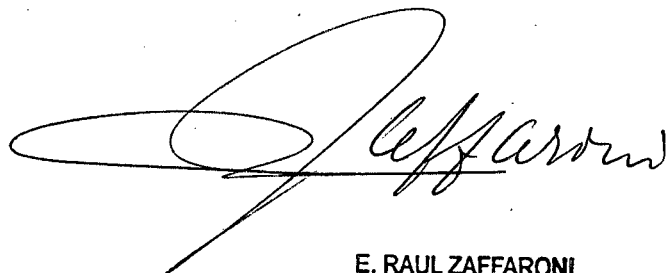


JUAN CARLOS MAQUEDA



*(en disidencia)*

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



E. RAUL ZAFFARONI

DISI -//-





*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//- DENECIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO

Considerando:

1°) Que la Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata rechazó el recurso directo interpuesto por Julián Echave contra la resolución 283/2006 del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Quilmes mediante la cual se le había aplicado la sanción de exoneración. El nombrado impugnó esa sentencia por medio del recurso extraordinario federal, que, denegado, origina la presente queja.

2°) Que en el caso existe cuestión federal suficiente para la apertura de esta instancia, toda vez que los agravios ponen en tela de juicio la validez de actos de autoridad nacional en concordancia con la aplicación e interpretación de normas de índole federal, y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa fue contraria a las pretensiones que el recurrente funda en dichas normas (arts. 14, inc. 3°, de la ley 48 y 6° de la ley 4055). A ello cabe agregar que en lo atinente al alcance que corresponde asignar a una norma de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).

3°) Que el Estatuto de la Universidad Nacional de Quilmes, dictado como consecuencia de la Ley de Educación Superior 24.521, establece que son "causales de suspensión o de separación del Rector o Vicerrectores la notoria conducta en el

cumplimiento de sus deberes de funcionario o el incumplimiento en las obligaciones que este Estatuto le asigna" (art. 71 del estatuto publicado el 22 de junio de 1998 en el Boletín Oficial; y en el mismo sentido, art. 75 según la reforma de 2004). Expresa a su vez que: "Supletoriamente a las disposiciones del presente Estatuto y las resoluciones del Consejo Superior, rige el Régimen Jurídico Básico para la Función Pública" (arts. 35 del estatuto de 1998 y 38 del reformado en 2004).

4°) Que la clara previsión contenida en el estatuto, en el sentido de sujetar al rector y al vicerrector a la potestad disciplinaria de la universidad, torna inconducente el agravio del apelante fundado en que el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública lo exceptúa expresamente de aquella potestad por haberse desempeñado como autoridad superior de un ente descentralizado (conf. art. 2°, inciso g, de la ley 22.140, y también art. 3°, incisos a y b, de ley 25.164), pues -como quedó expuesto- dicha ley se aplica en el ámbito de la universidad de modo supletorio, esto es, en todo lo que no esté contemplado en el estatuto o en las resoluciones del consejo superior.

5°) Que, en tales condiciones, no es irrazonable sostener, además, que el recurrente, en su calidad de vicerrector, debía observar los deberes que prevé el art. 27 de la ley 22.140 y los mencionados en el art. 2°, incisos g y h, de la ley 25.188, de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, toda vez que esta ley comprende "sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías" (art. 1°).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

6°) Que tampoco es atendible la objeción del apelante en el sentido de que no debió haberse sustanciado el sumario administrativo que concluyó en la exoneración, sino el juicio académico contemplado en el estatuto. Ello es así, pues este ordenamiento circunscribe tal clase de enjuiciamiento a los casos en que los docentes "son pasibles de cuestionamiento académico en su desempeño o cuando su conducta afecta su investidura académica o a la Universidad"; a diferencia de lo que ocurre con los "hechos que constituyan faltas disciplinarias comunes por incumplimiento u omisiones de deberes propios de todo Agente de la Administración Pública Nacional", que "no dan lugar al juicio académico y deben sustanciarse por el procedimiento del sumario administrativo, con intervención de sumariante letrado" (arts. 90 del estatuto de 1998 y 94 del de 2004). En el caso, la imputación se fundó, según surge de la sentencia de cámara, en las irregularidades denunciadas respecto de la actividad de la Unidad de Proyectos Especiales de la Universidad de Quilmes, como así también en relación con los procedimientos y el resultado económico del convenio entre aquella y la firma Pro Yacht S.A. para la fabricación de barcos en el astillero de la universidad.

7°) Que el apelante aduce además que la universidad, al haberle aceptado la renuncia, perdió competencia para sancionarlo; e invoca lo expuesto por esta Corte en el precedente "Magallanes" de Fallos: 251:368, según el cual "la corrección disciplinaria pierde su esencial razón de ser, cuando, al momento de su aplicación, el sancionado ha dejado de pertenecer al Poder Estatal al que corresponde el ejercicio de las facultades disciplinarias".

8°) Que procede aclarar que a Julián Echave se le aceptó la renuncia como vicerrector el 25 de setiembre de 2003 y que continuó desempeñándose como docente de la universidad; que el sumario se inició el 10 de noviembre siguiente y que el 6 de marzo de 2006 el rector le aceptó la renuncia en su calidad de docente, aclarando que lo hacía porque se hallaba próximo a vencer el plazo máximo previsto en la reglamentación para posponer la aceptación de la renuncia de quien, como el nombrado, se hallaba sumariado por razones disciplinarias (conf. resolución 126/06). En la misma resolución el rector dejó sentado que la aceptación de la renuncia no implicaba emitir juicio sobre lo que correspondiera resolver en el sumario administrativo en trámite, el que debería continuar hasta su finalización que se hallaba próxima, y que debería dejarse constancia en el legajo de lo que allí se decidiera.

9°) Que la aceptación de la renuncia en los términos indicados no comporta la pérdida de la potestad disciplinaria. Ello es así, en primer lugar, porque la renuncia al cargo de vicerrector es irrelevante a tal fin toda vez que Echave continuó vinculado a la universidad en calidad de profesor. En segundo término, no corresponde atenerse al criterio expresado en el precedente "Magallanes", toda vez que, a diferencia de lo que ocurría en el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública -que no contenía previsión específica sobre el tema-, el decreto 1421/02, reglamentario de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, al que procede acudir por analogía (conf. art. 16 del Código Civil), establece que cuando el sumario se hubiera iniciado antes del cese de la relación laboral, corresponde pro-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación.*


seguirlo hasta su resolución definitiva y, de surgir responsabilidad, dejar constancia en el legajo del ex agente de la sanción que se le hubiere debido aplicar.

10) Que, finalmente, los agravios relacionados con lo decidido por el a quo sobre la conducta reprochada y su aptitud para fundar la sanción, remiten al examen de cuestiones de índole no federal que, a juicio de esta Corte, no justifican la apertura de la instancia extraordinaria, salvo en lo concerniente al tipo de sanción impuesta, que no se halla entre las previstas expresamente en el estatuto universitario. En efecto, éste solo establece para el rector o el vicerrector que incurriese en notoria inconducta en el cumplimiento de sus funciones o el incumplimiento de las obligaciones estatutarias las sanciones de "suspensión" o "separación" (arts. 71 y 75 citados). En consecuencia, el acto por el que se aplicó al recurrente la sanción de "exoneración" vulneró el principio de legalidad que debe respetarse en el procedimiento disciplinario (art. 18 de la Constitución Nacional), de modo que solo en este aspecto debe prosperar el recurso y dejarse sin efecto la sentencia.

Por ello, y habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar parcialmente a la queja y al recurso extraordinario, y se deja sin efecto la sentencia con el alcance indicado en el considerando 10. Con costas al apelante en un 80% y en el 20% restante a su contraria. Agréguese la queja al principal. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que por quien

-//-

-//- corresponda se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo expresado. Notifíquese y, oportunamente, cúmplase.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Recurso de hecho deducido por Julián Echave, actor en autos, por derecho propio, con el patrocinio letrado de los Dres. Cristian Javier Cabral y Javier Ignacio Lorenzutti y Enrique Paixao.

Tribunal de origen: Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala III.

