



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

A C U E R D O

En la ciudad de La Plata, a 20 de diciembre de 2017, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores **Soria, Negri, Genoud, Kogan**, se reúnen los señores Jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa B. 66.531, "Zanetta, Mercedes y otro contra Provincia de Buenos Aires (Dirección General de Cultura y Educación). Demanda contenciosa administrativa".

A N T E C E D E N T E S

La señora Mercedes Graciela Zanetta y el señor Esteban Asla promueven demanda contenciosa administrativa contra la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en la que pretenden la anulación de las resoluciones 571/98 y 956/03 dictadas por esa entidad.

El primero de los actos dispuso el retiro definitivo del aporte estatal para el establecimiento educativo de nivel inicial "Cabaña Infantil" de La Plata, titularidad de los actores, y formuló un cargo deudor en virtud del perjuicio económico para el fisco, por un importe de \$298.244,47. El segundo, rechazó el recurso interpuesto contra la Res. 571/98.

Los actores reclaman además el pago de una indemnización, por lo que consideran son los daños derivados de una sanción ilegítima.

Corrido el traslado de ley, se presenta a juicio la Fiscalía de Estado quien afirma la legitimidad de los actos impugnados y solicita el rechazo de la demanda.

Agregadas las actuaciones administrativas, el cuaderno



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

de prueba de la actora y los alegatos de ambas partes, la causa quedó en estado de ser resuelta, correspondiendo al Tribunal plantear y votar la siguiente

C U E S T I Ó N

¿Es fundada la demanda?

V O T A C I Ó N

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:

I.1. Los reclamantes refieren que la señora Rosa Espósito de Zanetta, les transfirió mediante donación (del 3 de marzo de 1993) el jardín de infantes "Cabaña Infantil" - autorizado para funcionar por Res. 888/70 bajo el registro de DIEGEP 1199-.

Manifiestan que tanto el decreto ley 8727/77 como la ley 11.612, que lo derogó, otorgan atribuciones a las autoridades de control (antes, la Dirección de Enseñanza No Oficial -DENO- y luego la Dirección General de Educación de Gestión Privada, DEGEP). Tales órganos cuentan con potestades para aplicar sanciones a los responsables de los establecimientos educativos privados, ante la comprobación de transgresiones a la ley y previa actuación sumarial.

Explican que en la especie la Dirección General de Cultura y Educación (DGCE) inició una investigación presumarial en el año 1987 en su contra, como responsables del establecimiento, por diversas faltas y que suspendió el pago del aporte estatal a partir del año 1988, hasta tanto se resolvieran las actuaciones, lo que a su parecer contrariaba lo dispuesto por el art. 13 del decreto ley 8727/77.

Puntualizan que con posterioridad, por Res. 2024/88 la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

DGCE ordenó la tramitación de un sumario, por intermedio de la Dirección de Sumarios de la Dirección General del Personal de la Provincia, que fue sustanciado bajo la ley 10.430 y su decreto reglamentario.

Precisan que la administración luego transformó ese trámite en sumario de responsabilidad patrimonial.

Como se dijo, en la demanda cuestionan la Res. 571/98 que resolvió ese sumario. Alegan que dicho acto los sancionó con el retiro definitivo del aporte estatal -suspendido preventivamente por la Disposición 40/88- y aplicó un cargo deudor en su contra, con fundamento en el art. 118 de la ley 11.612. Interpretan que esta ley, vigente desde el año 1995, no resulta aplicable al caso dado que los hechos investigados ocurrieron en los años 1985, 1986 y 1987 y su juzgamiento fue ordenado bajo el decreto 8727/77. Sin perjuicio de ello, afirman que el art. 118 de la ley 11.612 no prevé como sanción la suspensión o cese del aporte estatal sino la multa para aquellos supuestos comprobados de transgresiones que signifiquen perjuicio económico al fisco. Por tal motivo, concluyen que el retiro del subsidio decidido en la Res. 571/98 importó una creación interpretativa de la Administración, carente de fundamento en la ley, resultando ilegítima.

Se agravan también del alcance dado a las facultades otorgadas por el art. 4 incs. c) y ch) a la DEGEP (ex DENO). En adición, se quejan de que la Res. 956/03 que rechazó el recurso de revocatoria fundamentó su decisión en lo dictaminado por la Asesoría General de Gobierno, con la sola cita de la foja respectiva.

I.2. Respecto del cargo deudor, impugnan la liquidación



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

de deuda practicada por la autoridad administrativa por entender que no se ha adecuado al texto legal en que se sustenta (art. 13 de la ley 8727/77).

Además, plantean que la resolución impugnada no detalló las transgresiones que significan perjuicio económico para el Fisco por las cuales se les aplica la multa.

Por último discrepan con el monto endilgado, en tanto - en su parecer- no se condice con la liquidación de fs. 173/174.

I.3. Paralelamente, reclaman la prescripción de la potestad sancionatoria aplicada, invocando lo dispuesto por la ley 10.430 (art. 90 apdo. "c"; t.o. decreto 1869/96 y decreto reglamentario 4161/96) y hacen lo propio en relación con la prescripción de la sanción pecuniaria, invocando los arts. 4017 y 4023 del Código Civil entonces vigente.

I.4. Finalmente, solicitan un resarcimiento por los daños que alegan haber sufrido, correspondientes a: a) el aporte estatal dejado de percibir desde la suspensión, en agosto de 1987 hasta abril de 1999, fecha en que cerró el establecimiento educativo; b) el impago de los alquileres del inmueble donde funcionaba el Jardín de Infantes, que no pudieron afrontar como consecuencia de la suspensión del aporte; c) la pérdida de utilidades y d) una reparación por el daño moral padecido.

II. La Fiscalía de Estado se opone al progreso de la demanda.

En primer término, pone de resalto que los demandantes no han controvertido los cargos imputados, ni la responsabilidad endilgada, sino que en sustancia, cuestionan algunos aspectos del trámite impreso a las actuaciones y arguyen lo referente a la prescripción.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

Da cuenta que el establecimiento educativo de los reclamantes fue autorizado a funcionar por resolución ministerial 88 de 16-XII-1971 bajo el régimen del decreto ley 8727/77 que reconocía a los particulares la facultad de crear institutos educacionales, previa autorización del titular del área de Educación (art. 1).

Indica que en el ámbito provincial la normativa indicada creó la DENO; la que, entre otras funciones, tenía la de "autorizar y administrar la adjudicación de fondos para los institutos no oficiales y fijar los aportes correspondientes". Si los establecimientos justificaban la imposibilidad de cumplir con los pagos de sueldos de los docentes, el ordenamiento referido contemplaba una contribución estatal que podía alcanzar hasta el 100% del gasto por aquel concepto.

Apunta que al jardín de los actores se les asignó el 100% de subvención estatal. Lógicamente, el establecimiento debía cumplir con todas las obligaciones impuestas por las normas para mantener dicho aporte, conforme el art. 9 *in fine* del decreto ley 8727/77.

Agrega que la norma establecía que en caso de comprobarse transgresiones que significaran perjuicio económico al fisco, previa actuación sumarial, se haría responsable al propietario del establecimiento y/o representante legal, pudiendo aplicarse multas por el triple del monto en que resulte afectado el erario público, conjuntamente con la inhabilitación (art. 13).

Añade que también establecía la suspensión de aportes cuando no se presentare en tiempo y forma la documentación solicitada o no se suministrara la información requerida (art.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

14).

Menciona que el decreto ley 8727/77 fue reemplazado por la ley 11.612 (B.O., 23 al 31-I-1995) norma que estableció idéntica regulación en orden al aporte estatal con análogas consecuencias ante transgresiones que significasen un perjuicio económico al erario provincial (arts. 112, 113 y 118).

Sostiene que en atención a los claros términos legales, lo obrado por la autoridad demandada no merece reproche. Afirma que tanto la suspensión del aporte como su posterior retiro, al igual que la liquidación de deuda, se efectuaron conforme a derecho.

Indica que la medida preventiva de suspensión del aporte estatal fue tomada ante la constatación de irregularidades en las inspecciones realizadas en el año 1987, y en consecuencia, se dispuso la instrucción de actuaciones presumariales. Agrega que el 30 de marzo de 1988 mediante Res. 2024, el entonces Director General de Escuelas y Cultura decidió instruir el sumario administrativo y el 18 de mayo de 1988 se dictó la Res. 40/88 que ratificó la suspensión del aporte estatal efectuada a partir del mes de agosto de 1987 y hasta la culminación de las actuaciones. Aclara que este último acto y la Res. 16.207, que rechazó el recurso interpuesto contra aquel, fueron cuestionados en su legitimidad por la actora en la causa B. 52.893, "Espósito de Zanetta, Rosa c/Pcia. de Bs As s/DCA" con resultado adverso, ya que esta Suprema Corte resolvió rechazar la demanda promovida confirmando la legitimidad del obrar administrativo en cuanto a la suspensión del aporte, por sentencia de 7-IX-1993.

Continúa narrando que el trámite sumarial siguió su



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

curso normal y en él se comprobó la existencia de once cargos por inconductas de los responsables del Jardín, aprobándose luego una liquidación de deuda por perjuicio económico causado al Fisco en los años 1985, 1986 y 1987 de conformidad con el art. 118 de la ley 11.612.

Destaca que, en tales condiciones, la Res. 571/98, objetada en la demanda, importó la legítima aplicación de la normativa que rige el caso, en respuesta a un perjuicio patrimonial comprobado por la percepción indebida del aporte estatal.

A propósito del planteo prescriptivo formulado por los reclamantes, manifiesta que desde su inicio el sumario tramitado fue de responsabilidad patrimonial y no, como se pretende en la demanda, meramente disciplinario, por lo que no corresponde aplicar las normas de la ley 10.430 sobre extinción de la potestad disciplinaria.

A su criterio, la finalidad del encuadre de las actuaciones en dicha normativa fue el de posibilitar una investigación administrativa que permitiera resguardar el debido proceso como comprobar la existencia o no de perjuicio económico al Estado. Entiende que la Administración aclaró la cuestión de quién debe intervenir en las actuaciones, pues si bien por Res. 2024 impartió la orden de sumario administrativo requiriendo la intervención de la Dirección de Sumarios de la Dirección General del Personal de la Provincia; dicha actuación fue realizada por la Auditoría General de la Dirección General de Escuelas y Cultura en virtud de que por Res. 15762/89 se delegó en ella la competencia para sustanciar los sumarios de responsabilidad patrimonial previstos en el art. 13 del decreto ley 8727/77,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

respecto de los establecimientos educativos no oficiales (v. fs. 272/274).

Valora que, en todo caso, si fuese necesario remitirse a algún ordenamiento jurídico para decidir esta parcela, debe ser la ley 11.612 (art. 120) y el Estatuto del Docente (ley 10.579, arts. 132 a 145). Según reflexiona, este último texto legal, en su art. 144, enuncia una serie de actos que interrumpen la prescripción, circunstancia que se presenta en el caso. Como también que dichas normas sobre prescripción no serán aplicables a los casos de responsabilidad por daños y perjuicios que se hayan ocasionado al patrimonio del Estado, como consecuencia de la falta administrativa acreditada (art. 145).

Finalmente, sobre la pretensión indemnizatoria sostiene su improcedencia fundada en la afirmada validez de los actos cuestionados, aun cuando, en subsidio, contesta cada rubro y solicita su rechazo.

III. De las actuaciones administrativas surgen las siguientes constancias útiles para la solución de la causa:

III.1. Etapa presumarial.

III.1.a. A partir de diversas inspecciones, por Disposición 60/87 la titular de la DENO ordenó la iniciación de investigaciones presumariales en el Jardín de Infantes "Cabaña Infantil" de La Plata (registro de la Dirección de Enseñanza No Oficial 1199) ante presuntas irregularidades administrativas, pedagógicas y financieras (v. fs. 66).

III.1.b. La inspectora designada informó que las irregularidades detectadas configuraban perjuicio al Estado, razón por la cual era aplicable lo normado por el art. 25 del decreto 982/77, reglamentario del decreto ley 8727/77, regla que



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

disponía incoar sumario ante la presunción de la existencia de gravamen fiscal, de conformidad a lo que prevé la ley de procedimientos administrativos -decreto ley 7647/70- (v. fs. 148/176).

III.1.c. De lo anterior se notificó a los responsables del establecimiento educativo, quienes solicitaron la nulidad de lo actuado y ofrecieron prueba (v. fs. 181 y 182/202).

III.1.d. Al ser consultada la Asesoría de Gobierno, devolvió lo actuado a la DENO para que se proveyeran las pruebas ofrecidas y para que se continuara el trámite de acuerdo a lo dispuesto por los arts. 13, 14 y concordantes del decreto 8727/77 y 25 y concs. del decreto reglamentario 982/77, en observancia del decreto ley 7647/70 (v. fs. 25 del cuerpo II).

III.1.e. La autoridad responsable de las tramitaciones elevó informe sobre las actuaciones a la entonces Dirección General de Escuelas y Cultura y expresó que habiéndose concluido la etapa presumarial, carecía de competencia para proseguir con el sumario, en tanto no había una norma legal que le diera sustento jurídico para intervenir. Acompañó un dictamen de Contaduría General de la Provincia en un caso similar y sugirió la intervención de la Dirección de Sumarios o la Auditoría General de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia para que designe un abogado instructor (v. fs. 28/31 del cuerpo II).

III.1.f. La Subsecretaría de Educación propuso el dictado de un acto administrativo, ordenando el sumario y requiriendo la intervención en el caso de la Dirección de Sumarios dependiente de la Dirección General del Personal de la Provincia (v. fs. 32).



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

III.1.g. Por Res. 2024/88 el Director General de Escuelas y Cultura instruyó sumario administrativo (art. 1) y requirió la intervención de la Dirección de Sumarios, dependiente de la Dirección General del Personal de la Provincia, a título de colaboración (art. 2; fs. 33).

III.1.h. La Asesoría General de Gobierno, a pedido de la Dirección de Sumarios y previo a intervenir, se pronunció sobre la solicitud de nulidad articulada por las interesadas. Entendió que no procedía cuestionamiento directo a medidas meramente preparatorias y que debían enviarse las actuaciones a la Dirección de Sumarios para la prosecución del trámite (v. fs. 48).

III.1.i. Por Res. 8837/88 el Director General de Escuelas y Cultura rechazó la nulidad y ordenó girar las actuaciones a la Dirección de Sumarios para la instrucción antes dispuesta (v. fs. 50/51).

III.1.j. A fs. 59 se encuentra agregado el expediente 129.995 iniciado por carta documento del 11 de abril de 1988 remitida por el establecimiento en cuestión, en la que solicitó una inspección para comprobar el recupero de matrícula y el pago del subsidio.

III.1.k. La Directora de enseñanza no oficial por Disposición 40 del 18 de mayo de 1988 ratificó la suspensión del aporte estatal efectuado a partir del mes de agosto del año 1987 al Jardín de Infantes "Cabaña Infantil" y ordenó mantener la medida hasta que culminasen las actuaciones sumariales ordenadas por Res. 2024/88 (conforme el art. 4 incs. "c" y "h" del decreto ley 8727/77). En los considerandos de dicho acto se detallaron los cargos por el perjuicio económico al Fisco y a los padres de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

los alumnos, así como las irregularidades administrativas y otras conductas ilegítimas que darían lugar a una denuncia penal, haciéndose referencia a las varias infracciones normativas cometidas (al decreto 982/77, reglamentario del decreto ley 8727/77; al reglamento general para los jardines de infantes; Res. 670/87 y a los arts. 292 y 302 del Código Penal). A su vez, se justificó la suspensión de los aportes económicos otorgados a la entidad educativa, debido a la no adecuación del número de niños de cada sección autorizada al exigido por el Reglamento General de Jardines de Infantes, según lo normado por el art. 18 del decreto 982/77 (que impone cumplir un mínimo y máximo de alumnos para acceder a la subvención) y, por otra parte, se puso de resalto el falseamiento de los datos suministrados con tal objeto por la representante legal y directora del establecimiento (v. fs. 3 a 6), que, para más, registraba antecedentes por hechos similares (Res. 3091/78).

III.1.1. Las imputadas interpusieron recurso de revocatoria y jerárquico en subsidio (v. fs. 8), que fue desestimado por la DENO, órgano que elevó las actuaciones a la Subsecretaría de Educación a los efectos de resolver la impugnación subsidiaria (art. 91, decreto ley 7647/70).

III.1.m. Tras el dictamen de la Asesoría de Gobierno, contrario a la procedencia del planteo (v. fs. 52/54) el Director General de Escuelas y Cultura desestimó el recurso jerárquico por medio de la Res. 16.207/89 (v. fs. 56/58).

III.2. Etapa sumarial.

Tuvo inicio a fs. 60 del cuerpo II, en el que el Director General de Auditoría General de la Dirección General de Escuelas y Cultura designó al instructor sumariante, luego de lo



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

cual se dispuso la apertura a prueba del expediente (v. fs. 61) según lo dispuesto por el art. 79 de la ley 10.430. Se puso de relieve también que, por la Res. 2024, antes citada, se había ordenado llevar adelante sumario administrativo de responsabilidad patrimonial (v. fs. 64).

III.2.a. El auto de imputación fue dictado a fs. 93/96. La instrucción imputó, por responsabilidad en el perjuicio fiscal a la señora Rosa Espósito de Zanetta, en el carácter de propietaria y representante legal del establecimiento "Cabaña Infantil", y a la señora Mercedes Graciela Zanetta, en su condición de apoderada para el ejercicio de la representación legal. Se les hizo saber que el sumario se incoaba en virtud de lo dispuesto por el art. 13 de la ley 8727 y en mérito a la infracción de los arts. 18, 21, 22, 23 y 24 del decreto 982/77. El acto referido estableció que las formalidades de las actuaciones se ajustaban a lo dispuesto por el decreto 1227/87, reglamentario de la ley 10.430, a los fines de garantizar plenamente el ejercicio del derecho de defensa de las sumariadas, a quienes comunicó que podían presentar descargo, ofrecer pruebas, consultar las actuaciones y que debían constituir domicilio en La Plata. Allí se precisaron las irregularidades generadoras de perjuicio al erario público: percepción de haberes fuera de término por el personal docente y por expresa indicación de las autoridades del establecimiento; cobro indebido de haberes por cargos no desempeñados; falta del número reglamentario de alumnos a los efectos de gozar de la subvención estatal, sin devolución de los haberes percibidos. Con las transgresiones que no provocaban ese gravamen se procedió de modo análogo, identificándose las siguientes faltas:



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

falsificación de datos en la documentación oficial; declaración de cargos de preceptores no desempeñados; flexibilidad horaria del servicio educativo percibiendo un plus por el servicio; funcionamiento de secciones no declaradas sin autorización; falseamiento de certificación de servicios reales y efectivos de preceptora y suplente; falseamiento de registro de matrícula y de asistencia y falsificación de las firmas de la representante legal ante la DENO. Finalmente, se indicó el monto del perjuicio fiscal.

III.2.b. Las imputadas presentaron su descargo a fs. 99/112 y ofrecieron prueba que fue proveída por la instrucción (v. fs. 113). A fs. 138 de las mismas actuaciones, la DENO contestó el oficio ofrecido como prueba de descargo. Informó sobre el alcance de la Res. 15.772/89, así como sobre el control, en ejercicio de sus funciones específicas, de la regularidad en el pago de los aportes.

III.3. Cuerpo III.

III.3.a. La DENO, informó que a consecuencia de las actuaciones presumariales por disposición 60/87, se observaron las secciones del establecimiento por contar con una cantidad de menores inferior a la exigida por el reglamento general para jardines de infantes, según lo normado por el art. 18 del decreto 982/77 (reglamentario del decreto ley 8727/77). Adujo también que la disposición 40/88 ratificó la suspensión del aporte estatal, explicando que tal medida obedeció a la necesidad de ajustar el aporte estatal a la disminución de la planta orgánico-funcional (POF) del Jardín y que ninguna de las secciones del establecimiento contaba con el número mínimo de alumnos exigidos reglamentariamente. Agregó por fin que ante un



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

nuevo pedido del jardín de verificar el recupero de matrícula se comprobó la subsistencia de las irregularidades, por lo que no correspondía dejar sin efecto la suspensión del aporte (v. fs. 143/144).

III.3.b. A fs. 288 se agregó el auto de cierre de la etapa probatoria, el alegato de una de las imputadas y el auto de cierre de sumario.

III.3.c. El 15-XI-1993 la DENO efectuó la apreciación de la prueba recogida en el sumario y elevó un informe para la Subsecretaría de Educación (de acuerdo al art. 58 del decreto ley 7647/70), en el que corroboró los cargos imputados, calculó el perjuicio causado e invocó las normas transgredidas. En tal sentido, puso de resalto la aplicación del art. 13 del decreto ley 8727/77, así como la responsabilidad de la propietaria y representante legal del establecimiento señoras Rosa Espósito de Zanetta y Mercedes Graciela Zanetta -fs. 152/158-.

III.3.d. La DENO efectuó la liquidación conforme las pautas dadas por la Asesoría General de Gobierno -perjuicio económico, más la multa que deriva de multiplicar por tres el monto del perjuicio, conforme el art. 13 cit.-. La Contaduría General la controló sin formular observaciones (v. fs. 160, 168 y 173).

III.3.e. A fs. 186, Fiscalía de Estado emitió su vista consignando que correspondía intimar a los responsables del establecimiento al depósito del monto resultante de la liquidación.

III.3.f. Previo informe actualizado del establecimiento, que se efectuó a fs. 207, con fecha 20 de enero de 1998, por Res. 571, la Directora General de Cultura y



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

Educación de la Provincia convirtió en retiro la suspensión del subsidio y aprobó la liquidación de deuda, sin perjuicio del monto adicional que se añada como resultado de los intereses, ambas sanciones de conformidad con el art. 118 de la ley 11.612, e intimó a los responsables del establecimiento "Cabaña Infantil" a efectuar el pago de la suma bajo apercibimiento de dar intervención al Fiscal de Estado para iniciar las acciones judiciales (v. fs. 247). Para así decidir, consideró que de los cargos probados, la mayoría configuraban uso indebido del aporte estatal, por lo que correspondía el retiro de la subvención y la imposición de la multa conforme la ley 11.612 (art. 118). En cuanto a la autorización del jardín para funcionar, resolvió mantenerla para asegurar la continuidad del servicio educativo, con el seguimiento hasta el fin del ciclo lectivo, a cuyo término se realizaría la evaluación para su resolución definitiva (v. fs. 247/248).

III.3.g. Graciela Zanetta se notificó en disconformidad (v. fs. 248 vta.).

III.3.h. Se efectuó el cálculo de intereses, notificándose en disconformidad la señora Zanetta, quien interpuso recurso (v. fs. 251). A fs. 253 se notificaron todos los actores.

III.3.i. A fs. 257 se agregó el alcance 6, que se inicia con el recurso de revocatoria de las imputadas y la solicitud de prescripción.

III.3.j. La Asesoría General de Gobierno, en su dictamen sobre el recurso, estimó, en punto al desarrollo del trámite, que se había cumplido el debido proceso adjetivo, a lo que añadió que en atención a que el decreto ley 8727/77 no había



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

instituido un régimen sumarial propio, como tampoco lo hacía la ley 11.612, dado que esta última remite al Estatuto del Docente para juzgar el desempeño del personal de tales servicios educativos, era pertinente la opinión del tribunal de disciplina (art. 120). Por lo que concierne al retiro del aporte, el órgano consultivo consideró que era lógica consecuencia de la investigación sumarial, en consonancia con la suspensión adoptada por disposición 40/88, cuya legalidad fuera ratificada por este Tribunal en la causa B. 52.893; y que se correspondía con la prueba del uso indebido de dicha ayuda, con fundamento en el art. 118 de la ley 11.612. Finalmente, desestimó el planteo de prescripción por aplicación de la ley 11.612, cuyo régimen desplazaba lo previsto por la ley 10.430 (v. fs. 265).

III.3.k. El Tribunal de Disciplina entendió que carecía de competencia para dictaminar en el caso de autos, porque se trataba de un sumario de responsabilidad patrimonial realizado por la Auditoría General, con competencia dada por Res. 15.762/89 para sustanciar los previstos en el art. 13 del decreto ley 8727/77, debiendo remitirse a la Contaduría General (v. fs. 272).

III.3.l. La Contaduría General de la Provincia expresó que el caso no encuadraba en lo preceptuado por el art. 70 de la ley de contabilidad, pues estaba regulado por las disposiciones de la ley 11.612 y anteriormente por el decreto 8727/77 (v. fs. 282).

III.3.m. La Fiscalía de Estado se expidió tanto sobre la instrucción sumarial, resaltando que se había dado pleno cumplimiento a los principios que rigen el debido proceso adjetivo, pues los interesados tuvieron amplias facultades de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

producir prueba y ser oídos, como sobre la fundamentación legal del retiro del aporte estatal, que entendió ajustado a la interpretación conjunta de los arts. 112 2do. párrafo y 118 de la ley 11.612. Por otra parte descartó la aplicabilidad de la ley 10.430 en orden a la prescripción denunciada, concluyendo en suma que el recurso debía rechazarse (v. fs. 284/285), lo que así fue decidido por el Director General de Cultura y Educación mediante Res. 956/2003 (v. fs. 290).

III.3.n. Por fin, a fs. 301 obra agregada al expediente la Res. 5398/03 por la cual la autoridad educativa provincial autorizó al Fiscal de Estado para iniciar las acciones judiciales conducentes al recupero de las acreencias debidas por los responsables.

IV. Relevados los antecedentes, corresponde ingresar al análisis de las impugnaciones formuladas por los demandantes.

IV.1.a. El agravio relativo al curso del procedimiento administrativo incoado no es de recibo.

Vigente al inicio de las actuaciones que originaron el presente caso, el sistema plasmado a partir del decreto ley 8727/77, relativo al régimen de la por entonces denominada enseñanza no oficial, establecía que ante posibilidad de un perjuicio al Estado debía instruirse una actuación sumarial, observándose en lo pertinente la norma reguladora del procedimiento administrativo (art. 25, decreto 982/77, reglamentario del citado decreto ley 8727/77).

Como ni en esa regulación sectorial ni -incluso- en el decreto ley 7647/70 se organiza en detalle un trámite sumarial, en la especie, en salvaguarda del principio del debido proceso, la Res. 2024/88 ordenó la instrucción del procedimiento



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

investigativo requiriéndose la intervención de la Dirección de Sumarios a título de colaboración. Bien entendido que aquél se desarrollaría con el objeto de dirimir si habrían de aplicarse las sanciones previstas en el decreto ley 8727/77 (v. fs. 33, cuerpo II); más allá de lo cual, en los hechos, el sumario fue tramitado bajo la responsabilidad de la Auditoría General de la Dirección General de Cultura y Educación.

El instructor designado resolvió llevar adelante el procedimiento adecuando al caso el trámite establecido por el decreto 1227/87 reglamentario de la ley 10.430 "... a los fines de una correcta Instrucción sumarial que garantice plenamente el ejercicio del derecho de defensa por parte de las imputadas" (v. fs. 96 *in fine*, del auto de imputación - cuerpo II de las actuaciones administrativas). Es decir que ante la ausencia de un régimen exhaustivo que regulara el trámite investigativo se acudió a la aplicación analógica de la ley 10.430 y su reglamentación, para ordenar el procedimiento, encauzar el ejercicio de la potestad pública y al mismo tiempo garantizar tanto la juridicidad como el debido proceso adjetivo (arts. 18, Const. nac. y 103 decreto ley 7647/1970; doctr. causa B. 65.207, "Suárez Acosta", sent. de 12-XI-2003). Todos ellos extremos que en el asunto bajo examen se han cumplido cabalmente. Quienes fueron imputados en sede administrativa tuvieron oportunidad de ser oídos y de ofrecer prueba, plantear nulidades, alegar sobre el mérito la prueba, obtener un pronunciamiento expreso de la autoridad y, por último, impugnar lo resuelto. Es claro entonces que la aplicación de la ley 10.430 a los fines procedimentales no causó perjuicio alguno a los accionantes, quienes tampoco explicitaron cuál fue el menoscabo que invocan cuando refieren



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

B-66531

su agravio.

IV.1.b. Tampoco se sostiene el planteo relativo a la prescripción de la potestad sancionadora, a tenor de las previsiones de la ley 10.430 y su reglamentación.

IV.1.b.i] Inicialmente cabe resaltar que los fines que inspiran la atribución de la potestad sancionatoria de la administración, en supuestos como el aquí analizado, en los que se debaten cuestiones con directa incidencia en el interés público, no autorizan a que la autoridad pública que ejerce la regulación pueda mantener sometidos *sine die* a los responsables a la eventual iniciación de un procedimiento investigativo o a la aplicación de una sanción, pues ello produce un menoscabo a los derechos constitucionales (arts. 18, Const. nac. y 15, Const. prov.). De este modo se aprecia -tal como expresé al votar en la causa "Ávila" (B. 66.966, sent. de 17-VIII-2013) vinculada a un supuesto de empleo público, pero extensible en sus conclusiones a la materia aquí debatida- que en el marco del derecho administrativo sancionador, la prescripción encuentra su *ratio legis* en la protección de los derechos del imputado -evitando situaciones de sospecha sin solución de continuidad- y a la vez, actúa como elemento ordenador de las potestades públicas habilitando el ejercicio de competencias en razón del tiempo. Luego, el legislador, dispone la articulación de una fisonomía normativa que procure balancear los intereses públicos que inspiran la potestad en cuestión y los derechos y garantías de que resulta sometido a investigación sumarial.

IV.1.b.ii] En la especie, por mucho que haya sido la demandada quien, como se dijo, dispuso que el sumario se incoara con arreglo a lo previsto en el decreto 1227/87, reglamentario



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

de la ley 10.430 (v. fs. 96 *in fine*, exp. adm. 5816-939714/87, cuerpo II), no puede perderse de vista que esa normativa (vigente a la época en que se formuló la imputación y de idéntica redacción a la que surge del texto ordenado por el decreto 1869/96, invocado por la actora en sus presentaciones de fs. 257, exp. adm. 5816-939714/87 y escrito de demanda a fs. 47) establece una serie de causales de interrupción. Entre otras, prevé la propia orden de instrucción de la investigación, así como los actos que la impulsen, v.gr. las actuaciones presumariales (cfr. arts. 78, apdo. I, decreto 1227/87 y 91, apdo. I, decreto 4161/96).

En el caso no se advierte la desidia que denuncian los accionantes en la sustanciación del sumario. Por el contrario, se constata la concurrencia de actos procedimentales idóneos con carácter interruptivo a lo largo de su trámite, hasta culminar con las decisiones controvertidas en este litigio. La reseña de antecedentes puesta de relieve en el capítulo anterior así lo demuestra; circunstancia que enerva el curso de la prescripción.

IV.2. Corresponde abordar seguidamente el cuestionamiento formulado por los reclamantes a lo actuado por la demandada, que atañe al fondo del asunto.

IV.2.a. En este proceso se impugna la decisión de la Dirección General de Cultura y Educación que dispuso convertir la suspensión del cobro del aporte estatal, adoptada en su hora por Disposición 40/88 de la, por entonces, DENO (acto ratificado por Res. de la Dirección General de Cultura y Educación 16.207/89), en retiro definitivo de dicha contribución, en relación con el establecimiento educativo de nivel inicial "Cabaña Infantil", y, correlativamente, formuló un cargo



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

pecuniario en concepto de perjuicio económico para el erario provincial, con fundamento en lo dispuesto por el art. 118 de la ley 11.612 (arts. 1° y 2°, Res. 571/98 y su confirmatoria Res. 956/03).

Según se ha visto, la determinación fue adoptada luego de sustanciarse un procedimiento en el que se comprobaron severas transgresiones por parte de los responsables del jardín de infantes mencionado. Ella refrendó y profundizó, al transformar de interino en definitivo, lo que antes se había resuelto cautelarmente, en la aludida Disposición DENO 4/88, acerca de la insubsistencia o cese de la subvención estatal.

IV.2.b. Ahora bien, esta medida suspensiva había sido impugnada por la misma titular del establecimiento educativo, lo que originó un litigio contencioso administrativo concluido hace décadas. Esta Suprema Corte, por entonces tribunal originario de la materia, desestimó la pretensión (v. causa B. 52.893, "Espósito de Zanetta, Rosa c. Provincia de Buenos Aires - Dirección General de Escuelas- DCA", sent. de 7-IX-1993). Entre otros puntos, se pronunció a favor de la amplitud del alcance de las atribuciones conferidas a la Dirección General de Cultura y Educación por el ordenamiento aplicable (en ese momento, el decreto ley 8727/77). Lo hizo sentando un criterio interpretativo indubitable, referido, entre otras disposiciones, al art. 13 del citado decreto ley, texto sustancialmente idéntico al art. 118 de la ley 11.612.

La sentencia desestimó el agravio de la actora centrado en que la suspensión de la subvención no estaba contemplada expresamente en la norma aplicada por la autoridad educativa provincial. Para la Corte no mediaba una interdicción legal al



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

B-66531

obrar administrativo derivado de la normativa aplicable (entre otras, el art. 13, del citado decreto ley 8727/77). En concreto, en el voto que hizo mayoría en dicho fallo se dijo "... tampoco considero que por imperio de lo normado en dicho art. 13, se inhiba a la autoridad a adoptar otras medidas ?como la que motiva esta *litis*? que no sean sanciones" (apdo. II, d, del voto del Juez Rodríguez Villar, a que adhirieron los Jueces Mercader, Vivanco, Negri y Pisano). Las facultades de autorización y administración -en lo que respecta a los fondos y aportes-, disciplinarias y de orden, propias de la entidad provincial, conferían sustento bastante a lo actuado en torno del aporte, medida que se correspondía, además, con la potestad conferida al ente para cancelar la autorización, incorporación o reconocimiento acordado (art. 12, decreto ley cit.), con las cargas de observancia de números mínimo y máximo de alumnos (art. 18, decreto ley cit.) y con el carácter provisional de los pagos efectuados en cumplimiento de la norma, "sujetos a revisión, reajustes y/o compensación" (art. 16, decreto ley cit.).

De tal suerte, el Tribunal concluyó: "no puede juzgarse de ilegítima la medida adoptada por el hecho de que ella no figure entre las previsiones expresas de la normativa aplicable", pues reconocía como fundamento la competencia implícitamente atribuida al órgano por el ordenamiento, cuyo ejercicio es menester desempeñar para el cumplimiento eficaz de los cometidos funcionales a su cargo (con cita de las causas B. 48.062, "Nardini", sent. de 30-X-1984; B. 49.234, "La Aseguradora Río de la Plata Cía. de Seguros", sent. de 7-XII-1984 y B. 52.052, "Cambiasso", sent. de 9-VI-1992).



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

IV.3. Confirmada así la validez de la suspensión del aporte, el trámite sumarial prosiguió hasta finalizar con el dictado de los actos que ahora se controvierten en este proceso.

IV.3.a. Por medio de ellos la administración declaró acreditados los siguientes cargos: i) percepción de los haberes fuera de término por parte del personal docente; ii) uso indebido de la cuenta bancaria y de dinero girado por la Dirección de Educación de Gestión Privada, o DEGP; iii) no cumplimiento de funciones como preceptora titular subvencionada por parte de la señora Mercedes Graciela Zanetta; iv) cobro indebido de haberes con aporte estatal por cargos no desempeñados y por falta de número reglamentario de alumnos; v) cobro indebido de aranceles por actividades extra-programáticas desarrolladas en horario escolar y de material didáctico sin constar en recibo durante los años 1986/1987; vi) falsificación de datos en documentación Oficial; vii) falta de comunicación a la DEGP (ex DENO) de modificaciones producidas en el orden técnico-docente y administrativo; viii) flexibilidad horaria del Servicio Educativo, percibiendo un plus en concepto de la prestación de este servicio; ix) falseamiento de estados administrativos: Registros de Matrícula y de Asistencia; x) tareas realizadas por el personal docente que no guardaban relación con la labor específica educativa, sin percepción de haberes y xi) falsificación de firmas de la representante legal ante la DEGP.

Se trata de un conjunto de hechos constitutivos de graves transgresiones. Dan cuenta de incumplimientos de magnitud, algunos con menoscabo o afectación al patrimonio estatal. En lo esencial, en la demanda no se los desmiente; al



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

margen de un genérico reproche a la cobertura legal de lo actuado -que será abordado en detalle luego- se objeta que el sumario se haya sustanciado en los términos de ley 10.430 y su reglamentación y se aduce la prescripción de la potestad sancionatoria. Es decir, básicamente se esgrimen reparos de índole formal que, como ya expuse, carecen de asidero (v. pto. 2 apdos. a y b).

IV.3.b. Resta examinar, sin embargo, un argumento de los reclamantes -en apariencia jurídicamente sustantivo, pero, en vista de los hechos de la causa, infundado- por el que se cuestiona el retiro de la ayuda pública de que gozaba el establecimiento educativo de gestión privada.

En resumidas cuentas si bien se deja entrever la admisión de los incumplimientos endilgados en la investigación administrativa, de todos modos el retiro de la subvención carecería de legitimidad por cuanto dicha medida no estaría habilitada por la norma actuada por la autoridad (art. 118, ley 11.612). En la demanda se puntualiza que "... nada de eso [en referencia a lo resuelto por la Dirección General de Cultura y Educación] dice esa normativa" y que "... la única sanción de carácter pecuniario que establece para los supuestos de transgresiones a la ley que signifiquen perjuicio económico para el fisco es la MULTA... como complemento o accesorio, pero ya de otra naturaleza, puede disponerse la inhabilitación ... para actuar los propietarios ... en servicios educativos de gestión privada, como así también disponer la cancelación de la autorización ... acordada al servicio educativo" (v. fs. 45 vta.). Se concluye, en suma, que "... el retiro de la contribución ... es una creación interpretativa de la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

administración, que no encuentra apoyatura en la ley... y que ... se encuentra en colisión directa con los principios que rigen la materia punible" (v. fs. 46).

IV.3.c. En ese discurrir, a las transgresiones que causen un perjuicio económico el art. 118 sólo las sancionaría con multa, no con la pérdida de la subvención; acto extintivo que únicamente correspondería aplicar si la infracción encuadrarse en el art. 119, ambos de la ley 11.612. Dado que este último precepto no fue citado en la Res. 571/98, ni en su ratificatoria, 956/03, habría un vicio invalidante en esos actos.

IV.4.a. El argumento expuesto en la demanda, por obra del cual se pretende diluir la responsabilidad incurrida, sin desmentir las graves transgresiones cometidas, es inatendible y debe ser desestimado.

Con detenerse en el meollo de este peculiar litigio, se torna evidente el aserto: i] los hechos de la causa, tal como los determinó la autoridad pública en sus actos, no se controvierten, llegan firmes a esta sentencia; ii] esos sucesos remiten a una serie de infracciones de magnitud que revelan la inconducta comprobada de los responsables del establecimiento educativo, por cuya representación se acciona; iii] sobre el alcance o extensión de los cargos, tampoco media alegación impugnativa alguna en este proceso.

Como quedaría en pie tan solo el planteo señalado *supra* (3.c.) es menester desentrañarlo y ahondar en el aparente problema de subsunción normativa que se corresponde con esas circunstancias.

A eso van destinadas las consideraciones que siguen.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

IV.4.b. La valoración apropiada del asunto alumbra el camino a seguir en la decisión que propongo al acuerdo, que no es distinto de aquel al que orienta la recta inteligencia de las normas y principios implicados.

Por añadidura, esa valoración armoniza con la preservación del interés público comprometido y es congruente con el pronunciamiento adoptado por la Corte, en la ya mencionada causa B. 52.893.

IV.4.c. El régimen jurídico aplicable a la situación enjuiciada, no sólo legitimaba, sino imponía la determinación adoptada en la especie por la Dirección General de Cultura y Educación. Este temperamento no hubiese sido distinto de haber regido el dispositivo anterior o incluso de haberse considerado el litigio en función de las normas previstas en el régimen que suplantó a la ley 11.612 (la ley 13.688, reformada por las leyes 13.850, 14.044, 14.222 y 14.362, vigente en la actualidad). Veamos.

IV.4.c.i] En una sentencia no muy distante, esta Suprema Corte de Justicia tuvo oportunidad de recordar que la Constitución declara a la educación como uno de los derechos fundamentales de las personas (art. 198) y que sienta sus objetivos y sus bases institucionales (arts. 199 y 200), al tiempo que encomienda a la Dirección General de Cultura y Educación el gobierno y la administración del sistema cultural y educativo provincial, tanto público como privado (art. 201; v. B. 63.995, "Colegio de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires", sent. de 11-IV-2012).

Apoiado en su pilar constitucional, el servicio de enseñanza, en sus diferentes niveles, incluyendo el prestado por



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

sujetos privados o públicos no estatales, se adscribe al sistema educativo provincial. De tal suerte se ubica bajo la dirección estratégica, la responsabilidad y el inexcusable control del Estado (art. 200 inc. 4, Const. pcial.; v. arts. 2, 102, 103, 105, 106 y concs. de la ley 11.612 y 8, 18, 61 inc. "b", 128, 129 y concs. de la actual ley 13.688; cfr. B. 65.948, "Gerez", sent. de 19-XII-2007).

Los establecimientos de gestión privada integran ese universo prestacional (arts. 4, 102, 108 inc. a y concs., ley 11.612; correlativos a los actuales arts. 17, 18, 64, 128, ley 13.688) y deben satisfacer un cometido cuyo adecuado cumplimiento también es "... responsabilidad indelegable de la Provincia" (art. 198, *in fine*, Const. pcial.). Por eso están sometidos a exhaustivas regulaciones, las generales del sistema educativo y las específicas para el sector (art. 108 inc. f, ley 11.612), a la autorización y reconocimiento de la autoridad pública para desempeñar sus labores, a la supervisión y contralor tanto en los aspectos administrativos y contables, así como en los de índole pedagógica y laboral (arts. 43, inc. a, 103, 104, 106, 108 incs. b, d, h, y concs., ley 11.612; actuales arts. 61 inc. b, 103 inc. a, 129, 130, ley 13.688).

A un órgano especializado, perteneciente a la estructura de la Dirección General de Cultura y Educación (en el régimen de la ley 11.612, la Dirección de Educación en Gestión Privada, anterior Dirección de Enseñanza No Oficial), se ha confiado el control y seguimiento de dichos servicios en sus diferentes niveles, modalidades o ramas (arts. 107, ley 11.612; 3 y 4, decreto ley 8727/77 con sus reformas; v. también actual art. 133, ley 13.688).



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

IV.4.c.ii] El cuadro de la juridicidad que configura este relevante quehacer público en modo expreso asigna a la Dirección General de Cultura y Educación una serie de atribuciones. Incluso algunas confiere a sus órganos inferiores. Como fuere, en su conjunto diseñan, enmarcan y orientan el desempeño de la entidad rectora del sistema educativo provincial. Pero tales atribuciones expresas se conjugan con otras inherentes, que emergen del catálogo de funciones consagradas en las normas en tanto son necesarias para su desempeño eficaz, en procura de la realización de los fines a los que el ordenamiento propende.

Como es bien sabido, la competencia constituye un elemento esencial de validez del acto administrativo (art. 103, decreto ley 7647/70). En virtud de su obligada vinculación al ordenamiento, la administración pública, lejos de expresarse como un sujeto autodeterminado, obra de acuerdo a una -más o menos detallada- programación normativa. Entre otros aspectos, ello sucede con el sentido de sus conductas y claramente en materia de competencia. El entramado de reglas objetivas que integran la juridicidad no se limita, sin embargo, a consagrar potestades de actuación sólo de manera expresa; bien que enmarcadas en aquélla, de su sana comprensión se desprenden ciertas atribuciones razonable o virtualmente implícitas, incardinadas en el cometido del órgano estatal (doctr. CSJN Fallos: 307:198; 331:1382; y esta Suprema Corte provincial, v. causa B. 61.591, "Corbella", sent. de 29-XII-2014, entre varias).

IV.4.c.iii] En tal sentido, del marco regulatorio de la autoridad provincial educativa, en cuanto titular del poder de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

ordenación sobre los servicios de gestión privada (art. 105, ley 11.612; v. también 130, ley 13.688), se desgrana una amplia gama de atribuciones.

Así, tiene a su cargo la fiscalización, previa y concomitante a la autorización o el reconocimiento que los servicios particulares deben obtener para desplegar sus quehaceres regularmente, que se correlacionan con una serie de obligaciones que pesan sobre tales unidades educativas (arts. 103, 104, 107, 108, 112, 113, 114, 115, 116, 117 a 119, ley cit.). De tal suerte, la Dirección General de Cultura y Educación decide sobre la reglamentación administrativa del sector y la aptitud para habilitar la actividad de esos establecimientos, resuelve la caducidad o cancelación de su autorización, incorporación o reconocimiento otorgado (arts. 108 inc. "e", 116, 118, 119 y concs., ley 11.612; arts. 12, 13, 14, decreto ley 8727/77 con sus reformas), del mismo modo que está investida de la potestad de sancionadora sobre los titulares de los jardines, escuelas o colegios "privados" (arts. 108 inc. d, 118, 119 y concs., ley 11.612).

IV.4.c.iv] En lo que concierne al otorgamiento y subsistencia del aporte estatal, la administración educativa dispone de amplias competencias a las que la ley 11.612 ha destinado varios preceptos.

Por empezar, para obtener la subvención el establecimiento de enseñanza particular debe haber sido reconocido y autorizado como tal (arts. 103, 104, 108 incs. b y c, 116 y concs., ley 11.612).

De ese entramado de reglas surge que el acceso al apoyo económico tiene cabida, bajo parámetros objetivos, pero de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

apreciación privativa por la entidad pública (caracterizada por un considerable margen de maniobra, en atención al "principio de justicia distributiva ... y teniendo en cuenta ... la función comunitaria que cumple [el establecimiento no estatal] en su zona de influencia, el tipo de establecimiento y la cuota que se percibe"; art. 112; cfr. B. 59.884, "Paideia S.R.L.", sent. de 24-V-2011), cuando el servicio educativo demuestra la imposibilidad de cumplir con los salarios y cargas previsionales y de la seguridad social del personal (arts. 111, 112, 113, 115 y concs., ley 11.612; 9 y 10, decreto ley 8727/77 con sus reformas; 137, ley 13.688). La circunstancia impeditiva debe ser justificada por medio de una declaración jurada, con constancia de los balances certificados por contador público y el Consejo profesional respectivo, y por los demás elementos documentales que la autoridad educativa estimase necesario requerir, en ejercicio de sus funciones de verificación e inspección (arts. 113, ley 11.612; 10, decreto ley 8727/77 con sus reformas).

Por otra parte, el establecimiento beneficiario de la subvención no puede recibir otro aporte de origen estatal con igual destino y por la misma actividad educativa (arts. 114, ley 11.612; 11, decreto ley 8727/77 con sus reformas; actual art. 139, ley 13.688).

A su turno, el régimen bajo estudio prescribe que el titular del servicio educativo que habiendo solicitado el aporte, no hubiese cumplido las condiciones para percibirlo, es pasible de cancelación de la autorización, incorporación o reconocimiento acordado (arts. 115, ley 11.612; 12, segunda parte, decreto ley 8727/77 con sus reformas; v. actual art. 141, ley 13.688). Si se hubiese petitionado la ampliación del aporte



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

en función del crecimiento de la matrícula también debe acreditarse el mantenimiento de las condiciones del proyecto que originaron la autorización, incorporación o el reconocimiento así como el otorgamiento de esa ayuda estatal (art. 117, ley 11.612, actual art. 142, ley 13.688).

IV.4.c.v] Una última disposición de la ley 11.612 oficia de cláusula de cierre del sistema, dirimente en el presente caso. Es la que erige a la observancia de los deberes impuestos por el ordenamiento a los establecimientos subvencionados, en condición o presupuesto para la subsistencia del aporte.

IV.4.c.v.1. El art. 112 expresa ese concepto con rotundidad: "Para obtener dicho beneficio y mantenerlo los servicios educativos deberán cumplir con las obligaciones impuestas por la presente ley y la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo" (norma equivalente al art. 137, segunda parte, ley 13.688).

Innegable valor tiene esta norma; entre otros como fuente de potestades de supervisión y control. Bien podría afirmarse incluso que lo allí establecido cobra sentido en la medida en que la administración pueda tanto verificar si el gestor privado cumple los deberes a su cargo -en cuyo caso la subvención ha de mantenerse- cuanto, si los hubiese incumplido, decidir su cancelación. Podrá reconocerse cierto margen de maniobra en el ejercicio de esa potestad, en vista de las circunstancias, pues acaso ella tolere gradaciones. De todos modos, su existencia, referida a la configuración de esa potestad como tal, mal podría desconocerse.

IV.4.c.v.2. La norma citada forma parte de un régimen



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

administrativo que da cuenta del otorgamiento de una medida de fomento orientada a un objeto preciso, que se manifiesta a través de la subvención a los establecimientos escolares de gestión privada. En ello consiste el aporte. La Administración actúa frente al beneficiario, en ejercicio de prerrogativas públicas, tanto al otorgarlo como al fiscalizarlo y extinguirlo. No se trata de una liberalidad modal del derecho privado. La subvención se brinda y mantiene en tanto la entidad subvencionada sirve al interés público (Villar Palasí, José Luis, "Las técnicas de fomento y de apoyo al precio político", en Revista de Administración Pública, Madrid, n° 14, págs. 65, 80). Es brindada bajo la condición del cumplimiento por su destinatario de la actividad y deberes previstos, condicionamiento que se traduce en una suerte de cláusula extintiva que exige la continua y regular afectación de la subvención a un fin público, oficiando como una causa subvencional, esto es, presupuesto jurídico de la subsistencia de esa ayuda (ob. cit. págs. 90 y 91).

Sin una afectación a ese objeto no hay subvención válida, ya que la entrega afectada al particular constituye un elemento típico, un requisito esencial de su concepto (cfr. Fernández Farreres, Germán, "La subvención: concepto y régimen jurídico", Madrid, 1983, p. 234). Por cuanto el aporte estatal se vincula al cumplimiento de un determinado fin (la realización de una actividad, la observancia de un comportamiento, prestación de un servicio, la ejecución de un proyecto, etc.), la razón que legitima su otorgamiento es esa concreta afectación, quedando el beneficiario obligado a dar cumplido destino a lo otorgado y, ciertamente también, a sujetarse a las



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

obligaciones que informan el régimen al que la ayuda se adscribe.

El carácter afectado del aporte enlaza jurídicamente el destino de la atribución otorgada al fin u objetivo que la justifica, lo que se traduce en una carga jurídica que debe cumplir la persona subvencionada (cfr. Fernández Farreres, Germán, "Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas", en <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/567>; en forma más detallada v. también, íd. "La subvención", cit. pág. 230 y sigs.). Ello explica el motivo por el cual el desconocimiento de los deberes a cargo del establecimiento privado ha de tener, de ordinario, entre otros efectos, una consecuencia jurídica de carácter resolutorio; en un contexto en el que la Administración debe fiscalizar la actividad subvencionada y en su caso adoptar medidas de diversa índole para corregir desvíos, garantizar el cumplimiento del marco regulatorio y sancionar inconductas. Precisamente porque la observancia de las cargas que pesan sobre el prestador se correlaciona con su derecho a mantener el aporte, a modo de condición subvencional o presupuesto de exigibilidad, el incumplimiento trae consigo la adopción de aquellas determinaciones extintivas, o, como se ha dicho, es fuente de sanciones rescisorias (cfr. García de Enterría, Eduardo - Fernández, Tomás Ramón, "Curso de derecho administrativo", 5ª Ed., Madrid, 1998, tomo II, pág. 169), a las que pueden añadirse otras, de índole más ligado al campo punitivo (v.gr. las multas).

Obsérvese que de lo manifestado por la propia actora en



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

su demanda parecen demarcarse, también para ella, diferencias entre la multa y otras medidas (v.gr. la cancelación de la autorización al titular del establecimiento de gestión privada). En ese punto afirma que estas últimas son "... de otra naturaleza" (v. fs. 45 vta.), es decir, que carecen de la matriz punitiva que corresponde adjudicarle a la multa.

Existen claras diferencias entre las decisiones administrativas extintivas o rescisorias, tales como la caducidad de la autorización o la pérdida de la subvención, de otras que encierran penalidades, v.gr. la multa, que, por su índole, han de estar consagradas en manera expresa y delimitadas en su alcance por la norma objetiva. Al margen de lo establecido en el art. 112, esas variantes se recogen en otros textos del ordenamiento aplicable. El art. 108 de la misma ley 11.612, por ejemplo, describe los cometidos básicos de la DEGP y distingue las "... medidas disciplinarias o de orden..." (inc. d), de las de "... cancelación de la autorización, incorporación o reconocimiento para el funcionamiento" de los servicios de gestión privada (inc. e).

No hace falta trasegar en demasía alrededor de las variables interpretativas de las normas y principios aplicables para percibir, de un lado, el enlace lógico entre el mantenimiento del aporte y la observancia de los deberes que la regulación específica pone en cabeza de la entidad subvencionada y, del otro, que el distingo de efectos sancionatorios arriba advertido tiene andamio en ese conjunto normativo.

IV.4.d. La lectura armónica de los textos que componen el sistema legal justifica lo resuelto por la autoridad educativa demandada.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

IV.4.d.i] El art. 118 de la ley 11.612 no se refiere expresamente al retiro del aporte estatal, cosa que sí hace el art. 119. Ello, que surge de una lectura liminar de los textos, en modo alguno permite colegir, como se pretende en la demanda, que cuando median transgresiones que signifiquen perjuicio económico al fisco (circunstancias previstas en el art. 118) la privación del aporte esté vedada, ni entender que si fuese decidida -en tales supuestos- con base en esa norma el acto sería nulo por falta de fundamento.

En la economía general de la ley el cese de la subvención comporta un efecto normal en supuestos como los aquí debatidos. Sólo una mirada sesgada e incompleta del conjunto normativo conduce a sostener la inviabilidad de esa extinción, mediando afectación patrimonial.

IV.4.d.ii] Es probable que los arts. 118 y 119 de la ley 11.612 carezcan de la precisión técnica deseable como marco regulatorio de la actividad. Pero esas imperfecciones no deberían confundir al intérprete, ni perturbar la comprensión del régimen que estructuran, en orden al mantenimiento de las subvenciones conferidas a los servicios educativos de gestión privada.

IV.4.d.iii] El intento de impedir la supresión del aporte, basado sólo en un cotejo parcial de la letra de los arts. 118 y 119 de la ley 11.612, omite reparar en forma analítica sobre ambos textos (cuyo cotejo demuestra que la determinación extintiva está presente por implicación necesaria en la lógica del art. 118), prescinde de la incidencia de otras disposiciones que sientan una posición inequívoca en cuanto a las condiciones de subsistencia de dicho aporte (en especial, a



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

partir del texto del art. 112, de la misma ley 11.612) y desvirtúa los fines a los que tiende la norma (entre otros, garantizar la regularidad del servicio educativo y la transparencia de la aplicación de los recursos públicos aplicados a su sostenimiento).

IV.4.d.iii.1. Si se repara en el fundamento de la ayuda estatal y de su continuidad o subsistencia, así como en el alcance de su incardinación en un régimen de sostén a la actividad educativa, tal cual se ha visto antes, es más sencillo despejar las dudas que pudieren existir en derredor del art. 118.

Esta Corte ha tenido ocasión de resaltarlo en el citado precedente "Paideia", al señalar que, en cuanto trasunta una asignación de recursos públicos sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, proyecto, actividad de utilidad pública o interés social, el aporte a los establecimientos de gestión privada constituye una modalidad de gasto público que, como tal, debe estar sometido a los preceptivos controles de legalidad y eficacia para evitar o acabar con cualquier modalidad de aprovechamiento ilegítimo (v. causa B. 59.884, cit., voto del ponente, doctor de Lázzari, que hizo mayoría, apdo. 4).

En el ordenamiento educativo la subvención sirve al propósito de coadyuvar al funcionamiento regular de un servicio de fundamental importancia por medio de la garantía, en parte o en el todo, del financiamiento de las remuneraciones del plantel docente y de la cobertura de los aportes pertinentes, previsionales y de la seguridad social. Y sobreabunda ya precisar que esa ayuda pública supone el cumplimiento estricto de las cargas que comprometen a quien la recibe, como



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

presupuesto de su mantenimiento válido. De lo contrario, el aporte debe cesar y, lo percibido sin causa, ser restituido (arg. art. 112, ley cit.; doctr. 1794, 1796 y conchs., Código Civil y Comercial).

En nada de esto se ha detenido la argumentación expuesta en la demanda.

IV.4.d.iii.2. El mencionado art. 112, segunda parte, de la ley 11.612, a modo de cláusula general, asocia la continuidad de la ayuda estatal al cumplimiento de las "... obligaciones impuestas por la presente ley y la reglamentación", como lo pusiera de relieve el Tribunal (v. B. 59.884, cit.).

De suerte que si el incumplimiento del titular del establecimiento de gestión privada es significativo por su gravedad (v.gr. cuando configura una transgresión que significa un perjuicio económico al Fisco, art. 118), la consecuencia jurídica, si no necesaria, esperable con base en la norma del art. 112, consiste en hacer cesar (no mantener) el aporte. Lo mismo ocurriría en caso de una superposición del aporte proveniente del sistema educativo, con otro de origen estatal y análoga finalidad (art. 114); habría aquí también una afectación patrimonial que conllevaría la pérdida de la subvención, aunque la letra del art. 114 no lo señalase en forma expresa.

IV.4.d.iii.3. De todas formas, estimo que la seriedad que revisten las infracciones lesivas del patrimonio provincial hace de la cesación del aporte un mecanismo dotado de cierta automaticidad. Se trata de no agravar el daño causado por la conducta desaprensiva de quien desvirtúa los fines del servicio educativo confiado.

En estos supuestos el art. 118 incorpora una sanción



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

típica, de índole más bien punitiva, no reproducida en el art. 119, como es la multa, cuya cuantía se define en el triple del monto en que resulte afectado el erario provincial. Pero es útil detenerse en el hecho de que el art. 118 añade otra medida: "... la inhabilitación por el término de uno a tres años para actuar en tal carácter en servicios educativos de gestión privada".

He aquí una cuestión capital.

El cotejo de los tramos de la referida norma descarta la viabilidad del argumento que, anclado en la mera literalidad de uno de sus párrafos, enarbolan los reclamantes. Si, según el art. 118, el establecimiento educativo trasgresor debe ser multado y a la vez queda inhabilitado ¿con sustento en qué fundamento tendría derecho a reivindicar para sí el derecho al cobro del aporte, si ha perdido la habilitación para prestar servicios en el campo de la enseñanza? ¿Cuál habría de ser su causa jurídica?

IV.4.d.iii.4. Análoga utilidad reporta valorar otro aspecto que fluye del art. 118. Como accesorio, y en función de la gravedad del hecho, confiere a la Administración la potestad de cancelar la autorización, incorporación o reconocimiento acordado al servicio educativo. Si esto es así ¿por qué habría de estar prohibida la supresión del aporte? ¿Qué razón explicaría mantenerlo en beneficio del titular de un servicio cuya autorización ha sido cancelada?

IV.4.d.iii.5. Se entiende entonces que, por vía del art. 112 y por la propia implicación de los supuestos que el mismo art. 118 contempla expresamente, el retiro de la subvención se deriva de la economía general del sistema en los casos, muy graves, de "transgresiones a esta ley que signifiquen



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

perjuicio económico al fisco"; consecuencia que entronca en este último precepto legal.

Así se explica y se respalda el encuadramiento en el art. 118 de los actos administrativos cuestionados en este proceso.

IV.4.d.iii.6. En cambio, si el incumplimiento no provocase una afectación patrimonial sería de aplicación el art. 119 de la ley 11.612 (dispositivo que no penaliza dichos comportamientos con multa, ni contempla la inhabilitación).

A diferencia de lo que ocurre, implícitamente, con el art. 118, las faltas que enumera el art. 119, por regla, no generan el retiro del subsidio, al menos con alcance definitivo. Ello sólo ocurre cuando median las situaciones especiales. Fuera de los casos de privación transitoria del aporte (por el término de hasta tres meses y, de mediar reincidencia, hasta seis meses), por excepción, se permite disponerlo con carácter definitivo en supuestos puntuales que el art. 119 detalla: a) la reiteración (o multireincidencia) de las infracciones, en que la extinción del aporte puede adoptarse junto o alternativamente con la cancelación de la autorización acordada al servicio educativo; b) si se dificultan las inspecciones contables o verificaciones o se incurre en uso indebido de la ayuda estatal. Esas son las circunstancias que particulariza el art. 119 (la norma también alude a la suspensión del aporte cuando el establecimiento no presenta en tiempo y forma la documentación requerida o no suministra la información).

De esa manera es modulado el alcance de la cláusula del art. 112.

IV.4.d.iii.7. En términos lógicos y ponderativos,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

cuesta compartir un entendimiento que postulase reaccionar con menor rigor frente a las transgresiones más graves (como son las que "signifiquen perjuicio económico al fisco").

Por ello, oportunamente y con razón, el Fiscal de Estado en su intervención en sede administrativa (v. fs. 284/285 del expte. adm.), previa al dictado de la Res. 956/03, puso de relieve que el citado art. 118 debía ser interpretado en consonancia con el art. 112, párrafo segundo, de la ley (v. fs. 284 vta.), postura ampliamente reiterada y ampliada en este proceso.

IV.4.d.iv] El art. 118 lleva ínsita por implicación necesaria, respecto de la generalidad de los casos que su texto aprehende, la pérdida del aporte. El art. 119 lo posibilita si concurren supuestos específicos. Como telón de fondo, el art. 112, regla de orden, proclama la insubsistencia de la subvención ante la inobservancia de las obligaciones consagradas en la ley y sus disposiciones reglamentarias, en función de la gravedad de los hechos que ha de valorar, conforme a su arbitrio razonable, por la autoridad educativa.

Esa es la ilación de significados jurídicos asociados a las normas vigentes que asegura la coherencia del sistema. Si bien en la interpretación de la ley la fuente de consulta inicial es la letra de la norma (CSJN, Fallos: 307:2153; 312:2078; 314:458), se impone tener presente, como ha sostenido con reiteración la Corte Suprema, que la inconsecuencia del legislador no se presume. Por ello en la labor hermenéutica, lejos de asignarse primacía a un criterio que conduzca a poner en pugna las disposiciones de la ley, ha de privilegiarse en cambio aquel que las concilie, procure su compatibilidad o



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

congruencia y sostenga en suma una lectura armónica de sus preceptos (CSJN, Fallos 306:721; 307:518 y 993; 334:13). Antes que sacar provecho de las eventuales falencias de redacción de los textos, hay que indagar el alcance jurídico de la institución que desarrollan, mediante un examen que consulte su racionalidad y la totalidad de las reglas implicadas, de manera que guarden debida coherencia (v. doctrina de Fallos 323:3289, considerando 4° y sus citas, CSJ 258/2010 (46-E) RECURSO DE HECHO Estado nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios c/ Aseguradora de Créditos y Garantías S.A. s/ proceso de conocimiento, sent. de 11-XII-2014, entre otros) y atiendan a la finalidad que se tuvo en miras con su sanción. Por fin, la hermenéutica de las normas tampoco puede ser absolutamente indiferente a los distintos resultados a los que pudiere arribar (CSJN, Fallos 331:1262).

IV.4.d.v] A la luz de estas directivas se concluye que la interpretación propiciada en la demanda no es de recibo, porque repara en la primera mirada de las normas, desentendiéndose de su significado jurídico, del contexto regulatorio en el que se inserta, de su finalidad y del resultado al que arriba semejante parecer.

De un lado, ese ceñido alcance desconoce que la medida extintiva adoptada se halla consagrada como potestad inherente de la entidad pública para actuar en los supuestos previstos en el art. 118, que, además, en tales casos surge expresa del art. 112 y que armoniza con la estructura del sistema diseñado por la ley 11.612, así como con su antecedente (decreto ley 8727/77, validado por esta Corte en su aplicabilidad a casos como el de autos, en la causa B. 52.893) y con el régimen que la sustituyó



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

(ley 13.688 con sus reformas), de manera que cuando se incurre en infracciones que afectan patrimonialmente al Estado, para evitar un enriquecimiento indebido, entre otras reacciones aplicables, es dable disponer el retiro del aporte del que gozaban los establecimientos de gestión privada.

Del otro, el criterio que se sostiene en el presente voto evita los perniciosos efectos que acarrearía adscribir a la posición contraria, sobre cuyas implicaciones ya se advirtiera, que pueden sintetizarse de la siguiente manera: a la comisión de una falta más grave correspondería una reacción más leve y viceversa. Tal sería el desenlace, paradójico e inexplicable, de la controversia de prosperar la visión de los actores. Perdería el aporte aquel cuyas trasgresiones no afectaron el erario público y lo preservaría quien con sus incumplimientos e infracciones lo ha dañado.

No fue, ni pudo haber sido, esa la finalidad de un legislador racional. Y no es admisible extraer por vía interpretativa tamañas conclusiones, sin alterar las bases del sistema.

IV.4.e. A lo dicho se suma una nueva razón que, por si hiciere falta verlo, inclina la balanza, todavía más, hacia el rechazo de la pretensión.

Como se ha puntualizado (v. *supra* 2.b.), en un proceso anterior, tramitado entre las mismas partes y con base en estos mismos hechos (causa B. 52.893, "Espósito de Zanetta", sent. de 7-IX-1993) esta Corte decidió que era legítimo el acto que había dispuesto la suspensión del aporte que percibía la actora, ordenada por la autoridad pública en el contexto de la investigación llevada a cabo y que, luego, derivó en su retiro



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

B-66531

definitivo, cuestión ahora debatida en el actual proceso. La funcionalidad de esa medida provisoria trasuntaba evidentemente un juicio positivo, en cuanto a la pertinencia de un probable acto futuro de eliminación del aporte estatal, a dictarse al cabo del procedimiento y en caso de que llegaren a comprobarse las infracciones o transgresiones *prima facie* acreditadas en el sumario. También resaltaba que el fundamento de ese modo de obrar surgía, entre otros, legítimamente, del art. 13 del decreto ley 8727/77, idéntico, en lo que aquí interesa, al texto del art. 118 de la ley 11.612.

Lo cierto es que la medida precautoria, decidida con sostén en los severos reparos y faltas que a la postre fueron comprobados, fue reafirmada en su plena validez por este Tribunal, en decisión pasada en autoridad de cosa juzgada. Esto presuponia entonces, e implica ahora sin ambages, la conformidad a la ley de un acto resolutorio que, comprobados los hechos investigados, transformara la suspensión temporaria de la ayuda económica en su cesación definitiva, todo ello con arreglo a la norma legal antes indicada.

Dicho a modo de síntesis, esta Corte sostuvo en aquella sentencia que: i] la suspensión del aporte estatal al establecimiento de la ahora actora, decretada por la demandada en el curso de una investigación originada al detectarse graves transgresiones, algunas encuadradas en 13 del decreto ley 8727/77 (art. 118 de la ley 11.612), esto es, con afectación al erario público, era una medida legítima; ii] aunque no estuviera expresamente consagrada en el texto de la norma invocada, tenía lugar por resultar inherente a los cometidos públicos a cargo de la autoridad; iii] tal medida hallaba fundamento normativo en el



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

B-66531

régimen aplicable (entre otros preceptos, se insiste, en el art. 13 del decreto ley 8727/77, que equivale al art. 118 de la ley 11.612).

No sobreabunda reiterarlo: el presente caso es una continuidad de aquel tramitado en el proceso anterior, donde los cargos provisionalmente determinados fueron luego corroborados, en forma tal que la actora no los controvierte. Lo que en su hora fue el retiro provisorio del aporte pasó a ser algo definitivo, por los mismos hechos, antes presumidos verosímilmente, y ahora irrefutablemente determinados. Así las cosas, la posición mantenida en este litigio por la actora revela un intento, algo sesgado pero no menos real, de ignorar lo resuelto por el Tribunal en el referido expediente B. 52.893, para renovar, a contrapelo de lo allí discernido y valorado, una interpretación que fuera descartada.

IV.4.f. Por fin, todo lo expuesto pone en evidencia que los elementos acreditados en autos determinan el rechazo de la pretensión entablada.

IV.5. A modo de *obiter dictum* vaya una última consideración adicional, situados en el plano de la interpretación de las normas que orienta la posición vertida en la demanda. Aún en tal supuesto, habría que concluir que no hay defecto invalidante en lo decidido en sede administrativa pues, en el contexto del caso, carece de gravedad como para determinar un supuesto de nulidad (arts. 103, 108 y concs. del decreto ley 7647/70).

A esto se destinarán, con ese alcance, los párrafos siguientes.

IV.5.a. El Tribunal ha consolidado una doctrina legal



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

que exige a toda autoridad pública motivar adecuadamente sus determinaciones. Ello ha sido enfatizado en el precedente "Zarlenga" (causa B. 62.241, sent. de 27-XII-2002), y reiterado en numerosas ocasiones (v., por todas, causa Q. 72.700, "Marcó", res. de 6-VIII-2013), como modo de reconstrucción del *iter* lógico seguido por la autoridad para justificar una decisión de alcance particular que compromete o afecta situaciones subjetivas, derivación del principio republicano de gobierno (arts. 1º, Const. nac. y Const. prov.) y, al mismo tiempo, imperativo de inexcusable cumplimiento para garantizar la racionalidad y transparencia de la actuación estatal. La satisfacción de dicho requisito exige brindar una respuesta clara y circunstanciada a las peticiones ante ella deducidas y a las cuestiones troncales a decidir en los procedimientos incoados de oficio (v. mis votos en las causas P. 100.862, "Salvatori Reviriego", sent. de 10-VII-2013 y A. 70.444, "Decastelli", sent. de 8-IV-2015).

IV.5.b. Esa carga de fundamentación apunta a fines sustantivos señalados, cualitativamente diversos del apego a fórmulas o recaudos meramente rituales. Por ello, el análisis de suficiencia de la motivación no puede desvincularse del alcance de las potestades atribuidas a la autoridad por el ordenamiento (doctr. CSJN, Fallos 308:132), de las características del procedimiento en el que la decisión se inserta, de los intereses que su dictado afecta o beneficia (doctr. CSJN, Fallos 324:1860; doctr. causas B. 58.914, "Carballo", sent. de 18-V-2005 y B. 59.733, "Lagoa", sent. de 20-VIII-2008, entre otras), ni mucho menos de lo efectivamente acreditado y reconocido como hechos incontrovertidos por las partes del proceso.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

Tiene relevancia, a la vez, verificar si concurren los motivos determinantes invocados en el acto, tal cual sucede en la especie, o si ellos han sido ocultados, tergiversados o envueltos en frases ambiguas, oscuras o contradictorios al dictarse la decisión administrativa, extremos que en manera alguna se configuran en el presente asunto. Como ocurre con otros requisitos del obrar administrativo, no cualquier defecto en la expresión de los motivos determinantes del acto lo invalidará de modo absoluto (v.gr. cuando su contenido y sus motivos determinantes surjan indubitables para los interesados, de suerte que no genere en manera alguna confusión en ellos sobre lo decidido: su objeto, alcance, fundamento y finalidad), pues de lo contrario se incurriría en puro formulismo. Ha de tratarse de vicios graves, que priven de juridicidad a la decisión adoptada.

IV.5.c. Desde esa perspectiva de análisis, a poco andar, se advierte la inviabilidad del intento anulatorio en los términos que ha sido esbozado en la demanda.

IV.5.c.i] En primer lugar, porque la objeción de la actora ha sido centrada en cuestionar las atribuciones de la demandada para retirar el subsidio, mas no en defectos graves en expresión de los motivos determinantes de lo decidido en sede administrativa. Tal reparo ya ha sido desechado por improcedente a tenor de los fundamentos desarrollados en los apartados anteriores.

En su demanda (v. fs. 43/52) no alega seriamente el vicio de motivación ni articula la infracción normativa que le correspondería; tampoco lo hace en el alegato (v. fs. 269/272). No ha mencionado siquiera de soslayo la inobservancia del art.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

108 del decreto ley 7647/70. Lisa y llanamente omite articular con el mínimo de fundamento requerido un vicio de falsa o ausencia de motivación. Se halla incumplida la carga procesal emanada del, por entonces aplicable, art. 31, inc. 4 de la ley 2961 (análogo en el punto al art. 27 inc. 5, ley 12.008 con sus reformas). No ha sido desvirtuada la presunción de validez de los actos administrativos cuestionados, para lo cual es menester que el impugnante alegue seriamente la existencia y configuración del vicio de legalidad aducido, no bastando a tal fin una mera referencia genérica o indeterminada (doctr. causas B. 60.535, "Aranda", sent. de 5-X-2005, B. 62.840, "Acosta", sent. de 27-III-2008; B. 66.966, "Avila", sent. de 14-VIII-2013, entre muchas).

Aun obviando lo anterior, es indudable que en la especie la individualización de las faltas endilgadas por la Administración siempre ha sido precisa e inequívoca. En especial, las infracciones lesivas del patrimonio provincial se expusieron pormenorizadamente, explicitándose cómo fueron respaldadas por la prueba de la causa. Al igual que las restantes reprochadas, permanecen enhiestas en su fuerza de convicción al cabo de este litigio, pues no merecieron refutación por los demandantes y se subsumen, sin cavilaciones, en el art. 118 tantas veces citado. En su materialidad, todos y cada uno de los cargos han sido descriptos con precisión.

La norma mencionada fue actuada por la autoridad de instrucción al momento de calificar las faltas en el inicio del trámite. En el auto de imputación, se detallaron las irregularidades, distinguiendo aquellas que causaron perjuicio económico de las que no, respecto de las cuales efectuó el



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

encuadre jurídico y sus correspondientes sanciones en los arts. 13 y 14 del decreto ley 8727/77; normas antecesoras de los 118 y 119 de la ley 11.612, que presentan idéntica redacción en sus textos (v. fs. 93/96, expte. adm.). Nada de lo tramitado luego desdijo esas determinaciones iniciales. La lectura del recurso de revocatoria deducido contra la Res. 571/98 (v. escrito de fs. 257 y siguientes de las actuaciones administrativas) deja en pie los reparos formulados por la autoridad educativa. Luego, es inequívoco que el obrar administrativo adoptó las medidas conducentes y también sancionó por una serie de infracciones de los responsables del establecimiento educativo, descriptas sin oscuridades a lo largo de todo el sumario y también en las decisiones materia de esta causa.

IV.6. En mérito a los fundamentos anteriores, corresponde desestimar la pretensión articulada en la causa.

Voto por la **negativa**.

Costas por su orden (arts. 17, ley 2961; 78 inc. 3°, ley 12.008 -texto según ley 13.101-).

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Negri dijo:

Adhiero a los argumentos expuestos por mi colega preopinante, a excepción de lo manifestado en el punto IV apdo. 4.d.iv] -último párrafo- de su exposición, pues considero que los restantes fundamentos brindados resultan suficientes para abastecer la solución que se propicia en autos.

Con el alcance indicado, voto por la **negativa**.

El señor Juez doctor **Genoud** y la señora Jueza doctora **Kogan**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Negri, votaron la cuestión planteada también por la **negativa**.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

S E N T E N C I A

Por lo expuesto en el acuerdo que antecede se rechaza la demanda interpuesta.

Las costas se imponen por su orden (arts. 78 inc. 3°, ley 12.008 -texto según ley 13.101- y 17, ley 2961).

Por su actuación profesional en autos, régulanse los honorarios del letrado patrocinante de la parte actora, doctor Ricardo Abel Planes en la suma de pesos once mil setecientos \$ 11.700 (conf. arts. 9, 10, 14, 15, 16, 28, 44 inc. b, 51 y 54 del dec. ley 8904/1977; Acuerdo 3871 de 25-X-2017; doctrina causa I. 73.016, "Morcillo", sent. de 8-XI-2017), cantidad a la que habrá de adicionarse el 10% (arts. 12 inc. "a" y 16 de la ley 6716, t.o. dec. 4771/1996 y sus modificatorias) y el porcentaje que corresponda según la condición tributaria del mencionado profesional frente al Impuesto al Valor Agregado.

Regístrese y notifíquese.

HILDA KOGAN

HECTOR NEGRI

DANIEL FERNANDO SORIA

LUIS ESTEBAN GENOUD



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531

JUAN JOSE MARTIARENA
Secretario



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-66531