------ En la ciudad de Rawson, Capital de la Provincia del Chubut a los 13 días del mes de mayo del año dos mil veintiuno, se reúnen en Acuerdo los integrantes del Superior Tribunal de Justicia con la Presidencia del Dr. Mario Luis Vivas y la asistencia del Dr. Heraldo E. Fiordelisi para dictar sentencia en los autos caratulados: **"R., M. F. c/Provincia del Chubut s/ Demanda Contencioso Administrativa" (Expte. N° 24.968 – Año: 2.018)**. Teniendo en cuenta el sorteo efectuado a fs. 102 y la integración dispuesta a fs. 93, de conformidad al Acuerdo Plenario N° 4949/2.020 correspondió el siguiente orden para la emisión de los respectivos votos: Dres. Vivas, Fiordelisi y Dra. Cordón Ferrando. ----------

------ Acto seguido se resolvió plantear y votar por su orden las siguientes cuestiones: PRIMERA: ¿Es procedente la demanda? y SEGUNDA: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar? ----------

------ **A la primera cuestión el Dr. Mario Luis Vivas dijo:** ----------

------ I. Las piezas procesales. ----------

------ a. La demanda entablada. ----------

------ Promueve la señora M. F. R., a través de su Apoderado, demanda contencioso administrativa contra la Provincia del Chubut para que se reconozcan los servicios que, durante siete (7) años, ocho (8) meses y once (11) días, dice haber prestado como docente en Jardines Maternales de la Municipalidad de Paraná, Provincia de Entre Ríos. Además requiere que, previamente, se declare la nulidad de la **Nota N° 1.279/17** de la División Cómputo y Certificaciones de Servicios dependiente del Ministerio de Educación de la demandada. ----------

------- Comenta que con idénticos fines, el 16 de mayo del año 2.017, dedujo

reclamo administrativo contra el Ministerio de Salud (debió decir "Educación") y ante la falta de respuesta interpuso un Pronto Despacho; todo aclara- de conformidad con lo establecido en los arts. 138° y 76° de la Ley I N° 18. Refiere que mediante la misiva individualizada en el párrafo anterior, el 20 de septiembre de 2.017, se le informó que registra una antigüedad de catorce (14) años, diecinueve (19) meses y diez (10) días. La considera *"…un rechazo al reclamo deducido…"* (fs. 25 vta.) que agota la vía administrativa previa y deja expedita la vía judicial. ----------

------ A continuación, narra que presta funciones en la Escuela de Nivel Inicial Municipal N° 2.404 de esta ciudad. Recuerda que, el 30 de enero de 2.015, hizo una presentación por ante el área de Personal del Ministerio de Educación para gestionar el reconocimiento de la prestación de servicios laborales antes descriptos. A cuyos fines, completa, acompañó la documentación pertinente. Remarca haber tenido que reiterar la petición el 1° de marzo de 2.017, oportunidad en la que adjuntó nuevos elementos para avalar dicho trámite. ----------

------ Menciona haber recibido la **Nota N° 298/17** suscripta por la Jefa de División Cómputos y Certificaciones de Servicios de la referida Cartera mediante la cual se le comunicaba que no cumplía con los requisitos exigidos para acreditar la antigüedad. Además, remarca, el texto indicaba que todas las prestaciones de servicio debían encontrarse acordes al **"Instructivo de Acreditación de Antigüedad"** y transcribe el artículo 6° de este (fs. 25 vta.).-

------ Alega que conforme la documentación provista por la Municipalidad de Paraná, que había anexado a las presentaciones administrativas antes descriptas, estuvo contratada bajo la modalidad de Locación de Servicios en la Categoría 8 -Agrupamiento Técnico- a partir del 21 de octubre de 1.988 y, por sucesivos e idénticos contratos, así permaneció hasta el día 31 del mismo mes del año 1.989.----------

------ Luego, el 13 de noviembre de ese año por Dto. N° 2.001/89, recuerda haber sido designada en la Categoría 8 de la planta permanente de la

Dirección de Educación y Capacitación Laboral; hasta que el 1° de enero de 1.995 fue promovida (Dto. N° 2.528/95) a la Categoría 16 -Agrupamiento Profesional- Tramo C. Cargo este en el cual, según expone R., laboró hasta que se le fuera aceptada su renuncia por Dto. N° 1.036/96 del 6 de julio de 1.996. ----------

------ A continuación, transcribe el artículo 19° de la Ordenanza N° 4.215 del municipio mencionado que regula el Agrupamiento Profesional que, según puede leerse, incluye a los agentes en diversos "tramos", conforme con los años cursados para obtener títulos universitarios o terciarios y según el tipo de función que se desempeña. Alude que, tal como arroja la planilla *"demostrativa de servicios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos"* que acompaña su cargo de revista era: **Categoría 16 - Profesional C**.----------

------ Enfatiza que todas las acreditaciones que añadió, han sido reforzadas con la certificación que da cuenta de su desempeño como *"Docente en los Jardines Maternales, con desempeño en tareas Pedagógico Didácticas cumpliendo responsabilidades áulicas"*. Y asevera que los elementos descriptos prueban que cumplió con lo prescripto en el punto 6) del Instructivo antes referido y agrega *"...en cuanto establece el reconocimiento de servicios emitidos por Cajas Previsionales <u>especificándose que estos servicios son</u> <u>reconocidos como profesional docente</u>..."* (fs. 26).----------

------ Acusa R. que sin sustento lógico ni jurídico y a pesar de toda esa documentación, el servicio administrativo del Ministerio de Educación le informa que registra una antigüedad de catorce (14) años, diecinueve (19) meses y diez (10) días, sin reconocerle -aclara- los años que trabajó y aportó en la jurisdicción de Entre Ríos. ----------

------ Arguye que el Estado provincial le cercena la posibilidad de alcanzar futuros derechos sociales reconocidos en el Estado Social de Derecho que adopta el art. 1° de la Constitución Provincial. Agrega que el derecho a la seguridad social es un derecho constitucionalmente reconocido que ha

merecido ese trato en la doctrina de este Tribunal y cita precedentes (fs. 26 vta.). Sostiene que resulta notoria la legitimidad de su reclamo para que sea reconocida la antigüedad docentes a fin de computarlos oportunamente y gozar del beneficio jubilatorio respectivo.----------

------ Bajo el subtítulo "Ilegitimidad del acto" pide que, previo al reconocimiento que se demanda, se declare la nulidad de las **Notas N° 298/17** y **1.279/17** ambas suscriptas por la Jefa de la División Cómputo y Certificaciones de Servicios del Ministerio de Educación. Fundamenta que son ilegales porque han sido dictadas con total prescindencia de las normas jurídicas que debe respetarse. Tal, indica, el punto 6) del Instructivo antes comentado. Lo reproduce nuevamente (fs. 26 vta.) y arguye que la documentación que se anexa demuestra que los servicios prestados hacen a su actividad docente.----------

------ Justifica que ambas son nulas en virtud de lo dispuesto en el art. 33° de la Ley I N° 18. Cita y transcribe la Sentencia Interlocutoria N° 61/SCA/18 de este Tribunal y sustenta que aquellas reúnen la calidad de actos administrativos, puesto que importaron *"…una modificación de la situación jurídica de la hoy actora en relación al derecho reclamado de reconocimiento de servicios…"* (fs. 27). Alude a otros precedentes también de este Cuerpo y finiquita *"… estos actos han sido dictados sin tener en cuenta el Instructivo de Acreditación de Antigüedad… razón por la cual su ilegitimidad es manifiesta y así deben ser declarados…"* (fs. 27 vta.).--------

------ Ofrece prueba, hace reserva del caso federal, justifica el derecho que le asiste en la Ley XIX N° 8 -Régimen del Personal Policial-, en los arts. 14° bis y 16° de la Constitución Nacional y 24°, 44° y 45° de la Constitución de Chubut. Finalmente, formula petitorio de estilo. ----------

------ II. A fs. 44/48 contesta la demanda la Provincia del Chubut. Niega todos los hechos invocados por la accionante, el derecho en que la sustenta, así como

la doctrina y jurisprudencia que cita en tanto no sean expresamente reconocidos por ella.----------

------ Luego niega expresamente, a través de trece puntos, lo siguiente: la procedencia del reclamo y de la acción promovida; que la documentación obrante en el Legajo de la actora justifique el derecho que pretende; que la Provincia del Chubut esté obligada a reconocer los servicios prestados por R. en la Municipalidad de la ciudad de Paraná; que las funciones que dice haber desempeñado en esa merezcan el reconocimiento para el cómputo de la antigüedad; que la documentación que se anexa reúna los recaudos exigidos en la ley a tales fines; que se haya cercenado la posibilidad de que acceda al beneficio jubilatorio o que la jurisprudencia invocada respalde el derecho pretendido por la accionante. También, entre otras cosas, desconoce la autenticidad de la totalidad de la prueba individualizada en el punto "V---------

------ Pruebas" del escrito introductorio y, a fs. 45 y vta. describe la pretensión de la señora R.----------

------ En el apartado V. se aboca al análisis de la cuestión debatida. ----------

------ Subraya que, la "planilla demostrativa de servicios" emitida por el gobierno municipal de Paraná, arroja que *"…la relación laboral de la actora fue brindada durante períodos no determinados y en categorías no especificadas, no detallando con exactitud y precisión las funciones desempeñadas en ese ámbito (años, cargos, escuelas, fechas y altas, etc.)…"* (fs. 45 vta.). ----------

------ Reproduce los diversos cargos que habría desempeñado R., como se relataron en la demanda y, en relación con la aludida Categoría 16 - Profesional "C" puntualiza que, de haberse desempeñado, se corresponde con el último período laborado previo su pase a esta Provincia y que no fue así desde el inicio de aquel vínculo laboral. Al cual habría accedido -completa- en base a la antigüedad y en el marco de lo normado por los arts. 33° a 35° de la Ordenanza

N° 7.215 (Estatuto Escalafón del Personal de Planta Permanente - Municipalidad de Paraná) (fs. 46). ----------

------ Explica que el reconocimiento de la prestación de los servicios realizados en otra jurisdicción, tal el objeto de la demanda, encuentra marco legal en el art. 18° de la Ley VIII N° 20. En concordancia, agrega, con lo reglado por el Instructivo de Acreditación de Antigüedad que fija los requisitos que deben consignarse a efectos de acreditarlos. Todo lo que transcribe a fs. 46 y argumenta que la documental que adjunta la accionante no cumple íntegramente tales recaudos. Grafica que *"la Planilla Demostrativa de Servicios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos"* no especifica con precisión las funciones, cargo o escalafón (docente) ejercido; tampoco el número de escuelas ni las fechas de altas y bajas. En consecuencia -razona- la petición no tiene asidero y procede el rechazo de la demanda.----------

------ A continuación, reproduce el art. 101° inciso a) de la Ley VIII N° 20 que consagra, específicamente, los presupuestos para obtener la *"jubilación ordinaria"* del personal docente e interpreta que ello se encuentra directamente relacionado con esta pretensión. Según interpreta, si este Tribunal permitiese el cómputo de la antigüedad que se reclama, pero no se ajusta a lo normado en el ámbito provincial, posibilitaría que la accionante los adicione a los años efectivamente laborados dentro de la Provincia para obtener en breve el beneficio jubilatorio. Ya que, según explica, tal como lo acredita el Legajo Personal y los recibos de haberes, la señora R. comenzó a trabajar en el orden local el 05 de enero del año 2.004.----------
------ Destaca que, conforme fuera informado por la oficina respectiva del Ministerio de Educación, la actora registra una antigüedad de catorce (14) años y -reitera- no procede computar los servicios prestados en otra jurisdicción puesto que no cumplen con los requisitos de rito exigidos. Por tal motivo, pide que se desestime la demanda porque, según alega, la contraria no ha logrado demostrar que le asista el derecho que invoca ni acreditar los extremos exigidos legalmente. ----------

------ c. La prueba producida es **documental** e **informativa**. La que acompañó la actora con la demanda que se acordeló entre las fs. 02/24. Además, la ofrecida en poder de la demandada referida a recibos de haberes, acompañándose un (1) CD-soporte magnético, que se ordenó reservar en la fs. 49. **Informativa**: se agregó a fs. 68/70 la respuesta de la Municipalidad de Paraná (Provincia de Entre Ríos) correspondiente al Oficio N° 176/SCA/19. La Provincia demandada ofreció solo la documental que adjuntó con la contestación de la demanda, acordelada entre las fs. 41/43 y la ya individualizada. Además, se ordenó (fs. 49) agregar por cuerda los autos caratulados: "**R., M. F. c/ Provincia del Chubut s/ Demanda Contencioso Administrativa"** (Expte. N° 24.780 – Año: 2.017); conforme fuera oportunamente solicitado por la accionada *ad effectum videndi* (fs. 47 vta.). ---

------ d. Los actuados fueron puestos a disposición de las partes para alegar (fs. 73), incorporándose el de la actora entre las fs. 77/78 y vta.; se dio por decaído el derecho dejado de usar por la Provincia demandada y se ordenó el pase al señor Procurador General en la fs. 79. ----------

------ e. A fs. 80/81 emite dictamen el Magistrado. Luego de describir la postura de las partes y detallar los antecedentes del caso, opina que la normativa que regula la situación es clara y subraya el déficit de la documental acompañada por la accionante. Menciona que no observa ilegalidad alguna en el rechazo del pedido de reconocimiento de antigüedad docente, puesto que aquella no cumple con los recaudos exigidos en la reglamentación del Ministerio de Educación, los cuales -completa- se presentan lógicos y razonables. ----------

------ Refiere que la prueba acompañada omite las precisiones requeridas en esa y resalta que, en la respuesta de la prueba informativa -fs. 67-, emerge que la accionante *"…no guardó ni guarda vínculo laboral con la Administración Municipal…"*. De tal manera, considera que la demanda debe ser rechazada.--

------ **II. ANÁLISIS:** ----------

------ 1. La accionante, M. F. R., acude nuevamente por ante los Estrados de este Tribunal promoviendo una demanda contencioso administrativa, luego de un primer intento que se desestimó por falta de jurisdicción (S.I. N° 61/SCA/18). En esta ocasión y para habilitar el tratamiento de la acción, solicita la declaración de nulidad de las decisiones emanadas de la Jefa de División Cómputo y Certificaciones del Ministerio de Educación porque, según alega, son *ilegales* al haber sido dictadas con total prescindencia del Instructivo de Acreditación de Antigüedad de esa Cartera y del art. 33° de la Ley I N° 18. ---

------ Además, finca la pretensión en el reconocimiento de la prestación de servicios que, en tareas docentes, dice haber cumplido a las órdenes de la Municipalidad de Paraná, Provincia de Entre Ríos. Para ello, argumenta que el tiempo durante el cual desarrolló tales funciones consta en los elementos probatorios que acompaña y que al no haberlos admitido la Administración Pública torna imposible su cómputo para acogerse, oportunamente, al beneficio jubilatorio. En consecuencia, solicita que se le ordene a la demandada que incluya como *"antigüedad"* el plazo que asevera haberse desempeñado en extraña jurisdicción.----------

------ Por su parte, la Provincia del Chubut al contestar la demanda, no controvierte el derecho esgrimido por la accionante, sino que su defensa gira en torno a la falta de precisión y demostración de los hechos que alega para sustentar sus dichos. Según advierte, la prueba producida no reúne los requisitos exigidos en el Instructivo al que ha referido la contraparte. Por eso, subraya que la acción debe ser rechazada dado que no reúne los presupuestos legales establecidos en el artículo 18° de la Ley VIII N° 20, en concordancia con las pautas del "*reglamento interno*" ya invocado. ----------

------ 2. Así expuesta la postura de las partes, debo advertir que la presente contienda denota una particularidad que estimo conveniente destacar desde el inicio. ----------

------ Una atenta lectura me permite aseverar que no se encuentra controvertida la existencia del vínculo jurídico de empleo público que las relaciona. Ha narrado la señora M. F. R. desempeñarse como docente de la Escuela de Nivel Inicial Municipal N° 2.404 de esta ciudad de Rawson y en ese carácter haber efectuado el reclamo que, denegado en sede administrativa, ahora es objeto de este juicio. Frente a ello, debo remarcar, que la accionada limitó su estrategia en mantener su decisión de que la accionante no logró demostrar, acorde las exigencias de la reglamentación, el derecho que ahora viene a demandar. ------

------ Lo dicho me exime de ahondar en relación con las características propias y tipificantes de esa relación jurídica. Sin embargo, sucintamente, proporcionaré un marco teórico a fin de analizar las Notas que dieron finiquito al reclamo de R. y cuya presunción de legitimidad se cuestiona. ----------

------ Soslayaré el abordaje de la variedad de situaciones normativas y subjetivas que surgen de esa relación jurídica y que ha producido abundante jurisprudencia de este Tribunal; pues al no estar debatida, sería un exceso. Solo en función docente me permito remitir, a quien desee profundizar, a la atenta lectura de las Sentencias Definitivas N° 05/SCA/97, 14/SCA/99, 7/SCA/04, 05/SCA/05, 03/SCA/10, 01/SCA/13, 07/SCA/15, 19/SCA/19 y mi voto en la N° 12/20; entre muchas otras. ----------

------ Sin embargo, quiero reiterar ya sea que se considere a ese *"vinculo iuris"* estatutario o contractual, en el primer caso la propia situación estatutaria de subordinación, en el segundo la cláusula exorbitante, determinarán en definitiva las circunstancias particulares a que se sujetarán esos derechos. Puesto que *"...el régimen administrativo previo es lo que fundamenta los caracteres esenciales de la vinculación de empleo público, que se distinguen por el carácter personal de la prestación convenida, la profesionalidad, la permanencia, la retribución uniforme, y la subordinación a los órganos superiores de la Administración...* " (mi voto en SD Nº 12/20). ----------

------ 3. En lo que aquí interesa y para no perder el hilo discursivo diré que, en el orden provincial, el personal docente -tal, el caso de la actora- debe atenerse a los deberes y derechos que ha establecido la Ley VIII N° 20 en los artículos 6° y 7° a lo largo de los doce incisos que cada uno contiene, respectivamente.

------ En forma previa, en el artículo 2º, definió qué debe entenderse por personal docente, esto es: *"…todo aquel que imparte, dirige, supervisa y orienta la educación con sujeción a normas pedagógicas y reglamentaciones legales…"*, al que abarca. ----------

------ A continuación, el plexo normativo glosado, determina cuáles son los rubros que *componen* la remuneración del docente *en actividad*, de conformidad a los cuatro incisos que fija en el artículo 15°. Entre esos, el inciso b) contempla una *"bonificación por antigüedad"* que según advierte deberá ser calculado sobre el sueldo básico. Además, *cualquiera sea el grado o categoría de revista percibirá* por los *años de servicios* un *porcentaje* que corresponde liquidar a tenor de la escala que se inicia al año de antigüedad con un diez por ciento (10%), se modifica e incrementa cuando estos van acumulándose, sin un criterio uniforme (en relación al cual no considero pertinente extenderme) hasta arribar a un porcentaje del ciento veinte por ciento (120%) que se liquidará al docente en actividad que alcance a computar veinticuatro años de servicios (artículo 17°).----------

------ Ahora bien, también debe analizarse por la utilidad que tiene para el caso, la previsión contenida en el artículo 18°, que transcribo: *"…se consideran acumulables a los efectos de las bonificaciones por antigüedad, todos los servicios no simultáneos de carácter docente, conforme con la definición del artículo 2º y* ***debidamente certificados****, prestados en jurisdicción nacional, provincial, municipal o en establecimientos adscriptos a la enseñanza oficial…"* (el destacado es propio). ----------

------ Remarco que la importancia de dicha frase resulta significativa. ----------

------ Así lo creo porque, para unificar criterios, el día 11 de mayo de 2.010 el Ministerio de Educación Provincial lo reglamentó. Esto es, determinó de qué manera debe un docente **"Acreditar la Antigüedad"** de todos los servicios no simultáneos de carácter docentes que hubiese prestado a fin de su acumulación para percibir la *"bonificación por antigüedad"* ya referida. A tales fines, aprobó un **"Instructivo"** que luce agregado a fs. 20/21 y 41/42, ya que ha sido traído a juicio por ambas partes. Destaco, antes de introducirme en su contenido, que **no ha sido objeto de cuestionamiento** alguno por parte de la accionante (sobre esta arista retomaré luego). ----------

------ Advierto, brevemente, que en seis apartados individualiza cuáles son los requisitos que deben ser observados por el personal docente que desee justificar tal actividad. ----------

------ En primer lugar, prevé que "*…se consideraran acumulables…"* según se haya cumplido la prestación de servicios: 1) *en otra jurisdicción*; 2) en escuelas privadas; 3) en institutos educativos dependientes de las fuerzas armadas y/o de seguridad; 4) universitarias; 5) en las escuelas municipales de esta Provincia; y 6) *"emitidos por Cajas Previsionales"*. ----------

------ En segundo lugar, dicho punto 1) establece: *"…en esta documentación deben consignarse los siguientes datos: carácter del cargo (docente); número de Escuela, fechas de altas y bajas (se debe indicar: día, mes y año), situación de revista y licencias sin goce de haberes -esta documentación debe contar con la legalización correspondiente…- se aclara que las autoridades con facultad para este trámite corresponden al Ministerio de Educación de la provincia que provee o Ministerio del Interior, aquí debe figurar el número del Instrumento Legal por el cual se legaliza"* .----------

------ Mientras que el apartado 6), que es el invocado por la actora, reza: "*…este trámite tiene validez para la acreditación de la antigüedad, siempre y cuando se especifique que los servicios* ***reconocidos son docentes****…"*. ----------

------ En último término diré que bajo el sub título "*Observaciones Generales*", luego de aclarar que lo que expondrá es de aplicación a todos los ítems descriptos, el formulario añade otros siete recaudos que enuncia de la a) hasta la g) que deberán atenderse en caso de efectuar el pedido. Por ejemplo, reproduzco el que estimo pertinente, el **apartado b)** dice: *"... Todas las Certificaciones de Servicios que pretendan ser reconocidas a los efectos de su bonificación, y que procedan de otras Jurisdicciones (sean estas por servicios estatales o privados), deberán contar con la legalización correspondiente..."*.-

------ De este modo, concluyo con la descripción del contexto normativo que regirá el estudio del caso. ----------

------ 4. Habré de examinar, considerando la normativa aplicable, las dos respuestas administrativas que merecieron la queja de R. para habilitar esta instancia. Pues como viene a relatar en la demanda, frente al pedido expreso de reconocimiento, se le negó el cómputo a su antigüedad del plazo laborado como maestra en Jardines Maternales de la Municipalidad de Paraná, Entre Ríos. ---

------ Para reconstruir el contexto fáctico, ante la carencia de expediente administrativo adunado en autos, partiré de la **Nota N° 298/17** por la cual la Jefa de la División Cómputo y Certificaciones de Servicios del Ministerio de Educación, el día 23 de Marzo de 2.017 comunicaba a la Dirección de la Escuela N° 2.404 que hacía devolución de la documentación perteneciente a la docente R. El texto explicaba *"...dado que... no cumple con los requisitos que se exigen para acreditar antigüedad. [...] se indica que todas las presentaciones de servicios...a los efectos de acreditar dicho rubro, deben ajustarse a los requerimientos que se indican en el instructivo (Léase párrafo resaltado)..."* (fs. 24). Es decir, pareciera referir a otro documento adjunto que no ha sido acompañado en autos, pero que habilita a suponer que se trataría de una indicación de las autoridades administrativas para facilitar su comprensión. Asimismo, se observa en el margen izquierdo la notificación de la referida docente. ----------

------ Unos meses después, el 20 de septiembre de ese año, la misma funcionaria rubricó la **Nota N° 1.279/17** también dirigida a las autoridades de la referida institución educativa en la que labora la accionante, mediante la cual informa *"…a la docente R.… que atento a su reclamo, se ha realizado la verificación de todos los períodos trabajados y acreditados, de acuerdo a los registros obrantes en éste Ministerio, observándose interrupciones. Por lo que al 01/10/17, registrará una antigüedad de: 14 años, 10 meses y 10 días…"* (fs. 06). ----------

------ Acotaré que por las razones jurídicas y los argumentos expuestos en la **Sentencia Interlocutoria N° 061/SCA/18** (agregada entre las fojas 55/59 del expediente N° 24.780 - 2.017) la descripta fue considerada como un acto administrativo. Toda vez que, según juzgó esa, importaba la modificación de la situación jurídica de la señora R. frente al derecho pretendido y a la Administración. Razón por la cual, el fallo prevenía sobre la pertinencia de requerir de manera formal su nulidad. Claro está, en razón de la presunción de legitimidad de la que esa goza ----------

------ En ese sentido, aduno la definición que de las ***notas definitivas*** brindé recientemente en la SD N° 03/21**.** Sostuve, con cita de Comadira, son aquellas que: *"...en ausencia de acto administrativo expreso, remiten las autoridades administrativas a los administrados haciéndoles conocer una determinada decisión, habida cuenta de que aparecen en ellas, más allá de su eventual imperfección formal, la declaración configurada del acto..."* (Conc.: "El acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, pág. 16). Concepto aplicable al supuesto de autos.----------

------ De tal manera, la única posibilidad de que este Tribunal ingrese en el tratamiento de la cuestión planteada es que el ataque traído por la accionante sea lo suficientemente certero y fundado como para permitir que se analice la legitimidad de esa actuación administrativa.----------

------ 5. Ello así porque, no debe olvidarse que esa "*declaración*" goza de la presunción de legalidad que es -como dice Tomás Hutchinson- relativa, provisional, transitoria, calificada como *"iuris tantum",* un juicio hipotético que puede desvirtuar el interesado demostrando que el acto contraría el orden jurídico. Mientras el particular no alegue y -según los casos y su posición frente al objeto de prueba- acredite su ilegalidad, y logre que un órgano administrativo o judicial lo declare, seguirá presumiéndose legítimo (Breves Reflexiones acerca de la presunción de legitimidad del acto administrativo - en Acto Administrativo y Reglamento - Ed.RAP- Jornadas Univ. Austral 2.001) (SD N° 01/SCA/11 y reproducido en mi voto en la N° 123/SCA/17). ----------

------ Además, "...el Magistrado debe examinar la razonabilidad de la decisión administrativa y nunca debe llegar a sustituir el criterio de los órganos legalmente facultados a tal efecto. Dicho control supone el de la debida aplicación de las normas estatutarias, de manera que los hechos se clarifiquen adecuadamente y lo decidido se ajuste al texto legal (CSJN Fallos 304: 1.335; 311: 2.128 y 314: 1.251, entre otros) (mi voto en Sentencia Definitiva SD N° 05/SCA/19). ----------

------ Diré, para completar, que "...el Poder Judicial a pedido de parte, sólo hallase facultado para examinar la legitimidad del acto, competencia que se extiende a determinar si los hechos y antecedentes invocados por la administración para emitirlo han o no existido en la realidad, si se trata de una afirmación falsa o verdadera acerca de esa situación de hecho que sirvió de base para la emisión del acto... no se puede investigar la intención de la administración, sino confrontar si el dato objetivo mentado en la norma, se identifica con el juicio objetivo que surge de la realidad... el control alcanza a la debida aplicación del estatuto, de manera que los hechos se configuren y clasifiquen adecuadamente...". Tal, la doctrina de este Tribunal que surge en las Sentencias Definitivas N° 14/SCA/99, 02/SCA/07, 06/SCA/09, 17/SCA/15 y 45/2.020. ----------

------ En esta última, con cita de Gordillo, clasifiqué los elementos esenciales del acto y los vicios susceptibles de afectar su validez: "...competencia, voluntad, objeto y forma constituyen elementos esenciales, y los requisitos de

causa y fin se subsuman en el de voluntad. Los vicios se clasifican, según afecten estos elementos, y según su gravedad se determinan las consecuencias jurídicas...". En relación al vicio de la causa del acto administrativo, "... se comprenden los presupuestos de hecho y de derecho que justifican la emisión del acto administrativo, su motivo y fundamento. Si el administrador actúa sin que exista una situación objetiva que justifique la decisión adoptada, o funde la decisión en otros hechos aparentes o falsos, o que carecen de relevancia para el caso..., o se prescinde del orden jurídico sin dar razones plausibles, o si se da como fundamentos preceptos o pautas de excesiva amplitud o remota lejanía en relación con el caso en sustitución de normas positivas inmediatamente aplicables... existe vicio en la causa determinante de la nulidad del acto" -SD Nº 49/92-. En la S.D. N° 04/SCA/01 se añadió "...el vicio que adolezca la causa, afecta a la voluntad administrativa e importa arbitrariedad. (…) En síntesis, la arbitrariedad, constituye un vicio de la voluntad porque el administrador prescinde de la sujeción a la ley o a la prueba, o razona falsamente, con lo cual el acto se funda en su propia veleidad personal. (…) El acto que prescinde de "fundamentación subjetiva seria" y se encuentra en discordancia con el ordenamiento jurídico que le sirve de sustento, es ilegítimo y expone una falacia de conclusión inatingente ...lo cual conduce a su nulidad..."(SD Nº 03/SCA/99 y 17/SCA/15). ----------

------ En resumen, ese examen de validez del acto administrativo supone siempre un juicio lógico-jurídico de comparación entre el acto, sus elementos y las normas aplicables. Este juicio implica confrontar las exigencias impuestas por el ordenamiento, en cuanto a los elementos esenciales del acto, con la realidad del acto administrativo emitido […] Así, el objeto es lo que éste decide, certifica u opina y en todos los casos debe ser cierto, física y jurídicamente posible, la causa los hechos y antecedentes en que el acto debe sustentarse y el derecho aplicable. Mientras que la motivación es la expresión de las razones que inducen al órgano a emitir el acto correspondiente (STJ CH S.D. N° 16 y 128/SCA/16, citadas en mi voto en las N° 06/SCA/18 y 45/2.020). ----------

------ 6. Evaluados los antecedentes del *sub-júdice* al amparo de la doctrina expuesta, estoy en condiciones de aseverar que no he constatado ninguno de los supuestos descriptos; por lo tanto, juzgo que la nulidad achacada por R. no se configura. Antes bien, tal y como se me ofrece la actuación administrativa a partir de los elementos incorporados en autos, evidencia la existencia de una relación directa e inmediata entre el contexto fáctico precedente y la conclusión a la que arriba la autoridad del área pertinente del Ministerio de Educación de la accionada. Razón por la cual, voy a desestimar el planteo. ----------

------ Insistiré en que la estrategia procesal traída por la accionante es inapropiada para obtener la declaración de nulidad de las *notas decisorias*, con fundamento en que la ilegalidad de ese rechazo del Ministerio de Educación estaría dado en la prescindencia de aplicar las normas respectivas. Cuando en realidad, la verdad sea dicha, justamente por atenerse al texto del Instructivo y a la previsión legal contenida en el art. 18° del Estatuto Escalafón del Personal Docente -que reproduje anteriormente- es que la Administración resolvió no computar a su *antigüedad* como docente provincial el tiempo en que se desempeñó en extraña jurisdicción. Precisamente, y subrayo esto, porque ese y ningún otro es el acotado marco normativo que rige su situación personal, al amparo de la cual fue examinada y resuelta su solicitud.----------

------ Entonces, habré de lamentar el dispendio jurisdiccional y la renovada expectativa puesta de manifiesto por la accionante al reiterar su demanda por ante estos Estrados y, no obstante, la conclusión a la que arribaré será coincidente con los dichos de las autoridades educativas. Observo que por ante esta Jurisdicción, tal como lo había hecho oportunamente en Sede Administrativa, la actora omitió una vez más probar dónde radica la ilegitimidad que endilga a las *decisiones administrativas* o puntualizar cuál de los elementos de esas considera viciados. ----------

------ También debo señalar que el Estado provincial ha sido coherente en su postura. Así lo juzgo, porque surge expresamente del texto de las **Notas N°**

298/17 y **1.279/17** impugnadas, y fue reiterado en el escrito de contestación de la demanda, que no se cuestiona el derecho de la accionante. Sino que -insisto para que quede claro- la negativa estatal de computar la *antigüedad* que dice R. haber cumplido en la ciudad de Paraná finca, precisamente, en la inobservancia de la solicitante de ajustarse a los extremos reglamentarios que han sido fijados para demostrar el desarrollo de funciones docentes en otras latitudes. Consecuentemente, la pretensión de nulidad no será de recibo toda vez que lo decidido por la Jefa de División Cómputos y Certificaciones de Servicios del Ministerio de Educación resulta en un todo de acuerdo con la el indiscutido texto legal que, no está demás mencionarlo, la claridad de su texto me exime de efectuar mayores disquisiciones.----------

------ En síntesis, la acción de nulidad es inviable toda vez que los argumentos no resultan útiles para sustentarla y corresponde su rechazo.----------

------ 7. Sin embargo, la renovada intención de la docente R. puesta de manifiesto al intentar una vez más que este Tribunal ordene a su Empleador a efectuar el referido *cómputo* me predispone a aclararle, en primer lugar, que el hecho de que no hubiese encontrado satisfacción en las decisiones tomadas por el Ministerio de Educación, no determina que la conclusión a la que se arriba en esas vulnere la legislación vigente.----------

------ En segundo lugar, cuando vino a juicio no asumió la carga probatoria necesaria para justificar su estrategia procesal y, en su caso, demostrar que el obrar estatal fuere arbitrario, ilegítimo o irrazonables. Conforme previne, la revisión de este Poder Judicial está acotada a ello, de acuerdo al art. 381° del CPCC las partes tienen la obligación de aportar la prueba de sus afirmaciones o, en caso contrario, soportar las consecuencias de omitir ese imperativo del propio interés. Es la regla de carga de la prueba - que incumbe a la parte actora-

------ Pues "...la formación del material de conocimiento en el proceso, constituye una carga para las partes y condiciona la actuación del juez*:*

secundum allegata et proba- quien alega un hecho debe probarlo-. Es una distribución, no del poder de probar, sino del riesgo de no hacerlo, es decir, del perjuicio eventual que puede originarse en no probar lo que sea menester...". Porque "...la carga de la prueba es el imperativo, o el peso que tienen las partes de recolectar las pruebas y activarlas adecuadamente para que demuestren los hechos que les corresponde probar a través de los distintos medios, y sirve al juez en los procesos dispositivos como elemento que forma su convicción ante la prueba insuficiente, incierta o faltante (...). Más que un deber es un riesgo: quien no prueba los hechos, pierde el pleito si de ello depende la suerte de la litis..." (STCH SD Nº 15/SRE/99, 7/SCA/04, 128/SCA/16, 37/SCA/17 y 45/2.020). ----------

------ La actora, insisto, se desentendió de hacerlo y deberá afrontar las consecuencias de su negligente obrar. Al pretender el reconocimiento de las tareas docentes que dice haber desarrollado en extraña jurisdicción, omitió acompañar los elementos probatorios que, **ajustados a la reglamentación pertinente**, sustentaran el derecho. Entonces, habrá de sufrir las consecuencias que el Código de rito prevé para esos casos. ----------

------ Lo hizo en sede administrativa y reprodujo el olvido de tal imperativo en el sub-judice. La señora M. F. R. no ha logrado demostrar que el desarrollo de las tareas docentes que sostiene haber cumplido en la ciudad de Paraná reúnan los requisitos que la normativa local establece para que sean computados a fin de engrosar la *antigüedad* que detenta como dependiente estatal. ----------

------ Inclusive, la evaluación de los elementos probatorios que tengo a la vista arrojan incontrastable una contradicción a su postura.----------

------ Me refiero a la "Planilla demostrativa de Servicios" emitida el 26 de octubre de 2.016 por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos en la que se indica que la actora prestó servicios en la Municipalidad de Paraná por un total de siete (7) años, ocho (08) meses y once (11) días, desde el 25 de

octubre de 1.988 y con fecha de egreso el 6 de Julio de 1.996. Además, destaca que, en un primer período desde el 25.10.88 al 31.12.94) lo hizo en una Categoría 15 mientras que, desde el 1° de septiembre de 1.995 al 06 de julio de 1.996, laboró en una Categoría 16. Advirtió del uso de licencias sin goce de haberes por un período de ciento ochenta días (01.09.1992 al 01.03.1993). En el apartado 4), bajo el subtítulo "**Discriminación de los servicios certificados: comunes o especiales de acuerdo a lo establecido en la ley jubilatoria vigente consignando los distintos períodos si los hubiere"** hay dos opciones: "comunes" o "especiales". En este se lee: *"...COMUNES: el total de los servicios certificados..."* (fs. 9 vta.).----------

------ Luego, hay dos certificaciones.----------

------ Una luce acordelada en la foja 11 de la Dirección General de Recursos Humanos (rubrican tres firmas y sellos) de la Municipalidad de Paraná que da cuenta de las diversas modalidades por las que discurrió la relación laboral habida entre esa y quien ahora acciona. Tal como se observa, refiere a un período inicial como contratada que se extendió hasta octubre de 1.989. A partir del mes de noviembre de ese año, se la incorporó a la planta permanente Categoría 8, recorriendo varios cargos, hasta que renuncia el 6 de julio de 1.996 cuando detentaba una Categoría 16. Y, la otra luce acordelada en la foja 12, donde una funcionaria a cargo de la Dirección de Despacho de la Secretaría de Derechos Humanos, Salud y Educación (conforme aclara el sello inserto bajo la firma) asevera que*"...R....se desempeñó como docente, de nivel inicial,..., en los Jardines Maternales Municipales...durante el período que indica en su certificación la Dirección General de Recursos Humanos..."*. ----------

------ Lo anterior, se complementa con el detalle de tareas que describió la Directora de Jardines Maternales. Según expresó "*... se desempeñó como Docente... con un desempeño administrativo con precisión y presentación y organización de la documentación administrativa en su hacer*

Pedagógico…respondiendo a las necesidades áulicas institucionales […] Concepto no inferior a muy bueno…" (fs.19).----------

------ Documentación esta que fue acordelada en simple copia y, no está demás señalar, que la Provincia, al venir a juicio, desconoció categóricamente su autenticidad. ----------

----- Para no dar más vueltas al asunto, no puedo soslayar que ya en pleno desarrollo de la etapa probatoria, y frente a tal comportamiento de la accionada, R. no procuró demostrar que el contenido de la documental antes descripta era fehaciente. Lo que podría haber logrado valiéndose de una prueba informativa, en procura de proporcionar a esta Judicatura la certeza del contenido de aquellas. Sino que, en su lugar, optó por requerirla a las autoridades de la Municipalidad de Paraná -Pcia. de Entre Ríos- cuya respuesta resulta perjudicial a su reclamo. Pues la Directora de Recursos Humanos de esa, informa que *"… la Sra. R. […] no guardó ni guarda vínculo laboral con esta Administración Municipal…"* (fs. 68). ----------

------ En este orden ha de decirse, que los elementos traídos a juicio no proporcionan certeza suficiente, ni tampoco precisiones en cuanto a la cantidad de cargos u horas cátedras que hubiese cumplido, si se trató de funciones en uno o diversos cargos, qué día tomó posesión de dicha función y durante cuánto tiempo. De qué modo se desarrolló esa, con indicación de los plazos en que hubiese hecho uso de licencias o de qué tipo habían sido éstas. Por ejemplo, con o sin goce de haberes, de descanso anual o excepcionales. En fin, una descripción que hiciera factible inferir cómo y durante qué período de tiempo cumplió las tareas docentes aludidas. Como lo exige el Instructivo para "Acreditar la Antigüedad" por prestaciones de servicios que sean acumulables en otras jurisdicciones. ----------

------ 8. En definitiva, reprodujo en este juicio idéntico déficit que en sede administrativa. Tal como principié mi Voto, la señora R. no asimiló que su

empleadora no le niega el derecho que reclama; sino que desestima su requerimiento porque no ha logrado demostrar que le asiste el derecho al reconocimiento de la antigüedad. Siendo más claro, porque omite sustentar su solicitud con los elementos probatorios que exige la reglamentación. En lugar de avenirse y dar cumplimiento a tales recaudos, viene a juicio pretendiendo que se le ordene al Estado provincial a realizar tal reconocimiento de antigüedad, pero reproduce su yerro.----------

------ En consecuencia, me pronuncio por rechazar la acción contencioso administrativa deducida. Así lo Voto y dejo propuesto al Acuerdo.----------

------ **A la misma cuestión, el Dr. Heraldo E. Fiordelisi juzgó:** ----------

------ I. En el voto precedente el señor Ministro Dr. Mario Luis Vivas ha efectuado una exposición acabada de los antecedentes del caso, del objeto de la demanda, como así también, de los términos y de la postura adoptada por la Provincia accionada al contestarla. Además, ha descripto la documental aportada a la causa y el régimen normativo que enmarca al presente. Por lo tanto, no será necesario ahondar acerca de dichos aspectos en los apartados siguientes, sino que directamente abordaré tales cuestiones a fin de propiciar una decisión fundada para finiquitarlas. ----------

------ II. Dejaré sentada desde el comienzo mi coincidencia con la metodología desplegada por el preopinante, lo cual me predispone a seguir ese *iter* lógico. -

------ Ciertamente, como lo juzga el Ministro Dr. Vivas, no se observa en el caso discrepancia en relación con los antecedentes de hecho tal y como han sido narrados por las partes. Su atenta lectura denota que no se controvierte la vinculación jurídica existente entre ellas ni que tenga su génesis en una relación de empleo público, vigente a la fecha. Tampoco es materia en debate que la accionante cumple funciones docentes en la Escuela de Nivel Inicial Municipal

N° 2.404 de esta ciudad de Rawson como dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia del Chubut.----------

------ Asimismo, es dable señalar que esa *armonía procesal* que vengo relatando, también se avizora en cuanto al contexto normativo. Ya que no ha sido impugnada ni cuestionada la legislación vigente y aplicable que habré de analizar, al amparo de la cual será merituado el caso. ----------

------ Sentado ello, no se me ofrece para nada complicado que el *meollo* de la cuestión radica en establecer si, efectivamente, la señora M. F. R. tiene derecho a que le sean reconocidos como *servicios docentes*, las tareas que dice haber desarrollado en Jardines Maternales a las órdenes de la Municipalidad de Paraná, provincia de Entre Ríos, durante siete (7) años, ocho (8) meses y once (11) días, para engrosar los años de *antigüedad* que acumula en su empleo; tal como peticionó por ante las autoridades provinciales. Solicitud que se le denegó en virtud de los argumentos dados en la **Nota N° 1.279/17** por la Jefatura de División Cómputo y Certificaciones de Servicios dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia del Chubut.----------

------ III. Para principiar, sintéticamente, habré de apuntar la inveterada doctrina de este Tribunal, relativa a la finalidad dual del derecho de la función pública que, por un lado, define y establece los derechos y deberes vinculados con los funcionarios y empleados públicos y condiciones de trabajo y, por el otro, asegurar el funcionamiento de los servicios públicos.----------

------ En ese marco, "*... el servicio público requiere indefectiblemente de un sorporte de recursos humanos para su realización y para ello, se establece una estructura de personas* (…). *"...un soporte idóneo para cumplir el fin de interés general. Y ello justifica la técnica de predeterminación unilateral de las condiciones de trabajo, la exorbitancia del régimen, que ha encaminado a la tesis de los "estatutarios" para calificar la relación, o aún estimándola contractual, ante la limitada autonomía de la voluntad, conduce a encuadrarla como de adhesión…"*. (S.D. N° 02/SCA/05 y 03/SCA/10, entre muchas otras).-

------ A más, la S.D. N° 123/SCA/17, completaba: "*... el funcionario que ingresa a la Administración se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente, y por ello modificable por uno y otro instrumento jurídico, de acuerdo al principio de la legalidad, ...".* Con Escola, enrolado entre quienes afirman que la relación de empleo tiene naturaleza contractualista, se expresaba *"...la aceptación del nombramiento y el consiguiente nacimiento de la relación contractual que de ese modo se produce pone en movimiento toda la serie de derechos y obligaciones que el contrato de función o empleo público implican, tanto para la administración pública, como para el agente designado. A partir de la puesta en posesión del cargo, el agente público adquiere su status de funcionario o empleado, compuesto por una serie de prerrogativas, derechos y obligaciones... llamados "derechos del empleo"...* (Tratado Integral de los Contratos Administrativos" - Volumen II - Parte Especial, Depalma, págs. 376, 378/379 y 382). *Idéntica es la consecuencia del "acto de designación" para quienes siguen la tesis estatutaria...* (vg. Altamira - Curso de Derecho Administrativo - Depalma - pág. 608, 618, 629)". ----------

------ En esa relación jurídica de empleo público, destacaba el Dr. Panizzi en la S.D. N° 19/SCA/19, la autonomía se encuentra restringida en tanto el interés público, el bien de la comunidad, es la finalidad última del quehacer del Estado, y en él se justifican las cláusulas exorbitantes del contrato administrativo o la adhesión o sujeción estatutarias. Según fuere la postura doctrinaria que se adopte.----------

------ Ante estas expresiones que traslado al *sub-júdice,* es posible discernir que ese régimen jurídico no es otro que el Estatuto Escalafón del Personal Docente, aprobado en la Ley VIII N° 20 a cuyo amparo la señora R. obtuvo su *status docente*. Asimismo, verifico la doble finalidad mencionada en el cumplimiento de la prestación de labores docentes de parte de R., las cuales, como contrapartida, facilitaron que el Estado provincial, por su intermedio, brindara el servicio educativo. Al cual han referido las partes en sus presentaciones y,

conforme lo adelanté, los preceptos de éste que resultan pertinentes para resolver el caso han sido relatados minuciosamente por el señor Ministro Dr. Vivas. Eximiéndome -su prolija tarea- de confeccionar nuevamente una tediosa reproducción. ----------

------ Sin embargo, teniendo presente que el art. 2° de ese plexo normativo define qué se entiende por personal docente, es posible avanzar y evaluar el contenido del Capítulo V. que establece cómo está compuesta la *retribución* de ese mientras se encuentra activo. Allí, enuncia diversos rubros entre los que puede leerse -art. 15° inciso b)- la "Bonificación por antigüedad" que deberá ser estimada en concordancia con el art. 17°. Este, a su vez, prevé los porcentajes que se aplicarán sobre el sueldo básico, con una cuantía fijada de manera ascendente, gradual pero no uniforme, con un valor inicial de un 10% para el primer año de antigüedad y alcanzando un máximo de 120% para cuando el docente alcance veinticuatro años de servicios en la carrera.----------

------ Además, para saber a qué actividad o prestaciones comprende esa norma, es decir, para verificar cuáles tareas serán incluidas en esa operación aritmética, hay que atenerse al texto del artículo 18° que es el que consagra qué tipo de servicios desarrollados por el personal docente en actividad ***se tornan acumulables*** para ampliar la bonificación descripta. Precepto éste que soluciona la cuestión debatida. Recuérdese que la pretensión consiste en que esta Judicatura le ordene al Estado Provincial que reconozca las tareas docentes que R. dice haber cumplido en la provincia de Entre Ríos, por el período de siete (7) años, ocho (8) meses y once (11) días. Dada su importancia, lo transcribo: *"...se consideran acumulables a los efectos de las bonificaciones por antigüedad, todos los servicios no simultáneos de carácter docente (...) y* ***debidamente certificados****, prestados en jurisdicción nacional, provincial, municipal o en establecimientos adscriptos a la enseñanza oficial..."*.----------

------ Entonces, en base a lo contemplado en el plexo normativo relatado, corresponde comprobar si la actividad que R. denuncia haber realizado a las

órdenes de la Municipalidad de Paraná tenía ese carácter, si tal prestación fue simultánea o no, si las tareas desarrolladas en aquélla se encuentran debidamente certificadas y, fundamentalmente, si los elementos probatorios de los que se valió la nombrada para sustentar su pretensión han dado fiel cumplimiento a los requisitos exigidos en la norma. Pues en este aspecto, finca el rechazo de la petición de parte de su calificada empleadora. ----------

------ Ahora bien, todas esas respuestas podré obtenerlas haciendo mérito, a más de los preceptos anteriores, con los recaudos propios del reglamento que, el 11 de mayo de 2.010, dictó el Ministerio de Educación del Chubut a tales efectos.-

------ De manera que, bajo el título **"Instructivo de Acreditación de Antigüedad"** fueron establecidos los presupuestos que *necesariamente* debe observar toda persona que pretenda incluir en el cómputo de los años de servicios que, como personal docente en actividad de la Provincia del Chubut posea y desee engrosar su *antigüedad*, añadiendo para ello la actividad cumplida -en idénticas tareas- por servicios no simultáneos. ----------

------ Dichos requisitos, a su vez, subdividen los presupuestos conforme hubieran sido prestados: 1) *en otra jurisdicción*; 2) en escuelas privadas; 3) en institutos educativos dependientes de las fuerzas armadas y/o de seguridad; 4) universitarias; 5) en las escuelas municipales de esta Provincia; y/o 6) *"emitidos por Cajas Previsionales"*.----------

------ Voy a detenerme en el inciso 1) que, luego de subrayar el título "*<u>De las prestaciones de servicios de otra Jurisdicción</u>",* textualmente, destaca *"…en esta documentación deben consignarse los siguientes datos: carácter del cargo (docente); número de Escuela, fechas de altas y bajas (se debe indicar: día, mes y año), situación de revista y licencias sin goce de haberes -esta documentación debe contar con la legalización correspondiente…- se aclara que las autoridades con facultad para este trámite corresponden al Ministerio de Educación de la provincia que provee o Ministerio del Interior, aquí debe*

figurar el número del Instrumento Legal por el cual se legaliza". Mientras que, el apartado 6) *"Reconocimiento de servicios emitidos por Cajas Previsionales"* -con el que funda la actora su reclamo-, reza: "*...este trámite tiene validez para la acreditación de la antigüedad, siempre y cuando se especifique que los servicios* ***reconocidos son docentes****..."*. ----------

------ IV. Es al amparo del marco jurídico descripto que, no está demás subrayar consentido por la accionante, evaluaré la procedencia o no del reconocimiento del desempeño de las tareas pedagógicas y didácticas, con responsabilidad áulica, que la señora M. F. R. dice haber cumplido en los Jardines Maternales de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Paraná; a fin de que ese tiempo sea incorporado como ***antigüedad docente*** de la demandante. Así será, siempre que resulte factible tenerlo por probado a la luz del marco normativo descripto, porque lo arrojen incontrastables los elementos probatorios rendidos por la accionante en este juicio. En tal caso, corresponderá ordenar su cómputo a la accionada, a través del Ministerio de Educación del cual la actora depende. ----------

------ Encaminado a efectuar esa labor, verifico que se acompañó a la causa el Legajo Personal de M. F. R. Ahora bien, un estudio minucioso de este, no arroja elementos hábiles para generarme convicción en cuanto a la temática que ha sido debatida.----------
------ Entonces, examinaré la prueba restante. ----------

------ a) Leo detenidamente y analizo las "*Planillas Demostrativas de Servicios*" y las Certificaciones que, en copia simple, corren agregadas entre las fojas 07/12 que no voy a reproducir puesto que están contenidas en el Voto que me precede. ----------
----- De todas maneras, una atenta lectura de la primera documental referida, evidencia que la "Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos" registra un total de siete (7) años, ocho (8) meses y once (11) días de servicios con aportes jubilatorios prestados por la actora en dos períodos. Desde el 25 de octubre de 1988 al 31 de diciembre de 1994 y, un segundo entre el 1° de septiembre del

año 1995 al 6 de julio del año 1996. Aquel en una Categoría 15 y este último en una 16, ambos denominados “Profesional C”. Ahora bien, esta certificación no aclara ni tiene precisiones acerca de qué habría sucedido en el interregno que se sucede entre ambas datas descriptas, ya que únicamente refiere al usufructo de una licencia sin goce de haberes que habría tomado R. por el término de ciento ochenta días (01.09.92 al 01.03.93). Aunque es pertinente remarcar que, cuando las autoridades tuvieron que indicar qué tipo de servicios eran los que estaban certificando, señalaron que los de la señora M. F. R. eran **comunes** (fs. 07 vta. y 08 vta.).----------

------ La Dirección General de Recursos Humanos de la Municipalidad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, informa los distintos períodos en que prestó funciones a sus órdenes y bajo qué modalidad. Se inició su relación mediante un contrato de Locación de Servicios, fue designada en planta permanente en la Dirección de Educación y Capacitación Laboral -Categoría 8-, promovida a una Categoría 15 del Agrupamiento Profesional “C” y luego en una 16, hasta que se acepta su renuncia en el mes de julio de 1996. Completa tal reseña, la Dirección de Despacho que, en la foja 12, señala que R. se desempeñó como docente de nivel inicial en los Jardines Maternales Municipales *“…durante el período que se indica en la Certificación de la Dirección General…”*.----------

------ Hasta aquí, subrayo, no se me ofrece que esté probada la pretensión de la señora M. F. R.----------

------ Esto es, si me atengo a lo informado por el área de personal, pareciera que R. inició su carrera administrativa como dependiente del municipio de Paraná en calidad de **contratada.** Para luego, **ingresar** a la planta de personal mediante un decreto del Poder Ejecutivo. Sin embargo, cuando las autoridades detallan la actividad cumplida por la nombrada solo mencionan la *modalidad* del vínculo jurídico que las unía; sin puntualizar las tareas efectivamente cumplidas. Si fuesen docentes, por ejemplo, qué cantidad de horas tuvo a su cargo, en cuántos cursos y/o divisiones, o en que institución educativa fueron desempeñadas.----------

------ Frente a ello, emerge la confirmación del organismo previsional que tiene apuntada una actividad **computable con aportes** por la señora M. F. R. como **servicios comunes.** ----------

------ Entonces, a fin de sortear la duda generada por esta situación controversial que se me presenta, solo me resta conformar convicción a partir de la restante prueba ofrecida y producida en juicio y que sustentan las posiciones encontradas existentes en cuanto al reconocimiento que se demanda. ----------

------ Concluida dicha labor, anticipo que también en este aspecto coincido con el señor Ministro Dr. Mario Luis Vivas. Ya que, lamentablemente para la suerte que ha de correr en éste la accionante, la prueba informativa que se incorporó a **fs. 68** no proporciona sustento a los dichos; fundamentalmente, en lo que vino a controvertir expresamente la Provincia accionada. Esto es, que tanto en su Sede como en este juicio, no resulta posible acceder al reconocimiento de la antigüedad solicitada, porque R. no ha logrado demostrar que le asiste ese derecho.----------

------ Me estoy refiriendo a la respuesta enviada desde la Dirección General de Recursos Humanos de la Municipalidad de Paraná que, al responder el Oficio N° 176/SCA/19 aseveró que *"...la Sra. R.... no guardó ni guarda vínculo laboral con esta Administración Municipal..."*. Informe que data del mes de enero de 2.020 y, no está demás expresar que la funcionaria no coincide, por el nombre que contiene el sello aclaratorio, con la firma inserta en las hojas 11 que libró la certificación allá por el mes de octubre de 2.014. A lo que debo añadir, que no se vio suplido ni complementada esta probanza con ninguna otra documentación ni elemento probatorio.----------
------ Esto sellará la suerte de la presente demanda.----------

------ V. Así lo afirmo, reflexionando acerca del tipo de pretensión que ha sido planteada. No está demás señalar que la actora instó por ante estos Estrados una acción contencioso administrativa que viene a interponer, luego de que

fracasara un primer intento de la señora R. porque había omitido cuestionar la legitimidad de los argumentos dados por la Administración para negarle su pedido. Habiendo sido resuelto ello en la S.I. N° 61/SCA/18 (que luce entre las fs. 55/59 del Expte. N° 24.780-2.017, agregado por cuerda), insiste ahora por ante esta Judicatura en su reclamación. Y, para habilitar la vía, pide en forma previa que se declare la nulidad de las decisiones administrativas desestimatorias. ----------

------ Me refiero, en primer lugar, al texto de la **Nota N° 1.279/17** emitida el 20 de septiembre de ese año. Según puedo leer a fs. 06, la Jefa del área División de Cómputos y Certificaciones de Servicios del Ministerio de Educación, dirigiéndose a las autoridades escolares, solicitaba se le comunique a la actora lo siguiente "*… atento a su reclamo, se ha realizado la verificación de todos los períodos trabajados y acreditados, de acuerdo a los registros obrantes en éste Ministerio, observándose interrupciones. Por lo que al 01/10/17, registrará una antigüedad de: 14 años, 10 meses y 10 días…".* ----------

------ En segundo lugar, en la foja 24, individualizo otro pronunciamiento de la dependencia citada pero de fecha anterior. El día 23 de marzo también del 2.017, por **Nota N° 298/17** la señora Jefa de División había explicado a la Dirección de la Escuela N° 2.404: *"…dado que… no cumple con los requisitos que se exigen para acreditar antigüedad. […] se indica que todas las presentaciones de servicios…a los efectos de acreditar dicho rubro, deben ajustarse a los requerimientos que se indican en el instructivo (Léase párrafo resaltado)…".* ----------

------ Entonces, aun cuando se trata de comunicaciones que, por su forma, algún desprevenido podría considerar que no reúnen las características típicas de un acto administrativo en sí. No menos cierto es que, por su contenido, representan las denominadas *"notas decisorias"* respecto de las cuales es menester ensayar una impugnación.----------

------ Así lo aprecio, al amparo del criterio que ha seguido la jurisprudencia de este Superior Tribunal al juzgar que, a veces, ciertas notas se colocan en un pie de igualdad con los actos administrativos, más allá de no revestir formalmente la calidad de tales. Dígase que *"... se presenta entonces, un supuesto de "nota decisoria", tal como las denomina la doctrina administrativista y la jurisprudencia en la materia. Por este medio, la peticionante se anotició de la voluntad declarada por la Administración y su situación jurídica ha variado después de la respuesta a su petición (...)"* (SI N° 12/SCA/19 y SD N° 03/2.021). ----------

------ De todos modos, reitero que R. vio frustrada su iniciativa en el juicio anterior por falta de jurisdicción y observo que, en esta oportunidad, la actora exige que se declare la invalidez de esa decisión y de la que resultó su antecedente. Pero examinados con atención los extremos de la demanda, se me ofrece claro que no indica específicamente cuál es el vicio que, a su criterio, contendrían los fundamentos administrativos que impugna. Ello se da de bruces con el criterio imperante en la doctrina sobre la presunción de legitimidad de los actos administrativos y, en coincidencia con lo decidido por el señor Ministro preopinante, me lleva a decidir que su queja, huérfana de argumentos que le den sustento, no podrá ser de recibo. ----------
------ Así pues la actora no identificó en su demanda, concretamente, cuál de los elementos esenciales contenidos en las decisiones administrativas opugnadas está viciado; su pretensión -como mínimo- puede calificarse, en este sentido de incompleta. Insisto en que si el éxito de la demanda dependía necesariamente de obtener previamente la declaración de invalidez de lo decidido en sede administrativa, ese objetivo no se ha cumplido. Puesto que la señora R. no apuntó en el escrito introductorio, concretamente, cuál de los elementos esenciales contenidos en esas *"notas decisorias"* es el que considera viciado ni aportó los argumentos útiles que sustenten su posición. En su lugar, expone una queja que se limitó a destacar ***"…son ilegales porque han sido dictadas con total prescindencia de las normas que deben respetarse…".*** De esa manera, se desentendió de rebatir la referencia hecha por las autoridades del Ministerio de Educación en la **Nota N° 298/17** que, ya en el mes de marzo

de 2.017, le habían informado claramente cómo debía efectuar y fundar la solicitud de reconocimiento de los servicios que alegaba haber prestado en extraña jurisdicción. Y, conjuntamente con ello, señaló la Administración Pública de qué modo debía probarlo, a tenor de la reglamentación que ya descripta. ----------

------ La accionante no se ajustó a tales recaudos. Y, luego de haber insistido por ante su Empleadora con un resultado desfavorable viene a juicio *acarreando* su omisión. Puesto que, remarco, la Provincia del Chubut no le niega la posibilidad de *computar* la actividad que como docente dependiente de la Provincia de Entre Ríos dice haber cumplido, a fin de que se incorpore a los años de servicios prestados aquí. Sino que le marca la insuficiencia de la documentación de la que pretende valerse a tales fines.----------

------ En consecuencia, juzgo que el pedido de nulidad que se pretende, debe ser rechazado.----------

------ VI. Insisto en este aspecto, la señora R. no ha desvirtuado el razonamiento expuesto en las Notas que vino a impugnar. Tampoco justificó, objetivamente, como le estaba impuesto por imperio legal, dónde finca -a su criterio- el apartamiento de la reglamentación aplicable. Pues, según puedo apreciar, justamente de la subsunción del caso al "Instructivo de Acreditación de Antigüedad" aprobado por el Ministerio de Educación surge la falta de observancia de su parte a las probanzas que ese requiere.----------

------ En resumen, ninguna prueba arrimó R. a la causa que diera motivos para considerar que el obrar estatal fue ilegítimo. Al haberse despreocupado de traer al juicio la prueba que diera sustento a sus alegaciones, habrá que sufrir las consecuencias de su negligente obrar, pues procede aplicar la regla de la carga de la prueba.----------

------ En la SD Nº 03/SCA/08, reproduciendo los criterios que fundaron varios fallos (vg. SD N° 06/SCA/98, 02, 04, 05, 07, 08, 09, 11, 12 y 13/SCA/99, 04 y 10/SCA/00, 15/SCA/00 y 11/SCA/06, entre muchos); este Cuerpo trajo a Devis Echandía cuando trata la noción de carga procesal en la teoría general del derecho expone que la relación jurídico-procesal impone a las partes o sujetos, determinadas conductas en el desarrollo del proceso, cuya inobservancia les acarrea consecuencias adversas, más o menos graves, como la pérdida de oportunidades para su defensa, la ejecutoria de providencias desfavorables, e inclusive, la pérdida del proceso" (...) "La actividad de las partes es de fundamental importancia para la suerte de sus pretensiones o defensas, y esta actividad adquiere mayor relevancia cuando el proceso se rige por el principio dispositivo, en que la iniciativa probatoria se radica en las partes. Las facultades que se reconocen al juez -limitadas- no excluyen el riesgo que representa la no aducción oportuna de las pruebas de los hechos que sustentan sus pretensiones o excepciones... Las partes deben ejecutar ciertos actos, adoptar determinadas conductas... si quieren obtener buen éxito, y evitarse perjuicios como resultado del proceso" (Teoría General de la Prueba Judicial -Tomo I-pág. 393). Y, así es, que "la formación del material de conocimiento en el proceso, constituye una carga para las partes y condiciona la actuación del juez: *secundum allegata et proba* - quien alega un hecho debe probarlo. La carga de la prueba es una distribución, no del poder de probar, sino del riesgo de no hacerlo, es decir, del perjuicio eventual que puede originarse en no probar lo que sea menester" (SD N° 34 y 43/90, 25 y 29/91, 4/SCA/97, 6/SCA/98) con cita de Hugo Alsina y jurisprudencia de la CSJN). Carga que asiste en principio a la actora, pues quien demanda, quien pretende, debe probar los hechos que sustentan su pretensión en juicio para convencer al juez de su verdad, sin perjuicio de la obligación de quien es traído al pleito de probar los hechos impeditivos o extintivos que oponga a aquélla pretensión... salvo los supuestos en que la ley hace pesar la carga de probar, específicamente en la accionada (inversión de la carga de la prueba). Y, en SD N°15/SRE/99 y 10/SCA/00, citando a Peyrano, agregaba "Las reglas de la carga de la prueba que se enderezan a determinar quien debió probar determinado hecho y sin embargo no lo hizo, cobran importancia ante la ausencia de prueba eficaz para suscitar certeza en el juez. Es que en tal caso el tribunal deberá fallar contra quien debía probar y no lo hizo" ("Carga de la

prueba. Conceptos clásicos y actuales" en Revista de Derecho Privado y Comunitario, Tomo. 13, "La Prueba I", Ed. Rubinzal - Culzoni, año 1997, pág. 98)” (voto del Dr. Donnet en S.D. N° 37/SCA/17).----------

------ Por lo tanto, la demanda no prosperará no solo porque no ha logrado revertir la presunción de legitimidad propia de la actividad administrativa desplegada por las autoridades del Ministerio de Educación, sino que además, es menester aplicar estas reglas, pues no ha logrado probar que los períodos laborados en la ciudad de Paraná como docente en Jardines Maternales de la Municipalidad de esa, estén acordes y se ajusten a los extremos exigidos por la reglamentación comentada.----------

------ VII. En mérito de ello, por los fundamentos que he desarrollado, estoy convencido de que la acción contencioso administrativa tal y como ha sido planteada no puede prosperar. De manera que, en concordancia con la solución propiciada por el señor Ministro Dr. Vivas, corresponde rechazar la demanda impetrada por el accionante. Así lo voto. ----------
------ **A la segunda cuestión el señor Ministro Mario Luis Vivas dijo:** ------

------ Tal como he resuelto la primera cuestión propicio: 1°) Rechazar en todas sus partes la demanda contencioso administrativa impetrada por la señora M. F. R. contra la Provincia del Chubut. 2°) Costas a la actora vencida por aplicación de lo dispuesto en el art. 69° del CPCC. 3°) Regular los honorarios profesionales de los letrados intervinientes teniendo en cuenta la ausencia de contenido económico en la pretensión, así como las tareas realizadas en las etapas del proceso, su extensión y el resultado obtenido, de la siguiente manera: al apoderado de la parte actora, al Dr. E. A. M., en 20 (veinte) Jus, mínimo legal en los procesos de conocimiento por la labor desplegada en las tres etapas del juicio; y por la demandada, a los Dres. R. E. V. y J. S., en conjunto, en 8 (ocho) Jus, por la participación en la primera etapa de este proceso Así lo juzgo, en todos los casos, valorando los trabajos profesionales y según los parámetros del artículo 5° incisos b) a f) y de conformidad con los arts. 6° “bis”, 7°, 9°, 37° y

46° todos de la Ley XIII N° 4, según texto Ley XIII N° 15. Adviértase que, en todos los casos, el valor del JUS debe estimarse a la fecha de este pronunciamiento y con más el IVA, si correspondiere. ----------

------ **A la segunda cuestión, el Dr. Heraldo E. Fiordelisi dijo:** ----------

------ Tal como he votado, coincido en la solución dada por el Dr. Vivas. ------

------ Con lo que se dio por terminado el Acuerdo, dejándose constancia que la presente se dicta por dos miembros de este Superior Tribunal por haberse logrado la mayoría (art. 16° de la Ley V N° 174 y Ac. Plenario N°4.949/2.020), por lo que corresponde dictar la siguiente: ----------

---------- **S E N T E N C I A** ----------

------ **1°) RECHAZAR** la demanda contencioso administrativa interpuesta por la señora M. F. R. contra la Provincia del Chubut. ----------

------ **2°) COSTAS** a la actora vencida (art. 69° del CPCC). ----------

------ **3º) REGULAR** los honorarios profesionales del Apoderado de la parte actora -Dr. E. A. M.- en 20 (veinte) Jus (mínimo legal en los procesos de conocimiento) por la labor desplegada en las tres etapas del juicio. A los de la parte demandada: Dres. R. E. V. y J. S., en conjunto, en 8 (ocho) Jus por su participación en la primera etapa de este proceso (Arts. 5° incisos b) a f), 6° “bis”, 7°, 9°, 37° y 46° todos de la Ley XIII N° 4, según texto Ley XIII N° 15). En todos los casos, el valor del JUS debe estimarse a la fecha de este pronunciamiento. Con más el IVA, si correspondiere. ----------

------ **4º) REGÍSTRESE** y notifíquese. ----------

------ La presente actuación electrónica se firma en forma digital de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley V Nº 174, las leyes XIII Nº 21, XIII Nº 16, III Nº 26 y los Acuerdos Plenarios Nº 4.517/17, 4.870/20 y 4.872/20.----------