

DONAR ORGANOS
ES SALVAR VIDAS



A. L. G.
1550
FOJAS

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

"2014 - Año Provincial de Educación
Guillermo Frutos, en el Bicentenario
del Consejo Nacional de la Interioridad"

EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-

DICTAMEN ALG N°

92/14

1.-

Señor Ministro de Obras y Servicios Públicos:

En las presentes actuaciones administrativas se ha requerido la intervención de éste Órgano Asesor, a los efectos de analizar el recurso de reconsideración interpuesto por el ex-agente Fernando Javier Gutiérrez contra el Decreto N° 89/14, mediante el cual se le aplica la sanción de exoneración de la Administración Pública Provincial.

Dicha vía recursiva se funda en la prescripción de la acción disciplinaria a causa de la reserva del expediente administrativo dispuesta por la Resolución N° 181/05 de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, y en base a tal argumento es que el recurrente solicita que se deje sin efecto el decreto en cuestión.

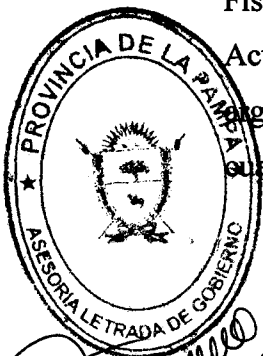
I-Cuestión de forma

Conforme lo establece la normativa (artículo 95 del Decreto Reglamentario N° 1684/79 de la Ley N° 951), el recurso de reconsideración ha sido interpuesto dentro del plazo de diez (10) días de notificado el acto que genera la disconformidad, ante el mismo órgano que lo emitió. En consecuencia, corresponde proceder a su análisis sustancial.

II-Cuestión de fondo

a) Agravios:

De la letra del recurso de reconsideración interpuesto, el recurrente plantea la prescripción de la acción disciplinaria de la Administración Pública, originada en la Resolución N° 181/05 de la Fiscalía de Investigaciones Administrativa por la cual se procedió a la Reserva de las Actuaciones hasta tanto recaiga sentencia penal firme en las causas penales. Refuerza su argumento en la interpretación propia que hace del artículo 263 de la Ley N° 643 por la cual concluye que dicho Organismo debió continuar con la tramitación del proceso



[Firma manuscrita]

DONAR ORGANOS
ES SALVAR VIDAS



P.L.G.
1551
FOJAS

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

2014 - 1551 - 1551
Guillermo Linares, Director General
del Combate Fiscal de la Provincia

EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-

DICTAMEN ALG N°

92/14

2.-

disciplinario, no existiendo razón para la reserva de las actuaciones.

b) Antecedentes de hecho:

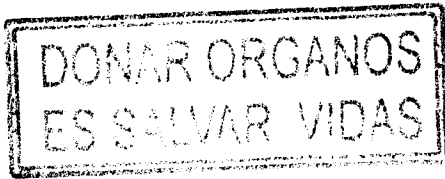
Las presentes actuaciones se inician por nota cursada por el Tesorero y Jefe de Contabilidad al Gerente del IPAV, con fecha 21 de noviembre de 2003 adjuntando denuncia realizada ante la Fiscalía N° 2 de la I Circunscripción Judicial. A continuación, con fecha 24 de noviembre de 2003, el IPAV ordena la instrucción de sumario administrativo, el cual es iniciado por la Asesoría Letrada de Gobierno con fecha 27 de noviembre de 2003. A partir de ese entonces, tanto la Asesoría Letrada de Gobierno como posteriormente la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, llevaron adelante un procedimiento sumarial compuesto por una serie de actos ininterrumpidos tendientes a deslindar la responsabilidad administrativa del agente público. En ese sentido, se libraron numerosos oficios, se solicitaron informes, se labraron actas de sucesivas ampliaciones de denuncia, se tomaron las declaraciones testimoniales correspondientes, se incorporaron recortes periodísticos, etc.

Una vez reunida toda la prueba de cargo, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, procede como es de práctica administrativa y en el marco de las facultades reconocidas por el artículo 63 inciso c) de su Reglamento Interno a la Reserva de las actuaciones hasta tanto recaiga sentencia firme, con fecha 17 de mayo de 2005. Es aquí donde el recurrente se agravia.

Al respecto, el agente exonerado plantea que la acción disciplinaria por la cual se le inicia el procedimiento sancionador que culmina con el decreto en donde se lo exonera de la administración pública se encuentra prescripta por haber transcurrido más de 6 años desde la antedicha reserva de actuaciones a la fecha del decreto que lo separa de sus funciones. Reposa su defensa en, por un lado, la aplicación supletoria del plazo de prescripción de la acción previsto en el Código Penal, y por el otro, en su interpretación del artículo 263 de la Ley N° 643 que reza: "Cuando de la instrucción de un sumario administrativo surjan indicios de la comisión de un delito de acción pública, formulada la denuncia correspondiente se



[Firma manuscrita]



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-

DICTAMEN ALG N° 92/14
3.-

proseguirá su tramitación, pero no podrá dictarse resolución absolutoria mientras se halle pendiente el proceso penal". Concluye que el proceso disciplinario debió continuar su tramitación y que la Resolución N° 181/05 de la FIA fue injustificada, viéndose vulneradas sus garantías constitucionales.

c) Análisis:

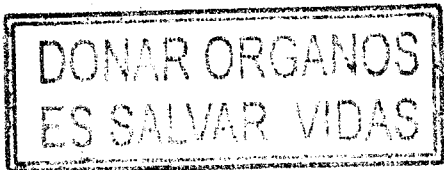
En principio, cabe analizar lo prescripto por el artículo transcrito ut-supra con criterio objetivo y no forzando la letra de la ley. En este sentido, Gutiérrez sostiene que la tramitación del sumario debió continuar, ya que "*solamente*" la Administración no podrá dictar resolución absolutoria mientras esté pendiente en proceso penal, pudiendo de esta manera suspender o retrasar la resolución. A contrario sensu interpreta, que en el supuesto de resolución condenatoria la instrucción no debe suspenderse por más que se halle pendiente el proceso penal y por tal motivo la reserva de las actuaciones deviene irrazonable.

Hay que destacar, en observancia de la literalidad del artículo, que en ningún momento el legislador se refiere de manera *única y exclusiva* al supuesto absolutorio, como para inferir de manera contraria que ante un supuesto condenatorio como el de autos, la resolución no se debe posponer a la resultas del proceso penal.

Es lógica la redacción del artículo ya que si en sede penal se hubiera condenado al sujeto como autor de un delito y se lo hubiera absuelto con anticipación en sede administrativa, desde el punto de vista del régimen disciplinario, ya no podría ser sancionado. De manera tal, que se generaría una dicotomía jurídica de no ser acatada la norma.

Lógica similar guía la reserva de las actuaciones administrativas cuestionada cuando la responsabilidad penal del agente es fatal y condicionante de la responsabilidad administrativa del mismo, tal como lo exige el artículo 278, inc. b) de la Ley N° 643 que reza: "*Son causas para la exoneración:*





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-

DICTAMEN ALG N° 92/14
4.-

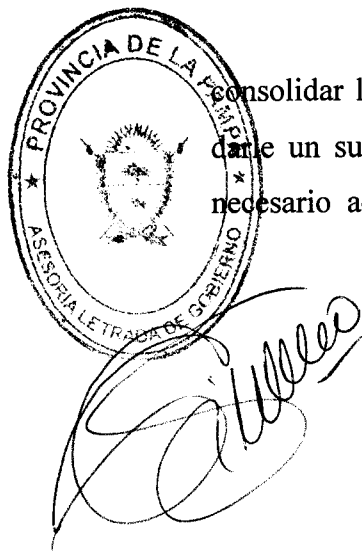
...Delito contra la Administración Pública”.

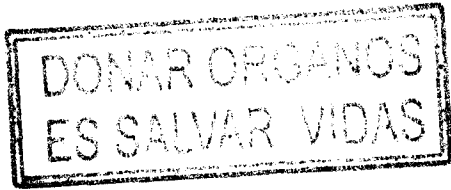
Por tal motivo, la necesidad de prever este tipo de situaciones radica en la necesidad de evitar contradicciones que sin lugar a dudas quebrantarían el orden del sistema o en palabras de Vélez Sarsfield generaría un caso de “strepitus fori” provocando un escándalo jurídico de sentencias (aquí resoluciones) contradictorias.

A estos casos, en donde existen hechos condicionantes y hechos condicionados, la doctrina los ha dado en llamar “cuestiones previas”, o “prejudiciales” o “preminencia de lo penal respecto de lo administrativo”; y la reglamentación interna de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas lo ha contemplado en el artículo 63 inciso c) que dispone: *“RESOLUCION. RESERVA: la reserva de las actuaciones, cuando en la investigación realizada no existan elementos de convicción suficientes para proceder de la forma prevista en los incisos a) o b) del presente, hasta que surjan nuevas prueba. Si en el plazo de un año, no surgieran nuevas pruebas se procederá al archivo de las actuaciones. También se ordenara la reserva cuando de los mismos hechos se hubiera dado intervención a la Justicia Penal”.*

Cabe recordar que el Estatuto para los Agentes de la Administración Pública Provincial, como normativa nata aplicable a este caso, no contiene disposiciones referentes al instituto jurídico de la prescripción de la acción disciplinaria como tampoco lo tiene la Ley Orgánica de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Ley N° 1830), ni su Reglamento Interno.

Es por esta razón y a fin de consolidar la seguridad jurídica en el régimen administrativo disciplinario y, a su vez, darle un sustento legal a la potestad sancionatoria del Poder Ejecutivo, que se torna necesario acudir a técnicas integrativas del sistema jurídico para cubrir la expuesta





"2014 - Año Homaje al Almirante Guillermo Brown, en el Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-

DICTAMEN ALG N° 92/14
5.-

laguna legislativa.

En este sentido, este órgano asesor en reiteradas oportunidades se ha manifestado, expresando que *"...el Estatuto para los Agentes de la Administración Pública Provincial no contiene normas expresas que regulen los efectos de la prescripción de acciones y/o sanciones administrativas; empero, tal omisión no obsta, en opinión de este órgano consultivo, a que los efectos de tal instituto resulten aplicables a los supuestos de los aquí presentados, siendo lícito recurrir en tal sentido a la aplicación supletoria del artículo 75 de la Norma Jurídica de Facto N° 1034/80. Dicha supletoriedad resulta abonada por tratarse de una norma de derecho positivo de orden local-provincial- que regula aspectos disciplinarios que en carácter de empleador corresponde ejercer al Estado Provincial, como consecuencia de una relación de empleo público, cuya distinta naturaleza -civil o policial- de ningún modo obstan a la aplicabilidad de dichas normas. En sentido concordante, por lo demás, puede llegarse a similar solución que la aquí propiciada, por vía de la aplicación de las disposiciones que en materia de prescripción de acciones y penas, contiene el Código Penal (art.62 y ss.), atento a su naturaleza sustancialmente penal que supone el derecho administrativo disciplinario."* (Dictamen N° 310/92- Dictamen N° 331/99).

Por ello, debe tenerse en cuenta que la N.J.F N° 1034 en su artículo 75 prevé dicha situación al establecer: *"El proceso judicial suspende la prescripción de la acción disciplinaria hasta su resolución definitiva..."*.

Asimismo, por la remisión al Código Penal que realiza el artículo 74 de la norma mencionada en el párrafo anterior, la cual preceptúa: *"Cuando el hecho importare responsabilidad penal y disciplinaria, la prescripción de la acción administrativa se regirá por las disposiciones del Código Penal."*, no debemos olvidar que el artículo 67 de dicho cuerpo punitivo reza que: *"La prescripción se suspende en los casos de los delitos para cuyo juzgamiento sea*



DONAR ORGANOS
ES SALVAR VIDAS



"2014 - Año Histórico el Almirante
Guillermo Brown, en el Bicentenario
del Combate Naval de Montevideo"

P. L. G.
1555
FOJAS

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-

DICTAMEN ALG N°

92/14

6.-

necesaria la resolución de cuestiones previas o prejudiciales, que deban ser resueltas en otro juicio. Terminada la causa de la suspensión, la prescripción sigue su curso".

Resulta en virtud de dichas disposiciones que sí procede el planteo del recurrente en cuanto al plazo para que la Administración se expida sobre la responsabilidad administrativa del recurrente, el cual se extendería a seis (6) años contados a partir del día en que se comete la falta si ésta fuese instantánea o desde que cesó de cometerse si fuera continua.

Sin embargo, el planteo de prescripción de la acción disciplinaria carece de sustento y viabilidad en atención a la aplicación de las disposiciones analizadas y a las fechas de las actuaciones que obran en el presente expediente.

En el mismo sentido, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 y su Decreto Reglamentario erige como causal de suspensión de la acción disciplinaria la iniciación de sumarios por hechos que puedan configurar delitos, hasta la resolución de la causa penal (conforme artículo 37 del Decreto Reglamentario N° 1421/2002).

Del cotejo de los citados artículos, surge con claridad meridiana la necesidad generalizada de evitar que se extinga la acción, cuando existe un obstáculo ligado al procedimiento, ya sea penal, civil o disciplinario, que es insalvable para la voluntad del acusador. Disposiciones que corroboran la "no" configuración del instituto jurídico en cuestión.

Por su parte, la jurisprudencia ha destacado que *"La doctrina de la independencia de las sanciones penales y disciplinarias no llega a ser absoluta, toda vez que no sería posible que en una de dichas sedes se negara la existencia del hecho mientras que en la otra se la afirmara, de donde se seguiría, una situación jurídicamente escandalosa. Distinto sería en cambio, que una misma conducta pudiera recibir dos enfoques particulares; así, mientras que desde el punto de vista penal es perfectamente posible que la conducta no merezca*



DONAR ORGANOS
ES SALVAR VIDAS



A. L. G.
1556
FOJAS

"2014 - ...
Guillermo ...
del Consejo ..."

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-

DICTAMEN ALG N°

92/14

7.-

reproche; pero que no obstante, disciplinariamente analizada la misma acción pueda ser sancionada, y ésto, en definitiva, lo ha consagrado la jurisprudencia. Ahora bien, los valores ínsitos de una y otra especie de faltas, y sus consecuentes sanciones, que les confiere su autonomía particular, no permite soslayar sin más las conclusiones a las que llegue en sede judicial, cuando sean relevantes para calificar la conducta del agente". (CNFed.Contenc.Adm. Sala III 17/7/97 Causa: 2273/92, "Sandez, Marta Susana c/ Consejo Federal d Inversiones s/ empleo público).

De esta manera, la paralización o reserva de las actuaciones a la espera de las resultas del proceso penal lógicamente conlleva a la suspensión de los plazos aplicables al procedimiento disciplinario, pues la "demora" en el trámite es ajena a la voluntad de la Administración.

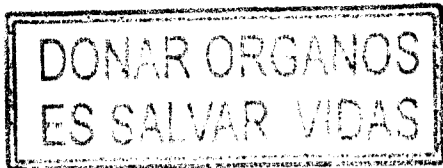
No puede dejar de advertirse lo paradójico que resultaría la procedencia del agravio invocado por el agente, puesto que la sanción aplicada fue la consecuencia jurídica prevista por la falta tipificada por el artículo 278 inciso b) de la Ley N° 643 (*delito contra la Administración Pública*). La configuración de la infracción requiere necesaria e ineludiblemente el dictado de la sentencia penal que dé por configurado dicho delito y a su vez, que la misma se encuentre firme para no vulnerar el principio de inocencia del implicado.

Ahora bien, si como pretende el ex-agente, el tiempo en el que transcurre el proceso penal no tuviera efecto alguno sobre el plazo de prescripción de la acción disciplinaria, se daría la incoherencia jurídica de impedir a la Administración, por el transcurso de un proceso judicial, el dictado de un acto que justamente se haya supeditado al cumplimiento de ese mismo proceso.

Cabe aclarar por otra parte, que a pesar de la reserva dispuesta, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas luego de la Resolución 181/05 requirió informes periódicos a efectos de conocer la situación procesal del sumariado y el estado de la causa penal. Así se observa, que con fecha 30 de mayo de 2006 se libró oficio a la Cámara del Crimen N° I (fs. 815), con fecha 25 de octubre de



[Firma manuscrita]



"2014-2015 Bicentenario del Combate Naval de Montevideo"



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-

DICTAMEN ALG N° 92/14
8.-

2007 obra acta que deja constancia que el expediente fue sacado de la caja fuerte de la Fiscalía y con fecha 12 de febrero de 2008, obra disposición (fs. 808/801) que ordena continuar con la prosecución del trámite administrativo, incorporar a autos documentación reservada y oficiar al órgano judicial competente a fin de conocer el estado procesal y eventual sentencia de las causas penales vinculadas a la presente investigación. En efecto, obran en el expediente numerosos y reiterados oficios tanto a la Cámara Criminal, como al Tribunal de Impugnación Penal y Superior Tribunal de Justicia.

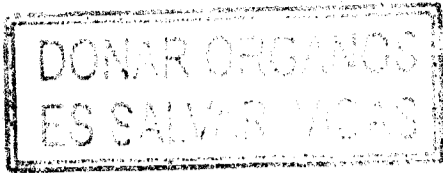
III-Conclusión:

Por lo tanto, se puede afirmar que el instituto de la prescripción de la acción disciplinaria no se ha configurado, ya que, por un lado, al iniciarse la investigación administrativa no había transcurrido el plazo exigido por la ley para que opere la prescripción, suspendiéndose el mismo con dicho inicio, hasta el dictado de la sentencia en la causa penal.

En consecuencia, la defensa planteada por el recurrente carece de viabilidad, dado que el procedimiento administrativo vislumbra la existencia de actos y hechos que mantuvieron en movimiento la acción disciplinaria suspendiéndose el término para que se configurara la prescripción pretendida.

Para finalizar y a modo de rebatir la alegación de la defensa del ex-agente que en el procedimiento se ha excedido el plazo razonable de juzgamiento, me veo obligada a recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consideró que el concepto de plazo razonable al que se hace referencia en el artículo 8°, inc. 1°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *"debe medirse en relación a una serie de factores tales como la complejidad del caso, la conducta del inculpado y la diligencia de las autoridades competentes en la conducción del proceso"* (caso 11.245, "López Álvarez v. Honduras", del 1° de febrero





2014 - Aniversario del Almirante
Guillermo Brown en el Bicentenario
del Consejo Central de Montevideo*



**Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno**

EXPEDIENTE N°: 12079/2003. (Cuerpo N° 6).-

INICIADOR: SECRETARIA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS- INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.

EXTRACTO: S/ PRESUNTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL DEPARTAMENTO TESORERIA DEL INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA.-


DICTAMEN ALG N° 92/14
9.-

de 2006); circunstancias especiales que fueron desarrolladas en la presente opinión.

En virtud de todo lo expuesto, y ponderando el fiel respeto a las garantías constitucionales de defensa en juicio, debido proceso, legalidad como también la garantía de seguridad jurídica y la uniformidad que debe mantenerse en el derecho, esta Asesoría Letrada de Gobierno recomienda rechazar el recurso de reconsideración interpuesto confirmando en todas sus partes el acto administrativo impugnado.

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO-Santa Rosa, 20 JUN 2014




LILIANA del CARMEN SIERRA
ABOGADA
SESOR LETRADO DE GOBIERNO
SUBROGANTE