

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149 / 16

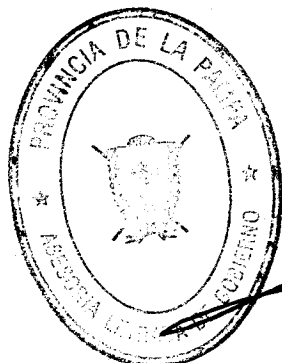
Señora Ministra de Educación:

Las presentes actuaciones han sido traídas, nuevamente, por ante esta Asesoría Letrada de Gobierno, a mi cargo, para recibir su correspondiente análisis y consideración.-

En tal sentido, y tras haber constatado la incorporación en autos de la documental requerida, cabe mencionar, anticipando opinión, que tanto por cuestiones de índole formal, como así también, sustancial, resulta improcedente la pretensión introducida por la reclamante.-

Procurando justificar la apreciación jurídica previamente anticipada propongo advertir, como primer reseña, que a través de la Resolución N° 1.029/15 (*adjuntada a fs. 47/48*), la Sra. BASTIAS fue separada preventivamente de todos los cargos docentes y/u horas cátedras que poseía en el Sistema Educativo Provincial (*por las razones allí discriminadas*), siendo notificada personalmente de ello el 27 de Mayo del año 2.015.-

Dable es considerar que el Artículo N° 93 de la Ley N° 1.124 remite, en materia de recursos, a la Ley de Procedimiento Administrativo, de dónde surge, entre otras previsiones normativas, que: *"...Toda decisión administrativa final, interlocutoria o de mero trámite, unilateral o bilateral, dictada en ejercicio de la actividad*



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

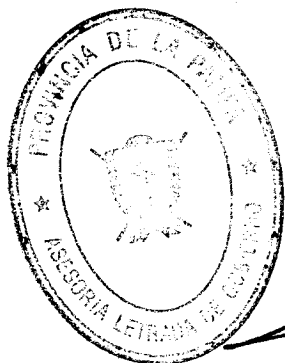
T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149 / 16

reglada o de la discrecional, que lesione un derecho o interés legítimo de un administrado, o importe una transgresión de normas legales o reglamentarias o adolezca de vicios que la invalidan, es impugnabile mediante los recursos establecidos en este Título. Los recursos podrán fundarse tanto en razones vinculadas a la legitimidad, como a la oportunidad, mérito o conveniencia del acto impugnado..."; "...La presentación de los recursos administrativos deberá ajustarse a las formalidades y recaudos previstos en los artículos 22 y siguientes, en lo que fuere pertinente, indicándose además, de manera concreta, la conducta o acto que el recurrente estimare como legítima para sus derechos o intereses..." y "...El recurso de reconsideración deberá ser interpuesto dentro del plazo de diez (10) días de notificado el acto, ante el mismo órgano que lo dictó..." (Artículos N° 83; 88 y 95, respectivamente).-

Evidentemente, pues, al confrontar la fecha de notificación del Acto Administrativo (*de alcance individual*) del cual pretende agraviarse la Sra. BASTIAS (*el 27 de Mayo de 2015*), con la fecha de interposición de su reclamo administrativo (*29 de Enero de 2016*), advertimos, sin hesitación, que la reclamante ha introducido su "queja" incumpliendo las formalidades exigidas normativamente al efecto.-

En relación a lo expuesto, resulta insoslayable resaltar, que los plazos, para interponer los recursos previstos



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

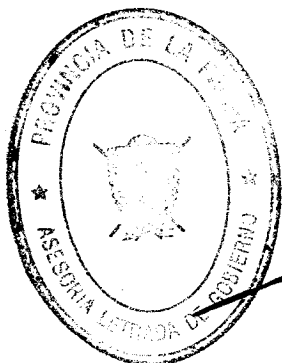
T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149 / 16

por la vía impugnativa, son obligatorios, de modo tal que una vez que éstos han vencido, el interesado pierde el derecho a articularlos, con la gravosa consecuencia que ello implica, no poder agotar la vía administrativa, que el acto administrativo quede firme y consentido, y por ende, que se pierda la posibilidad de recurrir a la Justicia para cuestionarlo.-

Compulsadas las actuaciones bajo tratamiento, pues, es fácilmente advertible que la vía procedimental escogida por la reclamante no ha sido casual ni ingenua, sabedora de su trasgresión normativa utilizó la vía reclamativa (*que no requiere plazo previo*), para articular su crítica, cuando en rigor de verdad debió emplear la vía impugnativa, toda vez que la lesión aducida no resultó producto de una omisión estatal ni de un acto de carácter general sino, por el contrario, de la emisión de un pronunciamiento formal de la Administración, de alcance individual, cuyos efectos son los que, tardíamente, pretenden cuestionarse.-

No han sido pocas las veces que ésta Asesoría Letrada de Gobierno se ha expedido respecto de las transgresiones formales dentro del procedimiento administrativo, de modo tal que en ésta, como en cada una de aquellas oportunidades, debe



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

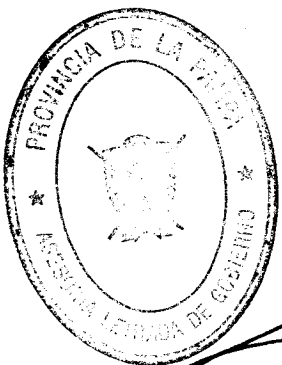
DICTAMEN ALG N° 149 / 16

señalarse que la llamada informalidad administrativa no constituye, ni debe ser entendida, como un vil de indemnidad para el administrado.-

La normativa específica en la materia es elocuente y/o más bien terminante, los artículos 1º; 2º; 3º y 4º, entre otros, del Decreto Reglamentario N° 1.684, son más que demostrativos al respecto, y así, por cierto, lo ha entendido y manifestado expresamente nuestro máximo tribunal de justicia en autos: “**NUEVAS RUTAS S.A.C.V. c/ PROVINCIA DE LA PAMPA s/ Demanda Contenciosa Administrativa**” (Expte. N° 626/02).

Nótese que en tal oportunidad el Superior Tribunal de Justicia de La Pampa sostuvo que: “...*el plazo resulta perentorio cuando es improrrogable y tiene como característica que, cuando vence, el derecho dejado de usar dentro de ese lapso debe considerarse indefectiblemente perdido, su vencimiento determina, automáticamente, la pérdida de la facultad procesal para cuyo ejercicio se concedió, sin que para lograr tal resultado se requiera la petición de la otra parte o una declaración judicial (conf. Canosa, Armando, “Los recursos administrativos”, Ed. Abaco, pág. 155; Palacio, Lino Enrique, “Tratado de Derecho Procesal Civil, Ed. 1999, T. IV, pág. 72)...”.*

Agrega, a su vez, que: “...*Tal como expresa con precisión el Dr. Armando Canosa al analizar el artículo 1º,*



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

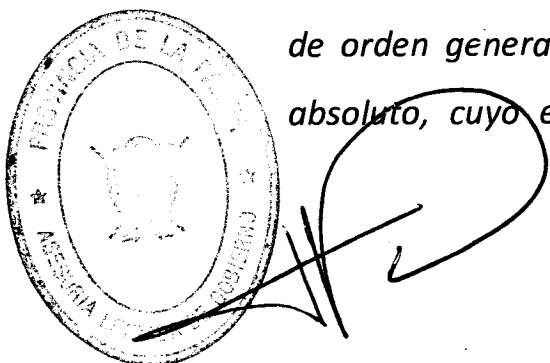
EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149 / 16

inciso e), apart. 6, de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos:
“Estos conceptos resultan de suma importancia en materia de recursos administrativos dado que estos últimos son, por definición, la impugnación en término de un acto administrativo, por lo que cabe concluir que una vez vencidos los plazos establecidos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos...”. Por tal razón, sostiene el autor, no es posible su prórroga ni de oficio, ni a pedido de parte (conf. Canosa, Armando, “Los recursos administrativos”, Ed. Abaco, pág. 155).

En su devenir argumental el S.T.J. indicó también que: *“...Es categórica la afirmación del autor de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de La Pampa cuando expresa que todo recurso presentado fuera de plazo debe ser rechazado. Tal es el principio y más adelante agrega si una norma válida establece el plazo dentro del cual debe promoverse un recurso administrativo, dicho plazo debe ser respetado y cumplido, porque implica una idónea manifestación reglamentaria del derecho de petionar y esa potestad de reglamentación constituye, en lo administrativo, una expresión del principio constitucional, de orden general, en cuyo mérito no existe derecho alguno de carácter absoluto, cuyo ejercicio no pueda razonablemente someterse a plazos*



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

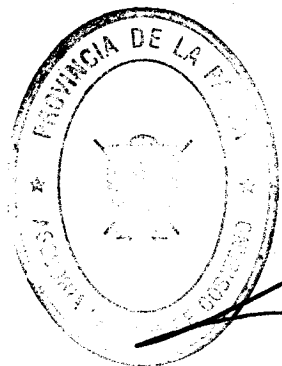
T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149 / 16

determinados (Miguel S. Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, T. I, pág. 698, 700)...”.

Más aún, en alusión a una defensa opuesta por el administrado en el mencionado expediente administrativo, el Supremo Órgano de Justicia Provincial señaló que “...*El ejercicio de esa potestad, la exigencia de cumplimiento de los plazos que en virtud de ella se establecen y las consecuencias que su inobservancia implican, en modo alguno lesionan el principio de debido procedimiento adjetivo, tal como lo considera la parte actora, pues la garantía de defensa no ampara la negligencia de las partes y quien ha tenido amplia oportunidad para ejercer sus derechos responde por la omisión que le es imputable...*” (Fallos 287:145; 290:99; 306:195; entre otros).

Siguiendo tal razonamiento y siendo más contundente aún, también sostuvo que “...*Categórico es el artículo 4º del Decreto n° 1684/79 al negar la procedencia de la denuncia de ilegitimidad en el ámbito provincial. En efecto, luego de consagrar la perentoriedad de los plazos para interponer recursos administrativos, dicha norma enfáticamente agrega: “En ningún caso el mero recurso rechazado por extemporáneo será considerado como denuncia de ilegitimidad”. La rotunda negativa del procedimiento administrativo provincial de asignar al recurso extemporáneo el trámite de denuncia de ilegitimidad no es*



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

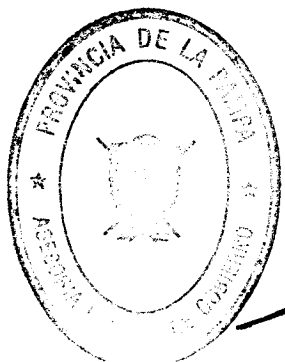
EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149 / 16

caprichosa, sino que se sustenta en sólidos argumentos de derecho esbozados en la Exposición de Motivos de la N.J.F. n° 951 y su reglamentación...".

"...Para justificar su rechazo el Dr. Miguel S. Marienhoff, autor del proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y de su Reglamentación, sostuvo que: "La circunstancia de que el procedimiento administrativo sea 'informal' no puede conducirnos al caos dentro de ese procedimiento, no puede desvirtuar las reglas de este último. Donde no hay orden y disciplina hay anarquía. Esa 'informalidad' del procedimiento no justifica a aceptar e institucionalizar semejante 'denuncia de ilegitimidad': 1º Porque no es eso lo que quiso el administrado al promover su recurso. 'Denuncia de ilegitimidad' y 'recurso jerárquico', por ejemplo, son dos cosas distintas. La 'informalidad' debe limitársela a darle eficacia a algo querido o deseado por el administrado, aunque mal expuesto o mal expresado por éste. Pero la informalidad jamás puede ser extendida a dejar sin efecto lo que la propia norma establece en materia de plazos o términos procesales. Esto es absurdo y contradictorio. 2º Porque si la norma vigente establece un plazo para promover un recurso, el administrado tiene el deber jurídico de actuar dentro de ese plazo, no pudiendo alegar válidamente que desconocía su existencia, pues un principio general de derecho, vigente en nuestro país, establece que la



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

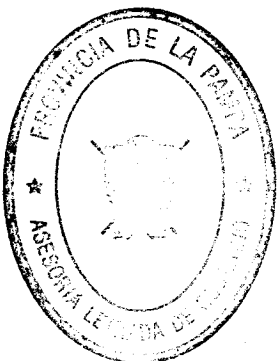
EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149 / 16

ignorancia de las leyes no sirve de excusa (Código Civil, art. 20). Más aún: si el administrado tenía tratos con la Administración Pública, al extremo de que después se vio precisado a promover un recurso administrativo, ello significa que el 'ambiente de la administración' no debió serle desconocido y que él tenía el deber de averiguar cuáles eran las reglas de juego para actuar en ese ambiente. Una de las reglas en juego es la que establece que los recursos deben promoverse dentro de los plazos establecidos." y finalmente "3º Porque el derecho constitucional de peticionar a las autoridades en modo alguno queda desvirtuado ante el rechazo de un recurso presentado fuera de término, pues el ejercicio de ese derecho, como el de todos los que reconoce la Constitución, hallase supeditado a las leyes que lo reglamenten." Con lo dicho, la norma y su justificación, no dan lugar posible a formulación alguna que defienda, en la Provincia de La Pampa, la tramitación de un recurso extemporáneo como denuncia de ilegitimidad y ello por más razonables que resulten las pautas temporales respecto del plazo de impugnación vencido..."

De manera concluyente el Máximo Tribunal de Justicia Provincial termina afirmando que: "...Por consiguiente, y tal como lo tiene resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al haber dejado vencer el interesado el término para deducir los recursos administrativos, ha quedado clausurada la vía recursiva y, por ende, la



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

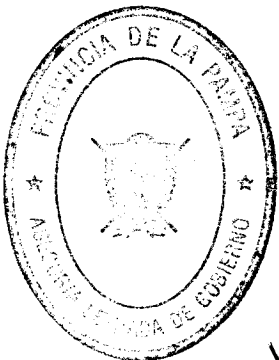
T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149/16

posibilidad de agotar la vía administrativa (C.S.J.N., 4/02/1999, "Gorordo Allaria de Kralj M. v. Ministerio de Cultura y Educación", considerando 12), circunstancia que en aquella oportunidad vedó el análisis de la materia bajo estudio y en el particular de autos imposibilita, por la misma razón formal, la revisión de las determinaciones administrativas cuestionadas, puesto que éstas, por una razón ajena a la voluntad de la Administración, y que sólo es imputable a la reclamante, por haber dejado transcurrir los plazos legales sin pronunciar su queja, han adquirido firmeza legal.-

Luego de todo lo expuesto resulta fácilmente advertible que el reclamo interpuesto no puede prosperar, sin embargo, es dable mencionar, a su vez, que contrariamente a lo apuntado por la reclamante, la Administración Pública ha actuado legítimamente y dentro del uso de sus prerrogativas disciplinarias, puesto que desde el mismo momento en que ordenó la sustanciación del sumario administrativo estaba facultada para declarar a la agente presuntamente incurso en las faltas atribuidas en disponibilidad relativa o suspenderla en forma preventiva; siendo la mencionada medida cautelar más justificada aún si se toma en cuenta que la involucrada ya había merecido imputación penal por tales hechos, con más el agravante de la prisión preventiva.-

Apréciese, al respecto, que medidas técnicas como la dispuesta en autos no constituye una sanción en sí



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

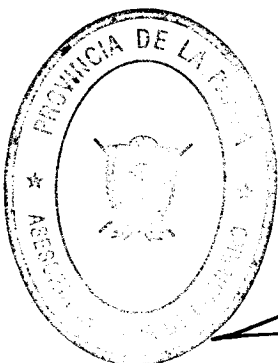
DICTAMEN ALG N° 149/16

misma, sino más bien una herramienta tendiente a preservar el servicio educativo, por un lado y la investigación instada al efecto, por otro.-

En resumidas cuentas, es una cautelar que naturalmente se encuentra reservada para supuestos en que la gravedad de los hechos lo aconsejan y/o cuando *prima facie* los mismos constituyen delito, importando su imposición el dejar de prestar servicios y consecuentemente, la percepción del salario respectivo.-

Ergo, la gravedad de los hechos atribuidos a la reclamante, sumado a la vasta normativa que regula la materia y naturalmente también, a los precedentes administrativos y jurisprudenciales existentes sobre el particular, despejan toda posible verosimilitud de los planteos de inconstitucionalidad y/o ilegitimidad intentados.-

Abundando sobre el tema en cuestión resulta pertinente hacer mención al **Dictamen PTN 117/2002 (Tomo: 241/Pág. 219)**, atento al hecho que permite extraer los siguientes conceptos: *"...El término de la suspensión preventiva de que puede ser pasible el personal de la Administración difiere según exista o no proceso criminal. Si existe proceso criminal aquélla debe durar hasta su terminación. A tenor del artículo 6º del Decreto N° 4520/60, la suspensión preventiva por razón de estar sujeto el agente a proceso, es regular.*



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

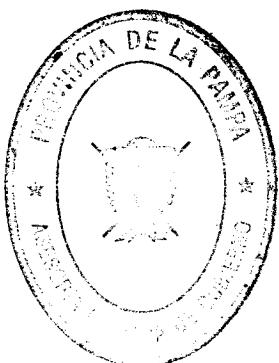
T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149 / 16

También lo es la duración de la misma hasta la terminación de la causa criminal en los términos del ap. 3º, inc. b.-), del mencionado texto..."; "...Es obvio que la Administración debe precaverse de males mayores en los casos en que el mismo hecho acarree sanción disciplinaria y penal. Precisamente, tal es la finalidad de las medidas cautelares (conf. Dict. 169:166)...".-

En definitiva, en Derecho Público las medidas cautelares pueden operar como prerrogativa de la Administración para proteger el ejercicio de una potestad estatal, como lo es la disciplinaria, de modo tal que cuando ésta se ha ejercido regularmente no hay resquicio para la procedencia de los cuestionamientos esgrimidos por la Sra. Gabriela Angélica BASTIAS.-

Asimismo, y en relación a la pretendida percepción de sus haberes, corresponde mencionar que la Procuración del Tesoro Nacional (*Dictamen PTN N° 015/11*), sobre el particular, ha señalado que: *"...El salario es la contraprestación que recibe el agente público por haber cumplido con la prestación debida en el marco de su relación de empleo público, cuya naturaleza es contractual. De ello se deriva, necesariamente, que si no hubo prestación de servicios no se devengó el derecho a la percepción de los salarios. De allí que sea doctrina reiterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, como regla, no*



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 2374/2016

INICIADOR: MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.-

EXTRACTO: S/ RECLAMO ADMINISTRATIVO DE LA SEÑORA GABRIELA ANGELICA BASTIAS.-

T.I.: BASTIAS, GABRIELA ANGELICA.-

DICTAMEN ALG N° 149/16

procede el pago de remuneraciones por funciones no desempeñadas, salvo que exista una norma específica aplicable que autorice el pago de sueldos correspondientes a tareas no prestadas (ver Fallos 326:2347, entre otros).-

En razón de todo lo expuesto, no sólo en éste dictamen legal, sino también en los que lo precedieron, por las razones formales y sustanciales previamente detalladas en cada uno de ellos, es criterio jurídico de éste Órgano Asesor rechazar definitivamente el recurso articulado y consecuentemente, ratificar la desestimación del reclamo administrativo incoado.-

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa 4 JUL 2016

j.p.f.



Dr. Alejandro Fabián GIGENA
ABOGADO
Asesor Letrado de Gobierno
Provincia de La Pampa