



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR
ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12361/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS – INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA

EXTRACTO: S/RENUNCIA CONDICIONADA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACION ORDINARIA.-

T.I.: DATO GRACIELA NOEMI

127/19

DICTAMEN ALG N°

Señor Ministro de Obras y Servicios Públicos:

Las presentes actuaciones administrativas vuelven a ser remitidas por ante este Órgano Asesor, esta vez, a los efectos de examinar jurídicamente el acto administrativo impulsado a fojas 123, por el que se propicia sustituir el artículo 3° del Decreto N° 3907/18, como así también la presentación realizada por la ex agente Graciela Noemí DATO, que se glosa a fojas 132/133, en la que pretende impugnar el proyecto de decreto que consta agregado a fojas 92/93.

I – Antecedentes:

Al respecto, es preciso recordar que este Organismo ya se expidió en estos actuados, a través del Dictamen ALG N° 316/18 (fs. 70/81), tras ser requerida su intervención habida cuenta los criterios dispares sostenidos por las Asesoría Letradas Delegadas actuantes en el I.P.A.V. y en la Dirección General de Personal, quienes tenían diferentes interpretaciones en torno a la vigencia, aplicabilidad y alcance de los artículos 27 y 28 de la Ley N° 3056 al caso de autos.

En esa oportunidad, luego de efectuar un pormenorizado análisis factico y jurídico, cuestiones a las que me remito en honor a la brevedad, se culminó sugiriendo que debían liquidarse y pagarse a la ex agente DATO cuarenta (40) días corridos en concepto de licencias por descanso anual no usufructuadas correspondientes al período 2017 y, en su caso, el proporcional pertinente desde el 1 al 6 de enero de 2018.

En atención a lo aconsejado, y teniendo en cuenta lo informado por el Departamento Licencias de la Dirección General





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12361/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS – INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA

EXTRACTO: S/RENUNCIA CONDICIONADA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACION ORDINARIA.-

T.I.: DATO GRACIELA NOEMI

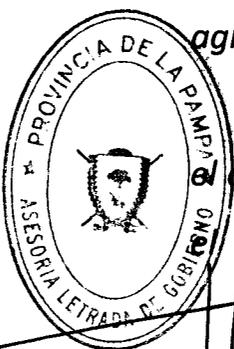
DICTAMEN ALG N° 127/19 .-

de Personal (véase fs. 85) y por el Departamento Ajustes y Liquidaciones de la Contaduría General (véase fs. 86), como así lo dictaminado por la Controlaría Fiscal del Tribunal de Cuentas (véase fs. 103), finalmente, se dictó el Decreto N° 3907/18, glosado a fojas 107/108, por el que se dio “...de baja de definitiva a partir del 1 de marzo de 2018, a la agente (...) Graciela Noemí DATO...”, ordenándose pagar a la misma “...la suma de PESOS TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS DOS (\$ 33.202,00), en concepto de cuarenta (40) días de licencia para descanso anual no usufructuada correspondiente al año 2017...” (arts. 1° y 2°).

A continuación, fojas 121, el Departamento Ajustes y Liquidaciones de la Contaduría General advirtió la existencia de un error material en el artículo 3° del mentado decreto, específicamente, en la individualización de la partida presupuestaria a la que se imputaría el gasto que demanda el abono de la suma antes dicha, en consecuencia, se procedió a la confección del proyecto de decreto –de fs. 123- en pos de su enmienda.

Seguido a ello, a fojas 128, rola solicitud de copia del presente expediente formulada por la Señora Graciela Noemí DATO fechada 14 de diciembre de 2014 y, a fojas 132/133 vuelta, luce incorporado el escrito por aquella presentado en el que adujo interponer el recurso de aclaratoria y jerárquico en subsidio “...contra el proyecto de decreto agregado en éstos actuados a fs. 92 – 93...”.

Allí, la quejosa manifestó que “...lo resuelto en el artículo 2° del proyecto de acto administrativo (...) toda vez que, no incluye pago de las vacaciones no gozadas correspondientes al año 2016





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR
ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12361/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS – INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA

EXTRACTO: S/RENUNCIA CONDICIONADA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACION ORDINARIA.-

T.I.: DATO GRACIELA NOEMI

127 / 19

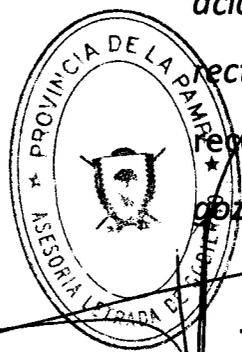
DICTAMEN ALG N° .-

postergadas...”, causa un menoscabo a la garantía constitucional consagrada en el artículo 14 bis como así también a los derechos consagrados en los artículos 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, hizo hincapié en que el *“...principio de irretroactividad de la ley establece que ésta no debe tener efectos hacia atrás en el tiempo, salvo que en forma expresa disponga lo contrario...”*, y que éstos *“...sólo operan después de la fecha de su promulgación (en el presente caso después del 07/01/2018) (...) por lo tanto, la nueva legislación no puede volver sobre situaciones o relaciones jurídicas ya terminadas, ni sobre efectos ya producidos de relaciones o situaciones aún existentes...”*.

Por esos motivos y puntualizando que *“...los artículos 27 y 28 de la Ley N° 3056 no disponen expresamente su retroactividad...”*, consideró que correspondería *“...incluir en el artículo 2° del proyecto de decreto de fs. 92/93 el concepto de (40) día de licencia anual del año 2016 (Postergada) y los (40) cuarenta días de la licencia anual del año 2017, haciendo efectivo el pago de la liquidación total...”*.

Por último, luego de hacer reserva expresa del caso federal, petició que se tenga *“...por interpuesto formal recurso de aclaratoria contra el proyecto de decreto de fs. 92 y 93, mandándose a rectificar lo allí dispuesto; y subsidiariamente el recurso jerárquico...”*, se reconozca a la ex agente *“...el derecho excepcional a compensar la licencia no gozada del año 2016 por haber sido denegadas mediante resolución*





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR
ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12361/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS – INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA

EXTRACTO: S/RENUNCIA CONDICIONADA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACION ORDINARIA.-

T.I.: DATO GRACIELA NOEMI

DICTAMEN ALG N° 127/19 .-

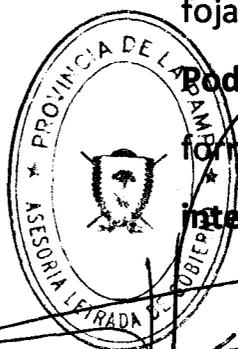
administrativa N° 11/17 del I.P.A.V. (...) ordenándose incluir el pago de las mismas en el artículo 2° del decreto a dictarse...".

II – Proyecto de decreto obrante a fojas 123:

Como se anticipó, por el acto administrativo proyectado a fojas 123 se propicia sustituir el artículo 3° del Decreto N° 3907/18 (fs. 107/108), por el cual se dio de baja definitiva a la entonces agente Graciela Noemí DATO y se ordenó pagarle las licencias para descanso anual no usufructuadas por el periodo 2017, subsanando así una inexactitud - allí contenida- en la denominación de la partida presupuestaria correspondiente.

Concretamente, se vislumbró que la solicitud de reestructura presupuestaria -de fs. 88- se individualizó como carácter "1", mientras el Decreto N° 3907/18 (conf. art. 3°) la determinó como carácter "0".

Justificado, entonces, el motivo de la medida impulsada, que luce debidamente plasmado en sus considerandos, y no advirtiendo observaciones legales que formular a su respecto, este Órgano Asesor estima que, efectuado el oportuno control sobre sus formas extrínsecas (redacción, ortografía, gramática, etc.), **el proyectado decreto -de fojas 123- se encontrará en condiciones de ser puesto a consideración del Poder Ejecutivo** a los fines pertinentes. No obstante lo cual, en el plano formal, se sugiere **agregar en su último considerando la mención a esta intervención.**



III – Planteo obrante a fojas 132/133:



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR
ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12361/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS – INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA

EXTRACTO: S/RENUNCIA CONDICIONADA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACION ORDINARIA.-

T.I.: DATO GRACIELA NOEMI

127/19

DICTAMEN ALG N°

Ahora bien, como clara y manifiestamente surge de su presentación, anejada a fojas 132/133 vuelta, la Señora DATO pretende recurrir el proyecto de decreto anejado a fojas 92/93, es decir, no un acto administrativo propiamente dicho sino, más bien, un acto preparatorio de este.

En ese sentido, es preciso recordar que nuestra Ley de Procedimiento Administrativo –N.J.F. N° 951- define al acto administrativo, en su artículo 33, como “...toda declaración, disposición o decisión de la autoridad estatal en ejercicio de sus propias funciones administrativas, productora de un efecto jurídico” y, en su artículo 45, consigna que éste “...se manifestará expresamente y por escrito; indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite” (el subrayado y la negrilla me pertenecen).

En el caso, el proyecto de decreto que rola a fojas 92/93, en tanto borrador o bosquejo que no contiene inserta la fecha ni la firma de quien lo emitirá, es un acto de naturaleza preparatoria de un acto administrativo definitivo que, lógica y jurídicamente, no trae aparejada ninguna consecuencia legal para el administrado.

En relación a ello, nuestro Superior Tribunal de Justicia ha manifestado que “*Como sostiene el Dr. Julio Rodolfo Comadira el acto definitivo es aquel que resuelve directa o indirectamente la cuestión planteada en un procedimiento reflejando la ‘voluntad’ concreta de la Administración y produciendo los efectos jurídicos queridos por ella acerca de dicha cuestión, y se opone conceptualmente, al acto preparatorio o de mero*





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR
ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 12361/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS – INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA

EXTRACTO: S/RENUNCIA CONDICIONADA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACION ORDINARIA.-

T.I.: DATO GRACIELA NOEMI

DICTAMEN ALG N° **127/19** .-

trámite, que ni contiene, ni expresa la voluntad de la Administración, ya que concurre meramente a formularla.’ (Procedimientos Administrativos, Tomo I pág. 444)” (S.T.J., autos “Perez Leticia Edit c/Provincia De La Pampa s/demanda contencioso administrativa”, Expte. N° 743/05).

Sentado lo que precede, corresponde señalar, tal como este Organismo lo hizo en distintas ocasiones (véase Dictamen ALG N° 283/17, entre otros), que **los actos preparatorios**, como el que la ex agente intenta impugnar en autos, **son irrecurribles**.

Lo afirmado anteriormente surge de lo normado por el artículo 84 del Decreto N° 1684/79 -Reglamentario de la N.J.F. N° 951- que establece: **“Las medidas preparatorias de decisiones administrativas, los informes, dictámenes y vistas, aunque sean obligatorios y vinculantes para el órgano administrativo, no son recurribles”** (el subrayado y resaltado es de mi autoría).

En ese aspecto, la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que **“El acto administrativo preparatorio es aquél que no produce efectos inmediatos y definitivos, por cuya razón no decide directa o indirectamente el fondo del asunto de que se trata, no ocasiona indefensión, ni impide la prosecución del procedimiento hasta llegar a la decisión final. De allí que el acto preparatorio que reúna tales características no sería recurrible por no ocasionar un gravamen irreparable (v. Dictámenes 218 : 291, entre otros)”** (Dictamen PTN N° 283/05, Expte. N° 2002-2873-6/04) (el destacado me es propio).

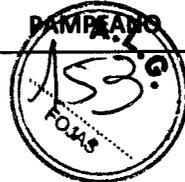




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR
ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPANO



EXPEDIENTE N°: 12361/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS – INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA

EXTRACTO: S/RENUNCIA CONDICIONADA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACION ORDINARIA.-

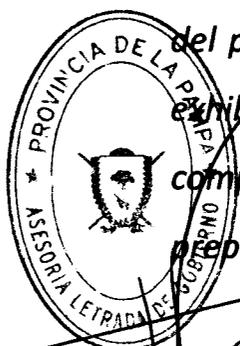
T.I.: DATO GRACIELA NOEMI

DICTAMEN ALG N° **127/19** .-

El mismo Órgano, también ha dicho que “...sabido es que **los actos preparatorios** No constituyen un acto administrativo en sentido estricto, ya que no producen efectos jurídicos directos; por ello la norma dice que no son impugnables, aunque adolezcan de vicios (...) **Al no constituir un acto administrativo, ya que no producen un efecto jurídico directo, no son impugnables por recursos administrativos...** (Hutchinson, Tomás; Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, págs. 343/344, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1995)” (Dictamen N° Sin Número, 23 de enero de 2001, Expte. PTN N° 023.523/00, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Dictámenes 236:91)) (el remarcado es de mi propiedad).

En igual línea, la doctrina es conteste en considerar que a través de los recursos administrativos “...se atacan solamente actos administrativos” y, paralelamente, que “**Los actos preparatorios o de trámite no son objeto de recurso...**” (Roberto DROMI, Derecho Administrativo -12° ed., act., Hispana Libros, 2009, págs. 1146 y 1147) (el resaltado es de mi propiedad).

Con idéntico criterio, nuestro Máximo Órgano Judicial, al resolver sobre la procedencia de la acción contencioso administrativa –obviamente- en ese fuero, ha esgrimido que “**En la estructura del procedimiento administrativo las resoluciones o actos administrativos se escriben como el eslabón final de otros actos que lo preceden y complementan, son los llamados actos instrumentales (medidas, preparatorias, actos de trámite, interlocutorios de cumplimiento o ejecución)**”





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 12361/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS – INSTITUTO PROVINCIAL AUTARQUICO DE VIVIENDA

EXTRACTO: S/RENUNCIA CONDICIONADA PARA ACOGERSE A LOS BENEFICIOS DE LA JUBILACION ORDINARIA.-

T.I.: DATO GRACIELA NOEMI

DICTAMEN ALG N° 127/19

que no son pasibles de impugnación autónoma en sede judicial" (S.T.J., autos "FERREYRA, Rubén Enrique c/Municipalidad de Santa Rosa s/Demanda Contencioso Administrativa", Expte. N° 1/07).

En síntesis, de las normas de derecho público provinciales aplicables, esto es, la Ley de Procedimiento Administrativo Provincial -N.J.F. N° 951- (conf. arts. 35, 45, cons. y conc.) y su Decreto Reglamentario N° 1684/79 (conf. art. 84), como así también de la doctrina y jurisprudencia en la materia, surge -en forma categórica y contundente- la irrecurribilidad de los actos preparatorios como el que se pretende impugnar en estos obrados.

De este modo, el planteo introducido por la ex agente Graciela Noemí DATO –a fs. 132/133- devino improcedente y, entonces, no corresponde emitir pronunciamiento ni dictar acto administrativo alguno a su respecto pues debe considerárselo no como un recurso sino como una mera manifestación de la administrada.

IV – CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, en el marco de las competencias asignadas por la Ley N° 507, esta Asesoría Letrada de Gobierno considera oportuno que prosigan las presentes actuaciones según su estado, en el caso, continuar con los trámites de rigor para el perfeccionamiento del proyecto de decreto glosado a fojas 123.

ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO Santa Rosa,

30 ABR 2019



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