



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALG N 214/19 .-

Señor Ministro de Seguridad:

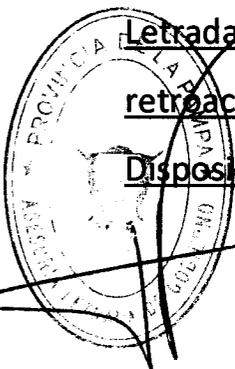
Las presentes actuaciones son traídas a este Órgano Asesor del Poder Ejecutivo con motivo del abono del ascenso retroactivo concedido al Cabo Primero de Policía Santiago Raúl FERNANDEZ CASADO mediante Disposición N° 3/2018 de la Jefatura de Policía (fs. 50).

I-Cuestiones preliminares: Nótese que los actuados del encabezado arriban a la presente instancia consultiva en razón de las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en cuanto a la formalidad del acto administrativo (fs. 67) y por la opinión de la Asesoría Letrada Delegada actuante en el Ministerio de Seguridad (fs. 92), quien considerando la doctrina sentada al respecto rechaza la procedencia del pago gestionado por la Jefatura de Policía.

De no haber sido por ello, el abono del ascenso retroactivo se hubiera consumado sin objeción alguna -pese a su ilegitimidad- ya que particularmente el ascenso que motiva el pedido de abono de diferencias salariales en el expediente de marras, tramita dentro de la misma orbita policial por tratarse de personal subalterno (no personal superior), exceptuándose de tal modo de la intervención de este Órgano de Control Interno de la Administración Pública.

Es decir, no le es esquivo a ésta Asesoría

Letrada que expedientes como el presente en donde se diligencian ascensos retroactivos de personal subalterno, los cuales se materializan mediante Disposiciones del Jefe de la Policía (v.gr. Disposición N° 3/2018 "J") y no por





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALG N 214/19.-

Decreto del Señor Gobernador, desoyen el criterio sentado por esta Asesoría respecto de la materia "ascensos retroactivos".

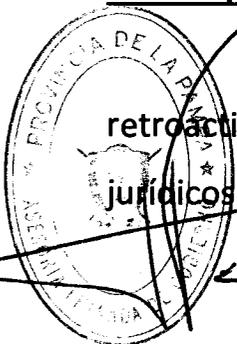
Por lo tanto, habiendo abundante doctrina y jurisprudencia administrativa sobre el tema *-Dictamen ALG N° 19/17, 34/18, 100/19, 29/19-*, se insta a la Asesoría Letrada de la Jefatura de la Policía a su observancia en el marco del artículo 13 y 28 de la Ley N° 507 -Orgánica de Asesoría Letrada de Gobierno- bajo apercibimiento de iniciarse actuaciones administrativas con la finalidad de deslindar responsabilidades a ese respecto.

II- Análisis Jurídico: Ahora bien, en cuanto al pago en concepto de ascenso retroactivo al Señor Santiago Raúl FERNANDEZ CASADO, el **andamiaje normativo** que regula la cuestión fáctica traída a consulta -y consecuentemente a este Órgano Consultivo- **repudia no sólo el abono de las diferencias salariales a raíz del "ascenso retroactivo"** promovido por la Junta de Calificaciones a través de Acta de Sesión N° 6, **sino también el propio "ascenso retroactivo"**.

Ello, en atención a las consideraciones que a continuación se desarrollan.

Primeramente, cabe resaltar que si bien nuestra legislación -NJF N° 1034, Capítulo VII y el Decreto N° 1675- regula el Régimen de Promociones Policiales, **en ningún momento lo autoriza o contempla con carácter retroactivo.**

Nótese que cuando hablamos de retroactividad nos referimos a la aplicación de nuevas normas a actos jurídicos o hechos pasados previos a esa normativa. Es decir, la retroactividad





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALG N 214/19.-

significa la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un lapso anterior al de su creación.

Dejando de lado dicha conceptualización -aunque necesaria- en el caso que nos ocupa, la retroactividad no concebida por el ordenamiento jurídico pero insistida por el agente y avalada por los órganos de asesoramiento preopinantes se configuraría al **evaluar nuevamente** y en forma actual la promoción del agente policial FERNANDEZ CASADO para un periodo largamente pasado (2011-2012 o inclusive anterior) -a pesar que la Ley no lo autoriza- conforme una norma (en sentido amplio del concepto: acto administrativo: Resolución, Acta) no existente en aquella oportunidad sino dictada con posterioridad y con un evidente interés particular enfocado en la promoción policial del agente.

Particularmente, me refiero a la Resolución N° 277/16 "J" DP-SA dictada por el Jefe de la Policía (fs.28) por la que se declaró la patología padecida por el cabo FERNANDEZ CASADO producida por un acto de servicio (Art. 30 inc. a) de la NJF N° 1256) y la consecuente Resolución N° 101/17 "J" DP (fs. 29) por la que se dispuso que la licencia por enfermedad utilizada por el aludido agente sea considerada conforme lo tipificado en el artículo 17 del Decreto N° 2280/91.

Recuérdese que el Señor FERNANDEZ CASADO usufructuó licencia por enfermedad (largo tratamiento) por el término de 140 días desde el 25-06-2009 hasta el 11-11-09, encuadrándose la misma en el artículo 13 del Decreto N° 2280/91.

Nótese entonces la inutilidad de las resoluciones anteriormente mencionadas, las cuales fueron dictadas en el





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALG N 214/19.-

2016 y 2017 -pasados largos siete años de acontecido el accidente que motivó la licencia por enfermedad de largo tratamiento-, en tanto que en aquella oportunidad el agente ya se encontraba reintegrado al servicio.

En este sentido, el tercer párrafo de los considerandos de Resolución N° 277/16 expresamente reseña “...hallándose actualmente dado de alta en forma total.” (fs.28)

Con ello quiero mostrar que la **calificación tardía de la enfermedad** como producida “por acto de servicio” conforme lo prevé el artículo 30 inc. a) de la N.J.F. N° 1256/83- *Régimen de Retiros y Pensiones*- que realizó el Jefe de la Policía mediante la Resolución N° 277/16 **no responde** a la finalidad previsional que inspira a la legislación mencionada.

Para comprender mejor, cabe señalar que la N.J.F. N° 1256/83 conceptualiza a “una enfermedad contraída o a un accidente producido por un acto del servicio” con el único fin de fijar el haber de retiro. (Véase arts. 29 y 30 de N.J.F. N° 1256/83)

En consecuencia, dicha calificación no surte el efecto esperado por la norma en tanto que la situación de FERNANDEZ CASADO no se corresponde con una situación previsional de retiro.

Por otra parte, tampoco se advierte lo provechoso de la Resolución N° 101/17 “J” DP (fs. 29) dando un diferente encuadre jurídico (art. 17 del Decreto N° 2280/91) a una licencia concedida y agotada casi 8 años atrás.





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALG N 214/19

Efectivamente, el artículo 17 del Decreto N° 2280/91 tiene como finalidad la extensión de la licencia por enfermedad hasta los 2 años con goce íntegro de haberes.

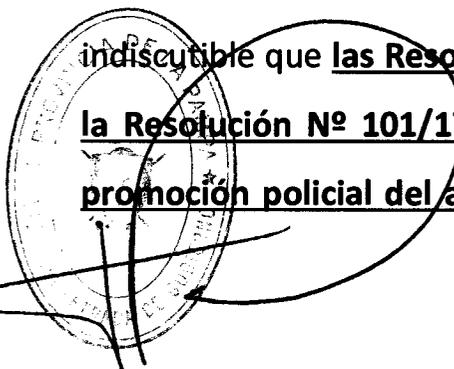
Aquí, es preciso mostrar que la intención de la norma en nada se compece con las necesidades del caso y por ende con la oportunidad de la Resolución N° 101/17 "J" DP.

En primer lugar, porque la licencia concedida al agente había sido por 140 días. En segundo lugar, porque no se advierte del expediente, constancia alguna respecto a la necesidad del agente de solicitar una licencia por mayor tiempo. En tercer lugar -tal como se dijo más arriba- porque el agente al momento del dictado de la Resolución N° 101/17 ya se encontraba totalmente reintegrado al servicio.

Pero además de ello, la Resolución analizada tampoco responde al interés del agente a que le sean abonados íntegramente los días de la licencia otorgada para el periodo 25-06-09 al 11-11-2009.

Al respecto, se recuerda que la licencia por enfermedad de 140 días concedida a FERNANDEZ CASADO en el marco del artículo 13 del Decreto N° 2280/91 fue con goce de sueldo y suplementos de su grado y escalafón, en virtud de lo establecido por el mismo artículo 13 y por el artículo 157, inciso 1) de la NJF N° 1034/80.

En consecuencia, se advierte de manera indiscutible que las Resoluciones mencionadas (Resolución N° 277/16 como la Resolución N° 101/17 "J" DP) no tienen otro fin más que favorecer la promoción policial del agente Santiago Raúl FERNANDEZ CASADO a través





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALGN 214/19

del juego de los artículos 30 inc. a) de la NJF N° 1256 y el artículo 116 de la NJF N° 1034, más ellas se dictaron sin sustento normativo.

Dicha maniobra artificiosa se perfeccionó con el Acta de Sesión Número Seis de la Junta de Calificaciones de Suboficiales de la Policía para el periodo 2016-2017 obrante a fs. 35 de autos, la cual considerando una nueva situación jurídica como la creada por la Resolución N° 277/16 "J" DP-SA y Resolución N° 101/17 "J" DP (lesión o enfermedad por acto de servicio y licencia del art. 17 del Decr. 2280) recomendó el ascenso retroactivo del Señor Santiago Raúl FERNANDEZ CASADO a la jerarquía de Cabo Primero a partir del 01-01-2012.

Nótese, que dicha sugerencia se materializó mediante la Disposición N° 03/18 "J" del Jefe de la Policía (fs. 50), la cual difiere y modifica el contenido de la Disposición N° 01/13 "J".

Aquí cabe señalar que la Disposición N° 01/13 "J" es un acto administrativo legítimo y oportuno, el cual no fue recurrido por el agente policial y por tal motivo adquirió firmeza conforme lo establece el artículo 57 de la Ley de Procedimientos Administrativos al sostener *"Todo acto administrativo individual no recurrido en termino queda firme"*.

Igualmente tampoco fue impugnada el Acta pertinente de la Junta de Calificaciones que sugirió el ascenso del agente a la fecha 01-01-2013 conforme los canales institucionalizados al efecto por la legislación policial (artículo 23, 36, 41 del Decreto N° 1675/81); máxime cuando –como es sabido– las Actas de las Juntas de Calificaciones se constituyen en presupuesto fundamental de los ascensos policiales como en el presente caso lo fue de la Disposición N° 01/13 "J".



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

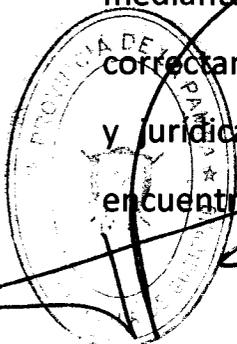
TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALG N 214/19.

Por otro lado, el artículo 91 de la NJF N° 1034 establece que la Junta de Calificaciones "califica" "**Anualmente...** (a) *todo el personal policial...*", mientras que el precepto contenido en el artículo 93 del mismo plexo normativo define qué lapsos comprenden las calificaciones anuales, del siguiente modo "*La calificación anual comprenderá el plazo transcurrido entre el anterior informe (si lo hubiese) y la víspera del cierre del nuevo informe. Salvo circunstancias debidamente acreditadas ante la superioridad, los informes anuales cerrarán el día 1º de septiembre de cada año. ...*".

El precepto prevé el funcionamiento de la Junta de Calificaciones, y -clara y contundentemente- **no posibilita ni habilita** que ésta realice reevaluaciones retroactivas de personal o modificaciones de las evaluaciones ya realizadas, menos aún con efecto retroactivo; **solo** contempla la posibilidad que se **modifique la fecha de cierre** de los informes, **más de ninguna manera que una vez cerrados puedan verse y reverse calificaciones pasadas en autoridad de cosa juzgada administrativa.**

Por lo tanto, se advierte que el Acta de Sesión Número Seis de la Junta de Calificaciones como la Disposición N° 03/18 "J" del Jefe de la Policía dictada en consecuencia, no alcanza el umbral de la legitimidad, y con ello, no tienen virtualidad para modificar la fecha del ascenso del agente FERNANDEZ CASADO a Cabo Primero concedido mediante Disposición 01/13 "J" a partir del 01-01-2013, la cual fue correctamente ponderada y fijada de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas vigentes al tiempo de su evaluación y que al día de hoy se encuentra firme.





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

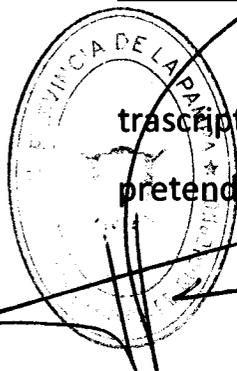
TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALG N 214/19.-

En suma, del análisis del expediente de marras se desprende que el ascenso retroactivo a Cabo Primero a partir de la fecha 01/01/2012 promovido por la Disposición N° 03/18 "J" del Jefe de la Policía, cuyos antecedentes se remontan a la Resolución N° 277/16 "J" DP-SA, a la Resolución N° 101/17 "J" DP y al Acta de Sesión Número Seis de la Junta de Calificaciones de Suboficiales para el periodo 2016-2017, es el **resultado de un proceder administrativo artificioso y viciado de una grave ilegitimidad, y también contrario al espíritu de la ley.**

En este punto es ilustrativo traer a colación las palabras de García de Enterría y Fernández, quienes al exponer sobre el concepto de desviación de poder como vicio del elemento finalidad del acto administrativo sostienen que *"Toda actividad administrativa debe dirigirse a la consecución de un fin, determinado siempre, expresa o tácitamente (y, por tanto, elemento necesariamente reglado), por la norma que atribuye a la potestad para actuar. Si la autoridad u órgano de la administración se apartan de ese fin que condiciona el ejercicio de su competencia, el acto o la decisión que adopten en consideración a un fin distinto deja de ser legítimo y debe ser anulado. Los poderes administrativos no son abstractos, utilizables para cualquier finalidad; son poderes funcionales, otorgados por el ordenamiento en vista de un fin específico, con lo que apartarse del mismo ciega la fuente de su legitimidad"*.

Por último, ante la claridad de la cita transcrita precedentemente, no cabe más que agregar que el abono pretendido en concepto del ascenso a Cabo Primero a partir del 01-01-2012





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 7215/2017

INICIADOR: MINISTERIO DE SEGURIDAD-JEFATURA DE POLICÍA.

EXTRACTO: S/PAGO ASCENSO RETROACTIVO

TI: FERNANDEZ CASADO SANTIAGO RAUL.-

DICTAMEN ALG N 214/19.-

como reflejo de un ascenso retroactivo ilegítimamente concedido (Disp.Nº 03/18 "J"), igualmente es ilegítimo.

Por las motivaciones expuestas, esta Asesoría Letrada de Gobierno comparte con el Órgano de asesoramiento jurídico del Ministerio de Seguridad el rechazo del pago al Señor Santiago Raúl FERNANDEZ CASADO en concepto de ascenso retroactivo.

ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa, 25 JUN 2019



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