



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/2019

Señor Ministro de Salud:

Las presentes actuaciones administrativas han sido remitidas a éste Órgano Asesor a los efectos de analizar el Recurso Jerárquico interpuesto a fs. 273/284 por el agente de la salud Señor Sergio Dino ALISANDRONI contra la Resolución N° 2133/19 del Ministerio de Salud mediante la cual se le aplica la sanción de apercibimiento.

I- Dicha vía recursiva se funda sustancialmente en la arbitrariedad y falta de fundamentos de la Resolución N° 2133/19 del Ministerio de Salud, la cual se aparta del sobreseimiento recomendado por la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en la Resolución N° 403/19 sin un mínimo argumento. En tal sentido, el recurrente alega que la Resolución impugnada es un acto administrativo ilegítimo por encontrarse viciados elementos esenciales de su constitución, tales como la causa o motivo, el objeto y la forma (motivación).

En particular, el quejoso sostiene que existe vicio en la causa del acto ya que en el procedimiento sumarial no consta hecho irregular o falta administrativa violatoria del orden jurídico que sea objeto de sanción.

A tales fines, aduce que tal como lo ponderó la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en la investigación sumarial, la denuncia que dio origen al inicio del sumario resultó falsa ya que se comprobó que previo a no realizar la guardia asignada, el Señor ALISANDRONI informó a sus superiores por escrito y verbalmente, y con antelación suficiente que no la efectuaría dado que ya había cumplido con la





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/201 .-

carga mensual de guardias correspondientes a su antigüedad; situación ésta que también se acredita en el sumario.

Asimismo, expone que el objeto de la Resolución N° 2133/19 no es lícito ya que es contrario a la legislación, la cual establece que para que proceda la aplicación de una sanción se requiere de la existencia de una situación de hecho descripta por la norma. Respecto a este punto, el recurrente arguye que la falta de desobediencia por la cual fue investigado no fue acreditada en la instrucción sumarial, por lo tanto el apercibimiento achacado es infundado.

Por último, asevera que el acto administrativo impugnado se encuentra viciado en su elemento forma, concretamente en la formación de la voluntad administrativa, ya que adolece de la motivación suficiente de hecho y derecho que la funde jurídicamente.

Finalmente, en el marco de las objeciones señaladas, el impugnante solicita que se revoque la Resolución N° 2133/19 dada su nulidad absoluta y se dicte el sobreseimiento del encartado.

II- Previo a analizar de manera particularizada los principales argumentos que fundamentan el recurso deducido, es dable recordar que estos actuados se iniciaron con Nota del Director del Establecimiento Asistencial Gobernador Centeno, Dr. Esteban Ariel VIANELLO, al Subsecretario de Salud que dio origen a una información sumaria disciplinaria contra el agente Sergio Dino ALISANDRONI, que fue instruida por ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (fs.1).

En dichas actuaciones se le imputó al agente mencionado haber presuntamente incumplido lo dispuesto en el artículo 54





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/2019

de la Ley N° 1279, la cual establece que *"Son deberes especiales del trabajador: a) cumplir guardias cuando así lo disponga la Dirección del Establecimiento"*.

De los resultados de la investigación y de la prueba colectada se comprobó que si bien el Dr. ALISANDRONI no efectuó la guardia asignada al 31/12/2017, dicha circunstancia había sido informada por el mismo en forma escrita (por medio de una nota presentada por el agente) y verbalmente (acreditado por las declaraciones testimoniales) con la suficiente antelación como para reorganizar la prestación del servicio.

De esta manera, se acredita que la autoridad competente se encontraba en conocimiento que Dr. ALISANDRONI no realizaría la guardia en la fecha aludida anteriormente.

Asimismo, quedó acreditado que el agente de la salud en cuestión había cumplido con la carga de las guardias activas mensuales correspondientes a su antigüedad conforme a la legislación aplicable.

En razón de estas constancias, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en la Resolución N° 403/19, compartiendo el criterio expuesto por la instrucción, recomendó el sobreseimiento del Dr. ALISANDRONI ya que no se acreditaron los extremos de la imputación.

Sin perjuicio de ello, el Ministerio de Salud aplicó la sanción de apercibimiento al Dr. ALISANDRONI mediante la Resolución N° 2138/19, obrante a fs. 262/271.

III- Ahora bien, habiendo quedado expuestos los antecedentes de esta instancia y las argumentaciones del recurrente, resta





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/201

ocuparnos del análisis acerca de la ilegitimidad, o no, de la Resolución administrativa sancionadora N° 2133/19 y su eventual revocación.

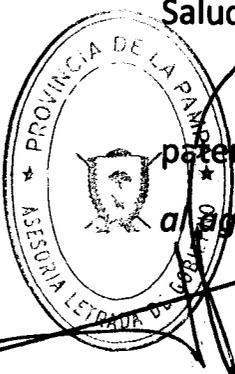
En tal sentido, comenzando con el examen anticipado, se advierte que la Resolución N° 2133/19 (fs. 262/271) en sus Considerandos cita como antecedentes la denuncia que dio origen a la instrucción, distintas providencias y alegatos.

Asimismo, reproduce extensa y textualmente el informe y los argumentos de la instrucción de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas como también la recomendación del Fiscal General de la FIA, los cuales sugieren el sobreseimiento del agente.

Por su parte, apartándose de la línea argumentativa sin ningún sustento fáctico y fuera de toda lógica jurídica, en el antepenúltimo párrafo se lee *“Que no obstante la recomendación de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, este organismo considera pertinente aplicar al agente Sergio Dino ALISANDRONI...la sanción de APERCIBIMIENTO prevista por el artículo 273 inciso b) de la Ley N° 643 aplicable por remisión expresa del artículo 1º de la Ley N° 1279”*.

A continuación e igualmente infundado en los hechos y en derecho se invoca *“Que se actúa en el uso de las facultades conferidas por el artículo 11 de la Ley N° 1830”*, cuando en verdad dicho artículo se refiere exclusivamente al actuar de la FIA y no del Ministerio de Salud.

Por último, la contradicción de la Resolución se patentiza en su Parte Resolutiva donde el Ministro de Salud resuelve *“aplicar al agente... la sanción de apercibimiento...”* en abierta contradicción con los





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/2018

antecedentes fácticos del caso expuestos en los Considerandos y con la aprobación del sumario dispuesta en el artículo 1º del mismo acto.

Así las cosas, de la mera lectura de la Resolución puesta en crisis por el recurrente se puede reconocer el acierto de las objeciones deducidas en el Recurso jerárquico respecto de la ilegitimidad de la Resolución.

Al respecto, cabe recordar que el Artículo 40 de la Ley de Procedimiento Administrativo -NJF N° 951- define a la causa del acto administrativo como "...el conjunto de antecedentes o circunstancias de hecho y derecho que en cada caso llevan a dictarlo"; elemento esencial de validez que se encuentra íntimamente relacionado con la motivación del acto administrativo exigida por el artículo 44 de la LPA, la cual "consiste en la exposición de los motivos que indujeron a la Administración Pública a emitir el acto".

A ese respecto y puntualmente referido al tema que nos ocupa, esta Asesoría tiene dicho que "... **La motivación del acto es la mención de las circunstancias o de las consideraciones que justifican el contenido del acto. ... Si el acto está en contraste con los documentos que figuran en el legajo habrá que motivarlo.**" (Manuel María DIEZ, "El Acto Administrativo", pág. 111/2, TIPOGRAFÍA EDITORA ARGENTINA S.A. - Segunda Edición - 1.961 pág. 240/2).

En este sentido, la doctrina ha sostenido que "Los hechos y las conductas que concurren para integrar y presupuestar la causa de los actos administrativos deben ser producto de la verificación cierta, exacta y correcta de su existencia. La causa del acto, en esta faz, debe





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/201 .-

responder a la verdad objetiva". (Fiorini, Bartolomé Derecho Administrativo, pág. 415, Ed. Abeledo Perrot, segunda Edición Actualizada, Buenos Aires, 1976) (el subrayado me pertenece) (Dictamen ALG N° 18/16).

Asimismo, también se ha sostenido que, "...Por nuestra parte, pensamos que la causa del acto no puede consistir, exclusivamente, en la voluntad del agente; por ende siempre es necesario que ella se sustente en factores objetivables. Por tal razón estimamos que son nulos por falta de causa, lo actos que, genéricamente, intentan fundarse en "razones de servicio" o de "oportunidad, mérito o conveniencia" sin explicitación concreta de ellas, a lo que cabe agregar la deficiencia que ello implica respecto de la motivación a la que también se la debe considerar afectada gravemente. ...". (Julio R. COMADIRA y Otros, "Curso de Derecho Administrativo", pág. 400, Tomo I, Primera Edición, Abeledo- Perrot, 2012, Buenos Aires.).

Y también, que "...Fiorini, (ha señalado) con acierto, que la causa primaria de todo acto administrativo radica en la juridicidad primaria que proviene de la Constitución Nacional, a partir de la cual adquieren significación para el derecho, los hechos, las conductas y los restantes componentes normativos del ordenamiento. ...La causa que funda el dictado de un acto administrativo son las "circunstancias de hecho y de derecho" que motivan su emisión y, según la PTN, no puede ser "discrecional", porque debe hallarse referida a circunstancias perfectamente verificables. ... Y en lo referente a los antecedentes de hecho vinculó el ejercicio de facultades discrecionales con la apreciación de ellos, sosteniendo que la apreciación o valoración de las razones de oportunidad, mérito o



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

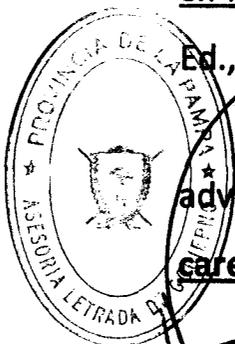
DICTAMEN ALG N° 52/2018

conveniencia pertenecen al ámbito de facultades discrecionales del organismo competente, las que, no obstante, tienen ciertas limitaciones jurídicas, entre ellas, que tal discrecionalidad debe enmarcarse en la real existencia de los hechos objetivos que se invoquen como causa del acto. ...".
(Julio R. COMADIRA y Otros, "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Primera Edición, Abeledo- Perrot, 2012, Buenos Aires. Pág. 400)." (Dictamen ALG N° 18/16).

En cuanto a la motivación como elemento constitutivo del acto administrativo, la doctrina ha sostenido que "La motivación del acto administrativo es la expresión concreta de la causa o motivo del mismo", es decir, la manifestación de las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. (Cfm. SAYAGUES LASO, "Tratado de Derecho Administrativo", FCU, 6ta. edición, Mont. 1988, pág. 460)

Por su parte, García de Enterría con una claridad digna de admirar ha expresado que "Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto". ("Curso de Derecho Administrativo" T. I, 5ª Ed., Civitas S.A., Madrid, 1989, pág. 549).

Ahora bien, del examen de estos actuados se advierte que la Resolución N° 2133/19 dictada por el Ministro de Salud sarece de causa fundante de la sanción de apercibimiento aplicada al Señor





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/2019

ALISANDRONI en tanto no invoca -y muchos menos expresa- hechos, pruebas o circunstancias de cargo diferente a los antecedentes ponderados por la instrucción y que concluyeron exculpando de responsabilidad al sumariado, es decir, en el acto de sanción solo se invocan hechos que fueron determinantes para fundar el sobreseimiento dispuesto por la Resolución N° 403/19 de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (véase fs.220/231).

Es decir, el acto impugnado luce ilógico y antijurídico, en tanto el apercibimiento dispuesto en la parte dispositiva (art. 2º) contradice, en forma flagrante, a las argumentaciones dadas en los considerandos, por ello, convierte a la sanción en una decisión arbitraria fundada solo en pareceres subjetivos del Señor Ministro.

La arbitrariedad de la sanción recalca en la falta de antecedentes de hecho y derecho objetivos y objetivables que debieron sustentar la sanción impuesta, mas no en el apartamiento de la Recomendación realizada por la FIA en la Resolución N° 304/19.

Recuérdese al respecto que las Resoluciones de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas revisten el carácter de recomendaciones no vinculantes para la autoridad administrativa quien puede apartarse de sus términos brindando las razones suficientes para ello. La Administración Publica en caso de apartarse de las conclusiones y recomendaciones de la F.I.A. o debe realizar un esfuerzo argumentativo en su decisión. Al decir de la F.I.A. *"...el funcionario competente para resolver el sumario, si pretende apartarse del criterio conclusivo que ha sido fruto de la investigación sumaria" llevada adelante, debe «hacerse cargo» de los*





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/2018.-

argumentos de la FIA. *En cambio, respecto a la selección del tipo de sanción y el «quantum» de la misma, la recomendación es más débil por el alto grado de discrecionalidad que las leyes le otorgan a la autoridad competente.” (véase Resolución FIA N° 856/15).*

IV- En definitiva, la Resolución N° 2133/19 del Señor Ministerio de Salud es un acto administrativo **viciado de ilegitimidad** ya que se funda solo en la voluntad del emitente sin ningún sustento ni justificación fáctica y jurídica, con ello, **corresponde su revocación** en el marco del artículo 82 de la Ley de Procedimientos Administrativo.

En efecto, el citado artículo establece que *“El acto administrativo, haya sido dictado en ejercicio de actividad reglada o de la discrecional, podrá ser revocado por razones de ilegitimidad por la Administración Publica, actuando por sí y ante sí, si se tratara de una irregularidad grave determinante de la nulidad absoluta del acto...”*.

Nótese, que la potestad de la Administración Publica transcrita precedentemente no es excepcional, sino la expresión de un principio que constriñe a la Administración, frente a actos irregulares, a disponer su revocación.

En este sentido, *“La revocación del acto administrativo que adolece de algún vicio es una obligación de la Administración, en virtud de los principios de legalidad objetiva y de verdad material que deben imperar en el procedimiento administrativo”* (conf. Dict.

207:517; 215:189).

Y complementariamente, conviene recordar que *“La revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta*





Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 1662/2018 (Cuerpo N° 1).-

INICIADOR: MINISTERIO DE SALUD

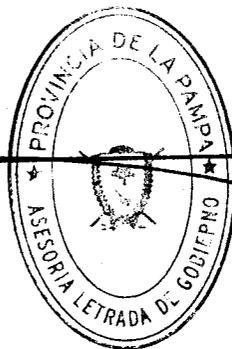
EXTRACTO: S/INFORMACION SUMARIA AL AGENTE ALISANDRONI SERGIO DINO.-

DICTAMEN ALG N° 52/2019

tiene suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones la juridicidad comprometida por ese tipo de actos que, por esa razón, carecen de la estabilidad propia de los actos regulares y no pueden válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad..." (P.T.N. Dictamen S/N - 2000 - Tomo: 234, Página: 588)

V- Por lo expuesto, este Órgano Consultivo entiende ajustado a derecho hacer lugar al Recurso Jerárquico interpuesto por el Señor Sergio Dino ALISANDRONI y, en consecuencia, revocar la Resolución N° 2133/19 dictada por el Ministro de Salud -por su manifiesta ilegitimidad- y decretar el sobreseimiento del sumariado.

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO-Santa Rosa, 18 FEB 2020



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