Gobierno del CHACO

DICTAMEN N°.....230.....
REF.: E2-2026-6372-AE Y SUS ASOCIADOS **E2-2026-4790-AE** Y **E10-2024-3-A-** S/ RECURSO DE REVOCATORIA CONTRA DECRETO N°364/26.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: SUBSECRETARÍA DE LEGAL Y TÉCNICA
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JUAN ALEJANDRO ACEVEDO
SU DESPACHO

De mi consideración:

I.- Consideraciones preliminares:

Acceden nuevamente las presentes actuaciones, a esta Asesoría General de Gobierno, a efectos de emitir dictamen sobre el Recurso de Revocatoria interpuesto por José Alejandro Sánchez, abogado M.P. 1806 STJCH, en su carácter de apoderado del Sr. Adolfo Leandro Flaschka DNI N° 25.278.125, contra el Decreto N°364 de fecha 20/03/26.

Por el mencionado decreto, el Gobernador de la Provincia dispuso: "Aplíquese la sanción expulsiva de Cesantía, al Sr. Adolfo Leandro Flaschka, DNI Nº 25.278.125, quien reviste en el cargo escalafonario del Escalafón 2 "General del Poder Ejecutivo" de la Categoría 3 – Personal Administrativo y Técnico- Apartado a)– CEIC Nº 1041-00 – Director- Grupo 2 - Actividad Central 01 - Actividad Específica 01 "Conducción Superior" – CUOF Nº 86 "Dirección Informática" - jurisdicción N° 10 "Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda", lo que se fundamenta en que incurrió en las siguientes irregularidades: Ausencias injustificadas y prolongadas a su lugar de trabajo, registradas entre el 1 de septiembre de 2023 y el 5 de abril de 2024 y cobro indebido de haberes por el período mencionado, sin acreditación de trámite oportuno de licencias, conforme a las planillas de marcación y reporte de ausentismo obrantes en autos. Falta de presentación oportuna de solicitudes de licencia anual ordinaria y por enfermedad, existiendo pedidos sin fecha, sin sello de recepción o tramitados por canales no idóneos. Entrega extemporánea de certificaciones de servicios correspondientes a los meses septiembre a diciembre 2023, sin las formalidades reglamentarias, lo cual impidió el adecuado control administrativo de asistencia y servicios; configurándose abandono de

Gobierno del CHACO

servicios el día 11 de septiembre de 2023 – sexta (6ta) falta consecutiva sin aviso y sin justificar); transgrediendo con su accionar lo establecido en: los Artículos 9 y 10 de la Ley N° 293-A "De los agentes con Nivel de Director", así como los Artículos 2, 3 y 27 incisos 3 y 5 de la Ley 645-A, en concordancia con lo previsto en los Artículos 12, 13 y 14 de la norma citada en primer término".

II.- Admisibilidad formal del recurso:

En el previo y necesario examen de la admisibilidad formal del recurso, se advierte que fue deducido en tiempo y forma conforme los lineamientos previstos en la Ley N° 179-A "Código de Procedimientos Administrativos de la Provincia del Chaco", por lo que corresponde abocarse al fondo de la cuestión.

III.- Antecedentes:

Cabe efectuar en este apartado una breve reseña de las principales constancias e intervenciones obrantes en autos y que resulten relevantes a los fines de resolver la cuestión planteada.

En e-parte 1 obra Recurso de Revocatoria interpuesto por José Alejandro Sánchez, abogado M.P. 1806 STJCH, en su carácter de apoderado del Sr. Adolfo Leandro Flaschka DNI N° 25.278.125, contra el Decreto N° 364/26 y copia digital del primer testimonio del Poder General Judicial y Trámites Administrativos.

En e-parte 3 obra Providencia N° 107/26 AGG solicitando la remisión de los antecedentes y la constancia de la notificación del acto impugnado.

En e-parte 6 la Gerente Legal y Técnico del IPDUV remite las actuaciones E2-2026-4790-Ae y E10-2024-3-A (sumario administrativo). En ésta última actuación, obra copia del Decreto N° 364/26 (fs. 401/414) y constancia de notificación (fs. 417/418).

IV.- Manifestaciones formuladas por el recurrente:

Se agravia el recurrente invocando la violación del principio de informalismo a favor del administrado, expresando que la administración desestimó presentaciones por cuestiones de forma no sustanciales, sin intimar previamente a subsanar defecto alguno, y al priorizar informes de Recursos Humanos que califican de "extemporáneas" o "fuera de

procedimiento", cuando nunca medió intimación previa y se han formalizado por los canales tradicionalmente utilizados.

Considera que la Asesoría General de Gobierno y el decreto cuestionado se apartan arbitrariamente de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 -adherida por la Provincia del Chaco mediante Ley N° 2339-G- y de su condición de agente con padecimiento mental acreditado desde el año 2021.

Afirma que resulta paradójico que el Decreto impugnado pretenda sancionar a su mandante con cesantía por supuesto cobro indebido de haberes, cuando en realidad, quien se ha beneficiado indebidamente es la propia administración.

Arguye que la Asesoría General de Gobierno, se apartó arbitraria e infundadamente de sus propios criterios y dictámenes que debían guardar coherencia normativa y razonabilidad.

Sostiene que estos criterios, por aplicación de la teoría de los actos propios vinculan y no pueden ser contradichos sin una motivación suficiente y razonada, apreciando que ello no ocurrió en el presente caso de modo deliberado. Comenta diversos casos, con cita de actuaciones y expedientes administrativos, para luego efectuar un análisis comparativo con su situación.

Entiende que el apartamiento de sus propios precedentes por parte del mencionado órgano asesor, viola la seguridad jurídica y vicia de nulidad el dictamen y, por ende, el Decreto de cesantía que lo recepta, toda vez, que según sostiene, carece de causa y motivación. Invoca no sólo la violación del principio de igualdad, sino también de los principios de proporcionalidad y razonabilidad que deben regir todo acto administrativo sancionatorio.

A su vez, se agravia manifestando que el informe final del instructor sumariante fue ignorado por el Dictamen N° 106/26 y por el Decreto recurrido, donde estima, se apartaron de la valoración de dichas conclusiones sin motivación alguna; que esta omisión constituye una violación del debido proceso y vicia de nulidad el acto administrativo.

Alega que se omitió analizar la verdad material de los hechos acreditados en el expediente sumario, en particular, la prueba testimonial

Gobierno del CHACO

del Dr. Luis Di Silvestri, invocando nuevamente el apego exclusivo a las formas "no sustanciales", en detrimento de la verdad material.

Considera que la sanción es desproporcional, arbitraria e infundada; y que el decreto impugnado se encuentra viciado en sus elementos esenciales, particularmente en su causa, motivación y finalidad.

Aduce la vulneración de los principios establecidos en el artículo 114 de la Ley N° 179-A: legalidad, al dictarse un acto sin adecuada fundamentación jurídica; tutela del administrado, al no garantizar un tratamiento equitativo ni facilitar el ejercicio de sus derechos, desestimando presentaciones válidas sin intimación previa y actuando con un rigor formal que no se observa en casos análogos; verdad material, al prescindirse de la reconstrucción real de los hechos, omitiendo valorar prueba decisiva incorporada al expediente; y valoración de la prueba conforme a la sana crítica, al no expresarse las razones por las cuales se desestima o se priva de eficacia o elementos probatorios relevantes, evidenciando una decisión carente de lógica, razonabilidad y fundamentación suficiente.

V.- Análisis de la cuestión y normativa aplicable:

En primer lugar, es oportuno recordar que, conforme a un criterio aceptado y utilizado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación- que resulta de aplicación- los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas sus argumentaciones, sino únicamente en aquéllas que, a su juicio, resultan decisivas para la correcta resolución de la contienda (doctrina de Fallos 280: 320; 303: 2088; 304; 819; 307: 1121...entre otras)[1].

Ahora bien, formulada la aclaración precedente y determinado el contexto fáctico y jurídico del recurso impetrado, corresponde introducirnos al análisis de los agravios esgrimidos y dictaminar, en consecuencia, sobre su procedencia.

Puede advertirse, con meridiana claridad, que el acto administrativo impugnado -Decreto N°364/26- resulta consecuencia de la instrucción del sumario administrativo iniciado al Sr. Adolfo Leandro Flaschka DNI N° 25.278.125, tramitado mediante actuación simple N° E10-2024-3-A, donde se comprobó efectivamente que el agente incurrió en las siguientes irregularidades: ***"Ausencias injustificadas y prolongadas a su lugar de***

[1] "Grossi, Maria del Carmen c/ Ministerio de Salud Publica de la Provincia del Chaco y/o Provincia del Chaco y/o quien resulte responsable s/ Accion De Amparo" Expte. N° 7995/2012.

Gobierno del CHACO

__trabajo__, registradas entre el 1 de septiembre de 2023 y el 5 de abril de 2024 y __cobro indebido de haberes__ por el período mencionado, __sin acreditación de trámite oportuno de licencias__, conforme a las planillas de marcación y reporte de ausentismo obrantes en autos. __Falta de presentación oportuna de solicitudes de licencia anual ordinaria y por enfermedad__, existiendo pedidos sin fecha, sin sello de recepción o tramitados por canales no idóneos. __Entrega extemporánea de certificaciones de servicios__ correspondientes a los meses septiembre a diciembre 2023, sin las formalidades reglamentarias, lo cual impidió el adecuado control administrativo de asistencia y servicios; configurándose abandono de servicios el día 11 de septiembre de 2023 – sexta (6ta) falta consecutiva sin aviso y sin justificar); transgrediendo con su accionar lo establecido en: los Artículos 9 y 10 de la Ley Nº 293-A "De los agentes con Nivel de Director", así como los Artículos 2, 3 y 27 incisos 3 y 5 de la Ley 645-A, en concordancia con lo previsto en los Artículos 12, 13 y 14 de la norma citada en primer término".

- Del escrito impugnatorio surge que el recurrente alega la supuesta violación del principio de informalismo en favor del administrado, sosteniendo -de modo endeble- que la Administración desestimó sus presentaciones por razones meramente formales "no sustanciales", sin intimarlo previamente a subsanar defecto alguno. Sin embargo, dicho planteo deviene jurídicamente improcedente, en tanto procura valerse indebidamente de dicho principio para amparar situaciones que exceden su alcance y ámbito de aplicación.

En efecto, el principio de informalismo en favor del administrado -reconocido en los arts. 60 y 61 de la Ley N°179-A- consiste básicamente en la dispensa a los administrados de cumplir con las **formas no esenciales**, es decir aquellas que no están ligadas o exigidas por el orden público administrativo.[2]

La Procuración del Tesoro de la Nación ha destacado que el principio alude únicamente a exigencias formales no esenciales y **no autoriza el incumplimiento de requisitos esenciales**, advirtiendo que su interpretación como ausencia total de formas conduciría al desorden procedimental.[3]

[2] Ivanega, Miriam Mabel, El principio del informalismo en el procedimiento administrativo, Derecho PUCP, Nº67, 2011, p. 165.
[3] PTN. Dictámenes 287:029.

Gobierno del CHACO

Doctrinariamente se ha sostenido que: "Lo «no esencial» es comprensivo de las meras o simples inobservancias administrativas que pueden ser subsanadas, sin agravio a terceros, al interés público o a la esencialidad de la juridicidad"[4], circunstancias que no se configuran en el caso bajo análisis.

En tal sentido, cabe indicar que lejos de constituir "meras o simples inobservancias administrativas", en el caso que nos ocupa, se trata de verdaderos **incumplimientos sustanciales** -debidamente acreditados- de deberes, obligaciones y procedimientos expresamente establecidos por la normativa y reglamentación vigente, exigibles para todos los agentes que integran la Administración Pública Provincial.

La aplicación del principio de informalismo en favor del administrado, **no implica un procedimiento sin formas, pues ello no sería posible dentro del principio de juridicidad que informa toda la actividad administrativa.**[5] Las formas tienen, en el derecho público, un rol tuitivo no sólo del Interés particular, sino, también, del propio Interés público.[6]

De ello se colige que el principio de informalismo no puede erigirse en un mecanismo de dispensa del cumplimiento de procedimientos legalmente establecidos, ni habilitar la convalidación de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, no advirtiéndose en autos vulneración alguna a dicho principio.

En tal sentido, reiteramos que el recurrente omitió cumplir con su obligación de asistir a su lugar de trabajo y/o cumplimentar con el procedimiento previsto por el régimen normativo para justificar sus inasistencias (licencias, permisos, etc.). Asimismo, cabe dejar en claro que el cumplimiento del procedimiento citado es obligatorio y resulta exigible de pleno derecho, sin necesidad de intimación previa.

- Sobre el invocado apartamiento arbitrario por parte de la Asesoría General de Gobierno y del decreto cuestionado, de la Ley Nacional de Salud Mental N°26.657, ello no resulta atendible, toda vez que el agravio parte de una lectura errónea e inexacta del acto administrativo impugnado.

[4] Ivanega, Miriam Mabel, El principio del informalismo en el procedimiento administrativo, Derecho PUCP, Nº 67, 2011, p. 168.
[5] Ivanega, op. cit., p. 166.
[6] Comadira, Julio Rodolfo, Función Administrativa y principios generales del procedimiento administrativo, en 130 años de la Procuración del Tesoro de la Nación (1863–1993), Buenos Aires, p. 91.

Gobierno del CHACO

En rigor, el decreto recurrido no desconoce los antecedentes médicos del agente, sino que los contempla expresamente al consignar que, si bien se acreditan antecedentes médicos, el mismo fue declarado apto para reintegrarse al servicio en el mes de abril de 2022. A ello se añade que, en la fundamentación del Acta de Salud Ocupacional (fs. 232) se precisó textualmente que el alta médica fue otorgada con indicación de "TAREAS HABITUALES".

Asimismo, surge que recién en abril de 2024 el agente obtuvo licencia médica por tratamiento prolongado (fs. 233), circunstancia que no justifica las **ausencias previas anteriores de más de siete meses (superan los 200 días),** y que datan del 1 de septiembre de 2023.

Por otra parte, la invocada condición de agente con padecimiento mental desde 2021 -conforme lo expresa en su libelo recursivo (punto IV. ap. 7.)-, no lo exime del cumplimiento de sus deberes y obligaciones, ni suple la necesidad de tramitar en tiempo y forma las licencias por motivos de salud, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley N°645-A "Régimen Licencias y Permisos de la Administración Pública", máxime cuando la situación médica alegada no guarda relación temporal alguna con el período de inasistencias injustificadas y prolongadas en su lugar de trabajo, debidamente comprobadas en autos.

De ello se desprende que el decreto no incurre en falsedad alguna, por el contrario refleja fielmente la secuencia fáctica debidamente acreditada, siendo el agravio una tergiversación de su contenido. En consecuencia, no se configura apartamiento arbitrario alguno por parte de la Administración.

- Sobre el agravio mediante el cual el impugnante alega que la Administración se benefició indebidamente, manifestando en lo pertinente que: *"El agente, solicitó licencias anuales ordinarias (vacaciones) correspondientes a los períodos 2022-2023... La Administración no tramitó estas licencias, no intimó a hacer uso de las mismas, y no las abonó en dinero conforme correspondería a los directores que no las usufructúan... La Administración se apropió indebidamente de los haberes..."*, cabe precisar que dicho planteo deviene improcedente.

En torno a dicha cuestión, la Dirección Unidad de Recursos Humanos del IPDUV fue conteste al informar: "Por E3-2024-6641-Ae y

Gobierno del CHACO

E3-2024-6638-Ae ambas de fecha 10/02/2024; presenta solicitud de Licencia Anual Ordinaria no Gozadas (2022 y 2023) y Licencia Anual invierno (2023), las mismas **hechas fuera de termino, forma y procedimiento,** dado que debió consignarse por Formulario habilitado al efecto, a ser rellenado por el agente interesado desde el primer día de inasistencia, y considerando que su último periodo justificado es en el mes de agosto 2023, **excediendo el plazo en aproximadamente 6 meses, sin la debida autorización del superior inmediato** para su prosecución. **Es decir, superan el tiempo determinado por la ley para el goce del beneficio de la licencia anual (2022) e invierno (2023.)**... también, de esta manera al no determinar la fecha en los pedidos presentados en los cuales haría uso y goce de la Licencia Ordinaria 2023, se imposibilitó el otorgamiento de la misma..." (fs. 242).

Incluso, la mentada Dirección en otro de sus informes emitidos en el marco del sumario administrativo (fs. 134), adjuntó formulario previamente presentado por el período Licencia Anual 2021 (fs. 139 vta.), poniendo en evidencia que el agente Flaschka tenía pleno conocimiento del procedimiento que debía seguir para la solicitud.

En consonancia, la Ley N° 645-A es terminante al disponer que las licencias y permisos serán otorgadas por las autoridades que en cada caso se especifican (Artículo 2°) y que **serán usufructuadas por el agente a partir de la comunicación de la autoridad otorgante** (Artículo 3°).

Bajo tales premisas, cabe destacar que las licencias deben solicitarse en tiempo oportuno y con sujeción al procedimiento expresamente establecido, no resultando procedente su goce automático, ni por la sola voluntad del agente, sino previa autorización de la autoridad competente. En el caso bajo análisis, como las solicitudes no fueron realizadas por los carriles preestablecidos –esto es, en tiempo y forma, conforme al procedimiento vigente- la Administración se vio materialmente impedida de decidir al respecto, resultando dicha situación exclusivamente imputable al propio agente.

En tal contexto, lo expresado por el recurrente, no se compadece con las constancias de la actuación, toda vez que quedó acreditado el cobro de haberes sin la correspondiente prestación de servicios durante el período investigado de inasistencias, tal como puede examinarse en el acto administrativo impugnado.

Gobierno del CHACO

La Procuración del Tesoro de la Nación en numerosos dictámenes, ha entendido que **no cabe reconocer el pago de haberes por períodos en que el agente no ha prestado efectivamente servicios**, salvo una norma expresa que lo autorice.[7]

"En esa lectura, se pronunciaron las Cámaras Nacionales en lo Contencioso Administrativo, al decir que: El sueldo es la contraprestación de los servicios cumplidos de manera que, en principio y a falta de ley expresa que disponga lo contrario, no se adeudan retribuciones por tareas no realizadas" (C.N.Cont. Adm. Fed. sala III, julio 27-1983, "De Olano Raúl c/ Estado Nacional)...".[8]

En tal contexto, no puede válidamente afirmarse que la Administración se haya beneficiado indebidamente, cuando lo efectivamente constatado en autos demuestra, precisamente, lo contrario.

- En relación al agravio mediante el cual el recurrente sostiene que la Asesoría General de Gobierno se apartó arbitraria e infundadamente de sus propios criterios y dictámenes, con supuesta vulneración de la teoría de los actos propios, la seguridad jurídica, la igualdad, la proporcionalidad y la razonabilidad, corresponde señalar que dicho planteo carece de sustento jurídico suficiente.

En primer lugar, atañe recordar que el dictamen jurídico es el análisis exhaustivo y profundo de una **situación concreta y jurídicamente determinada**, efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios generales que las informan.[9]

Respecto a su naturaleza jurídica, la más calificada doctrina sostiene que los dictámenes jurídicos no son actos administrativos, sino actos internos de la Administración, en la medida que no producen efectos jurídicos directos a los particulares, siendo **opiniones no vinculantes** que colaboran para que el funcionario pertinente decida conforme a derecho. Tal actividad consultiva, que se materializa por medio de la producción de dictámenes, importa una actividad preparatoria interna de la Administración, en cuya labor no entra en relación con terceros.[10]

---

[7] PTN. Dictámenes 255:614.
[8] "Barrios Rodolfo Armando c/ Provincia Del Chaco S/ demanda contencioso administrativa", Expte. Nº 6552/14 del registro de la Cámara en lo Contencioso Administrativo, Sala Primera.
[9] PTN. Dictámenes 243:142.
[10] Cassagne, Ezequiel. El dictamen de los servicios jurídicos de la Administración. La Ley 15/08/2012, p. 3.

Gobierno del CHACO

Siguiendo la misma línea, el artículo 13 de la Ley N° 2108-A determina expresamente el carácter **no vinculante** de los dictámenes emitidos por la Asesoría General de Gobierno.

Por consiguiente, tampoco resulta atendible la invocación de la teoría de los actos propios, pues los antecedentes citados se limitan a dictámenes jurídicos no vinculantes, que no constituyen actos administrativos definitivos, sino meras opiniones jurídicas **emitidas en cada caso en concreto.**

En esa inteligencia, los dictámenes jurídicos no generan una obligación de decidir en idéntico sentido en todos los casos, en tanto **cada situación debe ser evaluada conforme a sus circunstancias particulares.**

En tal sentido, la eventual existencia de criterios previos no impide que la Administración -ni sus órganos asesores- adopten una solución diversa cuando **las particularidades del caso así lo justifican**, sin que ello configure por sí un supuesto de arbitrariedad o violación de la seguridad jurídica.

Los precedentes administrativos carecen de efecto vinculante en tanto no existe norma legal que constriña a la Administración a dictar sus decisiones de acuerdo a lo obrado en casos anteriores; en efecto, **no obligan a la Administración a conformar su voluntad de idéntica manera cuando existan razones fundadas para expedirse en un sentido diferente.**[11]

La mera invocación de antecedentes sin acreditación de identidad sustancial de supuestos no resulta suficiente para configurar una violación al principio de igualdad. Así, se ha dicho que: "El artículo 16 de la Constitución Nacional no se ve vulnerado si no se ha demostrado la existencia de una inequidad manifiesta, o de un apartamiento írrito del principio de igualdad" (v. Fallos 329:5567).

A mayor abundamiento, el planteo recursivo omite deliberadamente ponderar otros antecedentes administrativos en los que, ante situaciones de inasistencias injustificadas y prolongadas, la Asesoría General de Gobierno sostuvo criterios concordantes con la sanción aquí aplicada,

[11] PTN. Dictámenes 293:108.

circunstancia que desvirtúa el agravio articulado. A título ilustrativo, pueden citarse los siguientes Dictámenes de este órgano asesor:[12]

- Dictamen N° 448/24, en el que se aconsejó la sanción de cesantía por inasistencias sin aviso y sin justificar a su lugar de trabajo los meses de junio, julio y agosto de 2022 (tres meses o aprox. 92 días).

- Dictamen N° 580/24, en el que se aconsejó la sanción de cesantía por inasistencias sin aviso y sin justificar desde el 16 de septiembre de 2023 hasta el 10 de octubre de 2023 (aprox. 25 días).

- Dictamen N° 1002/24, en el que se aconsejó la sanción de cesantía por inasistencias injustificadas los días 21, 23, 27, 28 y 31 de marzo; 03, 05 y 12 de mayo; 02 y 30 de junio; 1 al 11 y del 24 al 31 de julio; y del 1 al 31 agosto (todas fechas del año 2023), configurándose abandono de servicio. (aprox. 60 días).

- Dictamen N° 172/26, en el que se aconsejó la sanción de cesantía por inasistencias sin aviso y sin justificar, 21, 22, 23, 29 de OCTUBRE; 04, 05, 06, 07, 08, 11, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 22, 25 26, 28 Y 29 de NOVIEMBRE; 02, 03, 04, 06, 09, 10, 11, 12, 17, 18, 19, 20 de DICIEMBRE DEL AÑO 2024. Y los días 17, 18, 20, 22, 24, 25 de FEBRERO DE 2025; más los días que van desde el 13/03/25 al 21/04/25; y además el 28, 29, de ABRIL del año 2025 (aprox. 81 días).

- Dictamen N° 182/26, en el que se aconsejó la sanción de cesantía por haber incurrido en diecisiete (17) inasistencias injustificadas, configurándose además abandono de servicio, entre otros.

Al mismo tiempo, cabe indicar que, contrariamente a lo sostenido por el recurrente, el acto administrativo impugnado expone de manera clara y suficiente los fundamentos fácticos y jurídicos, así como las razones que justifican la decisión adoptada.

Al respecto, se ha afirmado que: *"La motivación del acto administrativo es la explicitación de la causa, vale decir, la declaración de las razones y las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado al dictado del acto, la cual se halla contenida en los "considerandos" y aparece*

[12] Disponibles en: https://asesoriageneral.chaco.gov.ar/dictamenes

Gobierno del CHACO

como una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad de la actuación de los órganos estatales...".[13]

Es dable resaltar, que tampoco se configura afectación alguna a los principios de proporcionalidad y razonabilidad invocados, extremo que será considerado con mayor detenimiento al tratar los agravios específicamente vinculados con la sanción aplicada.

- En torno al agravio por el cual el recurrente manifiesta que el informe final del instructor sumariante fue ignorado por el Dictamen N° 106/26 y el Decreto impugnado, donde se apartaron de dichas conclusiones sin motivación alguna, con la consiguiente afectación del debido proceso, corresponde indicar, que tales afirmaciones resultan inconducentes a la luz de las constancias obrantes en autos.

Así las cosas, puede observarse que en el citado dictamen, se menciona que a fs. 375/382 se agrega el informe final del instructor sumariante, donde se dispone mantener y ratificar el capítulo de cargos y encuadre legal, detallando específicamente las irregularidades y la transgresión a la normativa legal vigente.

En ese orden de ideas, dicha aseveración carece de sustento fáctico, en tanto no se advierte divergencia alguna entre las conclusiones arribadas por la instrucción sumarial, lo dictaminado por la Dirección de Sumarios y la Asesoría General de Gobierno, y la decisión finalmente adoptada, sino una razonable continuidad lógica y jurídica en la valoración de los hechos y su adecuado encuadre normativo.

Asimismo, del análisis integral de las actuaciones sumariales, se desprende que el Sr. Flaschka contó con todas las garantías inherentes al debido proceso y ejerció cabalmente su derecho de defensa.

Por ende, no se constata vulneración alguna al debido proceso, al derecho de defensa, ni a garantía constitucional o convencional; tampoco se advierte la existencia de vicio que afecte la validez del acto administrativo impugnado.

- En relación a los agravios vertidos por el recurrente, relativos a la supuesta omisión en el análisis de la verdad material de los hechos

[13] SAIJ: SUK0028421.

Gobierno del CHACO

acreditados en el sumario, corresponde señalar que tales alegaciones carecen de sustento fáctico y jurídico.

El principio de la verdad material significa que debe establecerse en forma certera la realidad histórica de los hechos investigados, siendo necesaria su reconstrucción por medio de la prueba recopilada. La verdad real o material consiste en determinar las verdaderas razones sobre las cuales se dieron esos hechos, es decir, cuál fue el cuadro fáctico que propició la actuación desplegada.[14]

Tales exigencias se encuentran debidamente satisfechas en el presente caso, dado que la Administración esclareció los hechos investigados mediante la prueba reunida en el sumario -incluidas la declaración testimonial y las certificaciones de servicio acompañadas-, valorada en forma integral y razonada conforme a las reglas de la sana crítica, con sustento suficiente para la decisión adoptada. Couture expresa que las reglas de la sana crítica son, ante todo, las reglas del correcto entendimiento humano; es la unión de la lógica y de la experiencia.[15]

Por su parte, del informe de la Dirección de Recursos Humanos del IPDUV sobre el trámite dado a las certificaciones de servicios surge: "E3-2024-8235-Ae de fecha 20/02/2024: **Presentación hecha fuera de forma, tiempo y procedimiento que regula la materia,** además del ámbito de la competencia dispuesto por el Artículo 3º de la Ley Nº 179-A- "Código de Procedimiento Administrativo" **consignando en la Jurisdicción 3- Ministerio de Gobierno**... Se resalta que la actuación citada es extemporánea habida cuenta que la misma **fue enviada una vez instruido el sumario administrativo** según Resolución Nº 018/02/2024 de directorio de fecha 15/02/2024. Del mismo modo se destaca que en las certificaciones adjuntadas en la actuación nombrada, **no se visualiza la fecha de suscripción ni emisión de las mismas.** Se adjunta certificación del agente del mes de agosto y las adjuntadas en esta actuación" (fs. 134 y vta.).

En tal sentido, debe estarse a que: **"Los informes técnicos producidos por las áreas especializadas competentes merecen plena fe,** siempre que sean suficientemente serios,

[14] Leguizamón, Gustavo Santiago, Ley N° 1140 Procedimientos Administrativos, p. 57.
[15] Repetto, Alfredo L., Procedimiento Administrativo Disciplinario, p. 144.

Gobierno del CHACO

precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente, y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor".[16]

A ello se suman, los diversos informes incorporados y los Reportes de ausencia y retrasos, que dan cuenta de las ausencias injustificadas y prolongadas del agente – así como de las demás irregularidades en las que incurriera-, constituyendo elementos probatorios objetivos que no han sido válidamente rebatidos. En este sentido, "La prueba constituye la actividad procesal encargada de producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos..." (conf. Fallos 318:2555).

Por lo expuesto, no se advierte vulneración alguna al principio de verdad material invocado.

- Sobre la alegada desproporción de la sanción y los vicios en la causa, motivación y finalidad del acto administrativo, cabe indicar que tales agravios tampoco resultan atendibles, puesto que la conducta ameritaba la sanción que a la postre se aplicó y que aquí el recurrente intenta su anulación, sin lograrlo.

En cuanto a los calificativos vertidos respecto de la sanción de cesantía, constituyen meras apreciaciones subjetivas, ya que -por todo lo hasta aquí reseñado- la medida adoptada no luce desproporcionada ni irrazonable, y guarda concordancia con los hechos y antecedentes de la investigación sumarial previa.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que las medidas disciplinarias tienen por objeto mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio, con el objeto de asegurar el debido cumplimiento de los deberes funcionales; por lo que la intensidad con que se castigan las infracciones del ordenamiento estatutario que rige los deberes y derechos del funcionario debe ser proporcional a la gravedad de la perturbación que la falta ocasiona en el funcionamiento del servicio. (CSJN, Causa S. 331. XXXIX; 05-09-2006- Fallos, T. 329 P. 3617).

En lo concerniente a la sanción de cesantía impuesta, la Procuración del Tesoro sostuvo que: "...salvo que medie ilegitimidad, **no les compete a los órganos de asesoramiento jurídico entrar a considerar el quantum de una sanción, pues la graduación de ésta debe quedar librada a la prudente discrecionalidad de la autoridad de aplicación**, salvo que medie

[16] PTN. Dictámenes 330:35

irrazonabilidad, límite que, en atención a la gravedad de las faltas en que incurriera el recurrente, no aparece traspasado" (v. Dictámenes 323:220).[17]

En términos específicos, la ausencia de proporción implica una desproporción entre la sanción aplicada y la conducta que motiva su aplicación y merece el reproche legal, lo que no ocurre en el particular.

La sanción aplicada guarda adecuada relación con la entidad, gravedad y extensión de las faltas comprobadas en el sumario administrativo, consistentes en ausencias injustificadas y prolongadas a su lugar de trabajo -por más de siete meses (superan los 200 días)- entre otras irregularidades constatadas, no advirtiéndose arbitrariedad alguna en su imposición.

En cuanto a la supuesta existencia de vicios en los elementos esenciales del acto administrativo, no se advierte que el Decreto impugnado carezca de causa, motivación o finalidad. Por el contrario, tal como se expuso precedentemente, el acto administrativo cuestionado expone de manera clara y suficiente los fundamentos fácticos y jurídicos, así como las razones que justifican la decisión adoptada.

Asimismo, la finalidad perseguida es legítima, en tanto la potestad disciplinaria de la autoridad competente para imponer sanciones **tiene por finalidad asegurar y mantener el normal funcionamiento de los servicios a su cargo.**[18]

En consecuencia, los agravios introducidos no pasan de exteriorizar una mera discrepancia con la solución adoptada, sin acreditar ilegitimidad manifiesta, arbitrariedad ni vicio esencial alguno que justifique la revocación pretendida.

- Tampoco se verifica vulneración alguna de los principios básicos y esenciales del acto administrativo, consagrados en el artículo 114 de la Ley N° 179-A.

Ergo, de los fundamentos brindados por el recurrente, se desprende que el cuestionamiento formalizado, lejos de revestir el carácter de verdaderos agravios, entendidos como crítica concreta y razonada de la decisión atacada, simplemente constituyen **meras manifestaciones de disconformidad**

[17] PTN. Dictámenes 325:360.
[18] PTN. Dictámenes 297:228.

Gobierno del CHACO

o desacuerdo, pero de manera alguna alcanzan la solvencia jurídica necesaria para ser considerados como tales.

En el marco de lo expuesto, correspondiendo al órgano administrativo que ejerce las facultades disciplinarias apreciar los hechos configurativos de las faltas, determinar las normas aplicables y graduar la sanción, y dado que del expediente no surge que el procedimiento sumarial se encuentre viciado, desplegándose el mismo en forma regular, y con participación del recurrente en orden al ejercicio de su derecho de defensa, la cesantía aplicada debe mantenerse.

En este sentido, se ha fallado que *"no está viciada una resolución sancionatoria dictada en el ámbito de un sumario disciplinario, si fue el resultado de un ordenado procedimiento en el que la institución reunió pruebas suficientes a tal fin, las que no fueron desvirtuadas por el imputado en la oportunidad que tuvo para efectuar su descargo y ofrecer las pruebas que hacían a su derecho"* (SCBuenos Aires, 03/10/89, Causa 050760), amén de que *"la conveniencia del grado de la sanción, su mayor o menor severidad, entran en la esfera propia del órgano administrativo, y solo cabe verificar el cumplimiento del debido procedimiento y la adecuación de la pena a la normativa vigente"* [19].

VI.- Conclusión:

En esas condiciones, los términos del escrito impugnatorio trasuntan una mera disconformidad con la medida adoptada, que no autoriza su descalificación como acto administrativo regular, por lo que considero que la vía recursiva intentada debe rechazarse, máxime cuando no se advierten vicios invalidantes ni tampoco media una decisiva carencia de fundamentación.

Es por ello que, en el marco de competencia del Poder Ejecutivo Provincial para entender en el planteamiento recursivo, esta Asesoría General estima que corresponde confirmar el acto impugnado por ajustarse a derecho y, en consecuencia, rechazar la vía intentada.

No obstante, lo aquí opinado, deberá tenerse presente que el Art. 13 de la Ley N° 2108-A enuncia: *"Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno no son vinculantes para la repartición u organismo requirente".*

[19] SCBuenos Aires, 01/06/93, Causa 052918

Gobierno del CHACO

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

30 ABR 2026

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO