DICTAMEN Nº 020
REF.: E21-2020-5155-A- MIRANDA, WALTER JACOBO S/ RECURSO DE REVOCATORIA C/ DECRETO Nº 701/20.

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DR. JORGE PABLO ALEGRE

A: DIRECCIÓN DE CONTRALOR Y NORMATIZACIÓN
PROVINCIA DEL CHACO
PROF. RAMONA BEATRIZ RODRÍGUEZ
SU DESPACHO

COPIA DIGITAL

De mi consideración:

Ingresan a consulta de este órgano asesor, las presentes actuaciones, a fin de emitir opinión sobre el recurso de reposición, revocatoria o reconsideración interpuesto por el Comisario Mayor de Policía Walter Jacobo Miranda D.N.I. Nº 23.408.957 contra el Decreto Provincial Nº 701/20, que modifica parcialmente la estructura de cargos del presupuesto de la Jurisdicción 21- Policía Provincial- Categoría 5- Personal Seguridad- Escalafón Seguridad- Personal Superior- de Comisario Mayor- Grado 2- CEIC 3- a Comisario General- Grado 1- CEIC 2, de conformidad al mecanismo previsto en el artículo 54 inc. c) de la Ley Nº 1092-A de Administración Financiera y promueve a partir de la fecha del nombrado Decreto del grado de Comisario Mayor al grado de Comisario General a cinco ciudadanos. (fs. 01/24).

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 artículo 91º de la Ley Nº 179-A (Antes Ley 1140), Código de Procedimientos Administrativos de la Provincia del Chaco, por lo que procede considerar el fondo de la cuestión.

I.- ANTECEDENTES E INFORMES

Las actuaciones se originaron a raíz de la presentación obrante fs. 01, a través de la cual el Comisario Mayor de Policía Walter Jacobo Miranda D.N.I. Nº 23.408.957 interpone recurso de reposición, revocatoria o

reconsideración contra el Decreto Nº 701/20 (de fecha 12/06/20), que modifica parcialmente la estructura de cargos del presupuesto de la Jurisdicción 21- Policía Provincial- Categoría 5- Personal Seguridad- Escalafón Seguridad- Personal Superior- de Comisario Mayor- Grado 2- CEIC 3- a Comisario General- Grado 1- CEIC 2, de conformidad al mecanismo previsto en el artículo 54 inc. c) de la Ley Nº 1092-A de Administración Financiera y promueve a partir de la fecha del nombrado Decreto del grado de Comisario Mayor al grado de Comisario General a los ciudadanos Carlos Héctor Núñez D.N.I. Nº 23.443.428, Raúl Alberto Villán D.N.I. Nº 24.049.736, Miguel Edmundo González D.N.I. Nº 21.468.467, Aldo Argentino Mendoza D.N.I. Nº 23.512.529 y Horacio Darío Ramón Suárez D.N.I. Nº 23.691.131 (fs. 01/24).

Se agravia el recurrente aduciendo que se encuentra en idénticas condiciones para acceder al grado inmediato superior, al igual que los colegas promocionados a través del decreto impugnado; que reúne los requisitos previstos reglamentariamente y se desempeña en igualdad de condiciones conforme el grado y antigüedad como destinos asignados.

Relata brevemente los hechos manifestando que presta servicios en la Policía de la Provincia del Chaco desde el 16/12/1991 (sin cargo policial en la actualidad), revistando actualmente en la Subjefatura de Policía conforme Disposición Nº 1509/20, que ostenta la jerarquía de Comisario Mayor de Policía (desde el 01/01/2018) según Decreto Nº 1223/18.

Enuncia que al no ser incluido en el supra mencionado instrumento, se ve afectado en sus derechos y lesionado económicamente, como así también en su carrera policial, lo cual le impide gozar de los alcances y beneficios de la obtención al grado de Comisario General.

Reproduce que el decreto cuestionado lo coloca en una situación de inseguridad jurídica, invocando los derechos establecidos en distintas normativas por él citadas.

Se agravia aduciendo las supuestas violaciones a Ley del Personal Policial Nº 178-J y del Reglamento del Régimen de Promociones Policiales (Decreto Nº 1270/64). En consecuencia transcribe el artículo 85 de la Ley 178-J, señalando una violación a la norma, al no haber sido evaluado el personal ascendido, por una Junta de Calificaciones.

COPIA DIGITAL

Invoca la vulneración al debido proceso legal, al principio de legalidad y la prerrogativa a la defensa de sus derechos (artículo 18 de la Constitución Nacional); la violación a su derecho a la propiedad y al principio de igualdad ante la ley (artículos 17 y 16 de la norma suprema).

Finalmente menciona los cargos que ocupó en el ámbito de seguridad en los últimos años. Adjunta a fs. 08/10 copia del Decreto 701/20, a fs. 11/12 copia de la Disposición Nº 001509/20, a fs. 13/16 copia de la Disposición Nº 001191/20, a fs. 17/18 copia de la Disposición Nº 002702/19, a fs. 19/23 copia de la Disposición Nº 002301/19. Funda su derecho, ofrece pruebas y peticiona.

A fs. 26 obra elevación de la propuesta de ascenso de los cinco Comisarios, de fecha 28/04/20, suscripta por el entonces Jefe de Policía, Comisario General Fernando Javier Romero, a la Ministra de Seguridad y Justicia solicitando quiera tener a bien gestionar ante las autoridades del Superior Gobierno de la Provincia, la suscripción del instrumento legal conducente a efectivizar la promoción al grado de "Comisario General" a cinco Comisarios Mayores de Policía, a partir del 01/01/20.

Refiere que lo solicitado se ajusta a las previsiones de la Ley 178-J y a la excepción prevista en el artículo 8º del R.R.P.P., exceptuándose de lo establecido en los artículos 94 y 98 de la Ley 178-J. Motiva dicha propuesta manifestando: *"lo solicitado se sustenta en una necesidad orgánica funcional para que los cargos jerárquicos estén cubiertos correctamente a efectos de mantener la integración de sus estructuras organizacionales y su adecuada funcionalidad, para el desarrollo e implementación de la planificación estratégica y acciones institucionales, en materia de seguridad preventiva y compleja, por lo que resulta imperiosa la promoción solicitada en función de la necesidad de cubrir las vacantes referidas precedentemente. Que la Promoción no generará erogación alguna por cuanto los mismos se encuentran cubriendo Direcciones Generales, cargos correlacionados para el grado de Comisario General, subrogando el cargo que corresponde con las diferencias de haberes salariales pertinentes."*

Continúa expresando: *"Cabe aclarar, que la conformación de la junta de calificaciones para ascenso al grado de Comisario General, tal como lo prevé el artículo 92º del Reglamento del Régimen de*

COPIA DIGITAL

Promociones Policiales (R.R.P.P.), resulta inviable porque en la actualidad no se cuentan con los funcionarios que posean las jerarquías exigidas para su integración, esto es, que se encuentren revistando en servicio efectivo y no se hallen gozando de algún tipo de licencia…". Agrega antecedentes administrativos.

A fs. 76 la Dirección de Personal- División Escalafón Policial entiende que la medida propiciada se funda en *"encasillar correctamente la jerarquía que actualmente detentan dichos Oficiales Superiores, con la que corresponde la correlación jerárquica prevista para los cargos de Directores Generales…".* Destaca que la propuesta se ajusta plenamente a lo normado por el artículo 8 del R.R.P.P. exceptuándose en el presente procedimiento lo establecido en los artículos 94 y 98 de la Ley 178-J.

Resalta que "*de acuerdo a la base de datos obrante en la Sección Licencias surge que los Comisarios Generales que actualmente se encuentran en servicio efectivo, a excepción del Sr. Jefe de Policía, Subjefe de Policía y la Directora Ejecutiva del CEAC, se encuentran usufructuando licencias adeudadas que no fueron gozadas por los mismos por razones del servicio, las cuales deben ser usufructuadas en forma continua y completa conforme las directrices emanadas del Memorándum Nº 051 de la Secretaría General de Gobernación, donde establece la plena vigencia del Memorándum Nº 16/96- obligatoriedad del uso de licencia; por lo que la conformación y asesoramiento de una Junta de Calificaciones […] resulta inviable al no contarse con funcionarios que posean las jerarquías exigidas para su integración, esto es, además que se encuentren revistando en servicio efectivo y no se hallen gozando de algún tipo de licencia."*

A fs. 77 obra copia certificada del Dictamen Nº 1469/20 de la Asesoría Letrada Policial manifestando que resulta legalmente viable, por aplicación del artículo 8 del R.R.P.P. la promoción de los cinco Comisarios propuestos por el entonces Jefe de Policía.

A fs. 92 obra informe de fecha 12/06/20 suscripto por el Comisario Principal de Policía Osvaldo Abelardo Meza, Director de Personal-Policía del Chaco, expresando *"esta jefatura se ratifica en un todo en lo atinente a la promoción al grado de Comisario General de los funcionarios nombrados a*

COPIA DIGITAL

fojas de cabecera por el Sr. Jefe de Policía Comisario General Fernando Javier Romero".

A fs. 102/104 obra Dictamen Nº 3214/20 de la Dirección Asesoría Letrada Policial del cual se reproduce lo siguiente: *"Los asensos del personal superior y subalterno se producirán en función a lo normado en la Ley del Personal* Policial *178-J y el Reglamento del Régimen de Promociones Policiales (Decreto Nº 1270/64)…".* Aclara que "*el procedimiento normal y habitual para llevarse a cabo para un ascenso a la máxima jerarquía policial con la correspondiente conformación de Junta de calificación, no pudo materializarse atento a que para el año 2020 el Poder Ejecutivo Provincial, no otorgó las vacantes para ascenso al grado de Comisario General".*

Continúa exponiendo: *"Al no haberse otorgado las vacantes por parte del Poder Ejecutivo para el ascenso al grado de Comisario General en el año 2020, y dado que a criterio de la máxima autoridad policial existía la necesidad orgánica y funcional de que los máximos cargos jerárquicos de la Institución policial se encuentren ocupados por personal superior con jerarquía correlativa al cargo que desempeñaban, consideró oportuno aplicar el procedimiento indicado en el art. 8 del R.R.R.P. que exceptúa de la norma general del artículo 7….".*

Manifiesta que "*la Junta de Calificación no ha podido ser conformada en función a que no se contaba en ese momento con el número necesario de Comisarios* Generales *para su integración, ya que a excepción del Subjefe de Policía (quien debe presidir la Junta) y la Directora Ejecutiva del CEAC policial, el resto de los Comisarios Generales en actividad se hallaba usufructuando licencias adeudadas a la espera de los respectivos retiros obligatorios, haciendo esta circunstancia materialmente imposible y legalmente inviable su materialización".*

Se refiere particularmente al Director del O.C.I. expresando que no era procedente convocarlo a la Junta, toda vez que si bien posee la Jerarquía de Comisario General y en ese momento se hallaba en actividad, aclara que dicha opción deviene improcedente, ya que se trata de un órgano externo a la Institución Policial, y que el accionar desplegado por las Juntas de Calificaciones y sus integrantes son también potencialmente sujetos y objeto de investigación de dicho órgano, por lo que habría una incompatibilidad.

COPIA DIGITAL

Funda la imposibilidad de interrumpir las licencias de los Comisarios Generales que se hallaban usufructuando dicho beneficio, estimando su improcedencia.

Asimismo, destaca que los cinco Comisarios promovidos, lo fueron luego de que el entonces Sr. Jefe de Policía analizara los legajos y antecedentes de los mismos y que el Sr. Miranda no se encontraba en un plano de igualdad con los promovidos dado que éstos, resultaban más antiguos conforme al escalafón del personal policial, lo que les otorga una situación de preeminencia.

Enuncia que de ninguna manera puede sostenerse que se violó el principio de igualdad, ya que ha quedado acreditado que el recurrente no se encontraba en idéntica situación que los promovidos, ni poseía mejor derecho que sobre sus pares; "al *momento de iniciarse los trámites administrativos con fecha 28/04/20 el recurrente no se encontraba cumpliendo funciones correlativas al mando de Comisario General y si los ascendidos, que el Decreto Nº 701/20 fue posterior al inicio de las actuaciones necesarias para la valoración del perfil profesional de aquellos, por lo que una vez más se demuestra que no se encontraba aún designado como Director General de Seguridad Metropolitana".*

Por lo relatado, aconseja no hacer lugar al recurso de revocatoria, y atento a que se trata de un recurso contra un Decreto Provincial, corresponde la elevación al Superior Gobierno de la Provincia a los fines pertinentes.

A fs. 106 se acumula la A.S. Nº E2-2020-15310-A.

A fs. 109 obra Providencia Nº 384 de la A.G.G. solicitando la remisión de las actuaciones para los efectos correspondientes, atento al pedido de avocamiento efectuado por el Sr. Miranda.

II.- MARCO NORMATIVO

El Decreto N° 1270/1964 "Reglamento del Régimen de Promociones Policiales" (en adelante, R.R.P.P) dispone en su artículo 1: *"Para satisfacer NECESIDADES ORGANICAS de la Institución […] anualmente se producirán ascensos del personal superior y subalterno, que reúna los requisitos*

COPIA DIGITAL

exigidos por la Ley y este reglamento. En concordancia con el artículo 84 de la Ley Nº 178-J "Régimen del Personal Policial de la Provincia del Chaco".

Cabe destacar que el artículo 7 del nombrado Reglamento establece como norma general que *"Los ascensos del personal superior […] se GESTIONARAN EN EL PRIMER TRIMESTRE de cada año calendario, considerando las situaciones existentes al 31 de diciembre anterior…"*. No obstante, el artículo 8 preceptúa: *"Se exceptúan de la norma general del artículo que antecede, las promociones […] NECESARIAS PARA CUBRIR VACANTES de cargos obtenidos por incrementación -o conversión- de los previstos en el Presupuesto vigente en el primer trimestre. En tales situaciones, las propuestas y los decretos de ascensos, podrán producirse en cualquier época del año.* (El subrayado me pertenece).

El artículo 85 de la Ley Nº 178-J reza: "*Los ascensos del personal superior se producirán por decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia a propuesta del Jefe de Policía. En ambas categorías de personal la promoción será grado a grado, y con el asesoramiento de las juntas de calificaciones respectivas".* En concordancia con lo normado en el artículo 2 del R.R.P.P.

A su vez, el artículo 86 de la supra mencionada Ley determina: *"Para poder ascender será requisito indispensable que, en las funciones del grado, se haya demostrado aptitudes morales, intelectuales y físicas suficientes y evidenciar condiciones que permitan, razonablemente, prever un buen desempeño en el grado superior",* de conformidad con el artículo 3 del R.R.P.P.

El artículo 92 del R.R.P.P. expresa: *"Para los ascensos al grado de COMISARIO GENERAL, la Junta de Calificación será presidida por el Subjefe de Policía e integrada por Oficiales Superiores del grado a cubrir, siempre que revisten en servicio efectivo y no se encuentren gozando de licencia alguna…".* (El subrayado me pertenece).

Por su parte, el artículo 141 de la Constitución de la Provincia del Chaco prescribe: *"El Gobernador es el mandatario legal de la Provincia y jefe de la administración con los siguientes deberes y atribuciones: 13º. Ejerce la máxima autoridad de seguridad y prevención policial del Estado Provincial, su organización y operaciones; provee a las designaciones; 19º.*

COPIA DIGITAL

Promueve y realiza la reforma y la transformación del Estado […] eficacia en la administración pública…"; 21º. Programa y dirige las políticas encaminadas al desarrollo armónico de la economía, la paz, el equilibrio social y el crecimiento de la riqueza, con equidad en su distribución y oportunidades laborales…".

III.-OPINIÓN

Atento a lo expuesto precedentemente, de acuerdo a la normativa aplicable y los antecedentes obrantes en autos, este servicio jurídico adelantando criterio, comparte los fundamentos esgrimidos por la Dirección Asesoría Letrada Policial en Dictamen N° 3214/20 (fs. 102/104).

Cabe destacar que el entonces Jefe de Policía de la Provincia del Chaco, sustentó su solicitud de promoción en una necesidad orgánica funcional para que los cargos jerárquicos estén cubiertos correctamente a efectos de mantener la integración de sus estructuras organizacionales y su adecuada funcionalidad.

Por ende, a criterio de la máxima autoridad policial existía dicha necesidad orgánica y funcional en la Institución Policial y consideró oportuno aplicar el procedimiento previsto en el artículo 8 del R.R.P.P. Subsecuentemente, elevó la propuesta al Poder Ejecutivo, mandatario legal de la Provincia y Jefe de la Administración, quien exteriorizó su voluntad a través del Decreto Nº 701/20.

Es preciso resaltar que *"La función del Poder Ejecutivo en materia de ascensos policiales […] se distingue claramente de la asignación de funciones policiales- no está conectada en forma necesaria con la propuesta del Jefe de Policía de la Provincia y ésta, a su vez, tampoco es una consecuencia directa del "asesoramiento de las Juntas de Calificaciones Respectivas".*[1]

No obstante, tal como lo ha indicado nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en numerosos fallos, reconoce como elemento esencial del acto, la motivación suficiente, *"pues es precisamente en este ámbito de la actividad administrativa donde la motivación se hace más necesaria".*

La motivación o fundamentación del acto administrativo ha sido definida como la exteriorización o expresión de los motivos o razones que

[1] "Duarte, Roberto Mario c/ Estado Provincial s/ Contencioso Administrativo". Causa Nº 1857/S-2006.

COPIA DIGITAL

han llevado a la administración a emitirlo y, en especial, la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y justifican el dictado. Asimismo se ha sostenido que la medida de los motivos y su determinación resulta incidida, a su vez, por otro elemento esencial del acto administrativo: la finalidad.[2]

La doctrina admite, casi sin discusión, que la motivación puede integrarse con los antecedentes del procedimiento. Así, "*aun cuando se admite que ella surja no sólo del texto mismo del acto -motivación contextual- sino también de sus antecedentes, incluyendo en este supuesto- motivación in aliunde- tanto el caso del acto creado exclusivamente como complemento del principal, como el del procedimiento autónomo al que el acto hace remisión*".[3] *"El elemento motivación, igual que la causa, está ubicado formalmente entre los antecedentes del caso (considerandos); sin embargo, en ciertos casos, surge de actos anteriores o posteriores*".[4]

Así, en la praxis administrativa, la motivación está vinculada a la validez misma de la decisión. Se evidencia consistencia jurídica del acto mismo, acto que en las condiciones indicadas, no puede lesionar derechos, ni garantías legales y constitucionales.

Sin embargo, es oportuno señalar en lo que respecta a la afectación formulada por el recurrente sobre la no conformación de la Junta de Calificaciones, que la normativa legal establece expresamente por quien será presidida, *"siempre que revisten en servicio efectivo y no se encuentren gozando de licencia alguna…"*, conforme el artículo 92 del R.R.P.P. Tal como consta a fs. 76, los Comisarios Generales en servicio efectivo, a excepción de los allí nombrados, se encontraban usufructuando licencias adeudadas que no fueron gozadas por razones de servicio, lo cual se observa que fue manifestado en el sexto considerando del Decreto atacado, por lo tanto resultó inviable la conformación de dicha Junta.

COPIA DIGITAL

[2] Fiorini, B. La discrecionalidad en la Administración Pública. Alfa. P. 137 y sigs.
[3] Comadira, J. R., Escola, H. J., Comadira, J. P. "Curso de Derecho Administrativo". Abeledo Perrot. Bs. As. T. I, p. 404.
[4] Balbín, C. F. Tratado de Derecho Administrativo. La Ley, Bs. As. 2a. ed. actualizada y ampliada, T. III, p. 73, con cita del precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Molinas, Ricardo Francisco c/ Poder Ejecutivo Nacional s/amparo" del 24/09/1991, Fallos:314:1091);

Por su parte, es dable mencionar que la Ley Suprema Provincial reconoce en su artículo 8 el principio de igualdad ante la ley, en concordancia con el artículo 16 de la Constitución Nacional Argentina.

La igualdad ante la ley así distinguida, significa que todos los habitantes de la Nación que se encuentran en idénticas circunstancias tienen derecho a recibir el mismo tratamiento legal, sin sufrir discriminaciones arbitrarias.

Sentado ello, se afirma que el Sr. Miranda no se encontraba en un plano de plena igualdad con el personal promovido, quienes resultaban más antiguos conforme al escalafón del personal policial, lo que les otorgaba una situación de preeminencia, ni poseía mejor derecho; sumado a lo expuesto, los Comisarios Mayores ascendidos, al momento de la propuesta, se encontraban ocupando los cargos de Directores Generales y cobrando emolumentos correspondientes a la jerarquía correlativa a ese cargo. Por lo antes razonado, las apreciaciones del recurrente son meramente subjetivas.

En esta inteligencia, no se advierte violación alguna a la normativa legal vigente, ni al debido proceso, ni mucho menos a la situación particular del recurrente, ya que el acto impugnado fue dictado conforme a derecho y se halla debidamente motivado, tal como surge de sus considerandos y de los antecedentes previos a su dictado.

IV.- CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, este organismo asesor considera pertinente rechazar el recurso de reposición, revocatoria o reconsideración interpuesto por el Sr. Walter Jacobo Miranda D.N.I. Nº 23.408.957 contra el Decreto Provincial Nº 701/20.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO

Dr. Jorge Pablo Alegre
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

COPIA DIGITAL