Gobierno del CHACO

NW

DICTAMEN N.° 858

REF: E3-2024-12042-AE Y E3-2024-38956-AE GRACIELA VERÓNICA LEGUIZAMÓN S/RECURSO REVOCATORIA CON JERARQUICO EN SUBSIDIO C/ RESOLUCIÓN N° 746/2024 DEL MGJTyDH.----------

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

AL: SUBSECRETARIO DE LEGAL Y TÉCNICA
DR. JULIO CÉSAR FERRO
SU DESPACHO

I. CONSIDERACIONES GENERALES:

Se requiere la intervención y opinión de este organismo asesor acerca de la presentación efectuada por la Sra. Graciela Verónica Leguizamón DNI N° 27.569.770-agente del Registro de la Propiedad Inmueble de Pcia. Roque Saenz Peña- con el patrocinio letrado del Dr. Martín Ritorni Baz y de la Dra. Gisela Gómez contra la Resolución N° 0746/24.

Tal como lo tiene dicho este organismo asesor en dictámenes anteriores: "La Administración debe tramitar y decidir adecuadamente las peticiones o reclamos: "los recursos deberán proveerse y resolverse cualquiera sea la denominación que el interesado les dé" (art.88, Ley Nº 179-A), al respecto se advierte que la presentación efectuada, tiene como objeto, obtener un pronunciamiento administrativo modificatorio de su par anterior, en relación a los hechos investigados en virtud de sumario administrativo, y de la medida preventiva adoptada, sobre la cual se expresa disconformidad, de donde se sigue que el reclamo se identificaba claramente con el "recurso de revocatoria" previsto en el art. 91 y ss. de la Ley 179-A, el cual es elevado para el tratamiento del Jerárquico en subsidio.

De tal grado, corresponde considerar la petición como recurso de revocatoria, en la medida que se pretende la modificación del acto administrativo (Resolución N° 0746/24 del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos en adelante MGJTyDH), quedando así convenientemente justificado el tratamiento que debe darse a la impugnación, ya que en lo referente a la calificación técnica de los recursos, la equivocación del recurrente en cuanto a la especie del remedio que ha debido interponer, debe ser salvada por la

Administración, dándole el carácter que legalmente corresponde (art. 61, inc. a) de la Ley Nº 179-A).

Cabe remarcar, que el tratamiento como recurso del planteo formulado, se enmarca en el principio del informalismo el cual configura uno de los aspectos fundamentales del procedimiento[1] y que opera a favor del administrado, por el cual se excusa al interesado de la observancia de exigencias formales "no esenciales", al no ser necesaria la presencia de un abogado en el procedimiento administrativo, resulta imprescindible que no se someta al particular a formas rígidas. Por ello ante la presentación de un ciudadano, la administración debe advertir lo que este expresa o solicita más allá de las denominaciones y los términos que emplee.

Desde ese prisma, Canosa refiere al informalismo expresando que este principio "permite que los particulares puedan salvar errores que cometen al no ser conocedores de vericuetos burocráticos".[2]

En esa línea argumental Ivanega sostiene que "su atención impide que el particular pierda un derecho por el incumplimiento de un deber formal"[3].

Así, una de las principales aplicaciones del principio del informalismo radica en la *calificación jurídica*, en virtud de la cual los actos tienen la denominación que corresponde a su naturaleza y no la que le atribuyen las partes.

Desde ese atalaya, el principio del informalismo responde a la regla jurídica in dubio pro actione, y se vincula estrechamente con la tutela administrativa efectiva, por eso se admite la aplicación de este principio a el cómputo de plazos, a la legitimación, a la decisión de si el acto es definitivo o de mero trámite, **a la calificación de los recursos,** entre otros."[4]

La Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido al respecto "*el administrado pueda lograr, superados los inconvenientes formales que se presenten, el dictado de un acto que decida las cuestiones planteadas ante la Administración*"[5].

---

[1] DIEZ, MANUEL. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. BUENOS AIRES: PLUS ULTRA, 1980, P.486

[2] CANOSA, A. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .BUENOS AIRES. ABACO.P. 10

[3] IVANEGA, MIRIAM. M. EL PRINCIPIO DEL INFORMALISMO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

[4] CASSAGNE, JUAN CARLOS. «LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO». EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. BUENOS AIRES: CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN, 1998, PP. 19 Y SGTES.

[5] PTN DICTAMENES: 133:240.

Como sostiene Gordillo "una gran proporción de recurrentes y reclamantes son personas que actúan sin patrocinio y sin técnica alguna, con lo que se considera que este principio es una «suerte de discriminación positiva» respecto de ellos"[6]. Se trata, en definitiva, de proteger al más débil. Por eso, deben superarse los meros formalismos. No es posible ajustarse simplemente a lo peticionado por los particulares ..., aun cuando estos, por omisión o ignorancia inculpable, no lo hacen forma expresa o clara[7]

Ahora bien, sentados los lineamientos del principio del informalismo, corresponde resaltar que el acto administrativo impugnado establece en su Artículo 1°: "Articulo 1° Ordénese en el marco del Decreto N° 1311/99, tv, la Instrucción de Sumario Administrativo a la Sra. Verónica Graciela Leguizamón - DNI N° 27.569.770 a fin de investigar y determinar las responsabilidades que le pudieran corresponder por haber incurrido en supuesta incompatibilidad y posible situación de conflictos de intereses, por presunta transgresión al Art. 6" Inc a) b) c) y d) de la Ley 1128-A, Art 1 inc. g) de la Ley 1341-A; Art. B", 9" y 10° de la Ley 1128-A y Art. 21 Inc. 11 de la Ley 292-A, de conformidad a los motivos expuestos en los considerandos de la presente" y en su Artículo 2°: "Disponer la separación preventiva, a partir del día hábil siguiente de la fecha de notificación de la presente, en virtud Sumario Ordenado y lo normado en el Articulo 3 Inciso b) del Decreto N° 1311/99, de la Sra. Verónica Graciela Leguizamón- DNI N 27.569.770, quien cumplirá tareas en el Registro Civil de la Sub-Sección "C" de la Localidad de Presidencia Roque Sáenz Peña CUOF 63, de conformidad a los motivos expuestos en los considerandos de la presente".

II. Elevadas las actuaciones, procede el examen o control de legalidad en ejercicio de la potestad revisora del Poder Ejecutivo, como atribución conferida por el artículo 141°, inciso 16, de la Constitución Provincial.

Analizando la procedencia formal cabe advertir que el acto administrativo impugnado fue notificado a la recurrente el día 18 de junio de 2024 y la presentación del planteo recursivo (E-parte 3) fue realizada el día 25 de junio de 2024; por lo que la misma fue efectuada en tiempo y forma y corresponde entender en el fondo de la cuestión planteada.

III. ANTECEDENTES:

En E- Parte 3 de la Actuación Electrónica N° E3-2024-38956-Ae la Sra. Leguizamón presenta escrito, que atento al Artículo 88° de la Ley

[6] GORDILLO, AGUSTÍN. OB.CIT., PP. 9-30 Y SIGUIENTES
[7] CNACAF, SALA I. LÓPEZ JUAN JOSÉ C/ MINISTERIO DEL INTERIOR. (ARTÍCULO 3, LEY 24.043).

N° 179-A se resuelve como recurso de revocatoria con jerárquico en subsidio contra la Resolución N° 0746/24 del MGJTyDH.

En E-Parte 11 obra Providencia N° 35/24 de la Asesoría Legal del MGJTyDDHH solicitando la intervención de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas a fin de que se expida sobre la existencia o no de incompatibilidad y/o conflicto de intereses en la situación de marras.

En E- Parte 12 se agrega Dictamen de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas determinando que corresponde al Registro de la Propiedad Inmueble dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos instruir Sumario Administrativo en el marco de las previsiones de la Ley 292-A, 1341-A, 1120-A y 196-A, todo ello respecto del debido proceso legal regulado por el Decreto m1311/99, a la agente Leguizamón Véronica Graciela por haber incurrido en presunta incompatibilidad y conflicto de intereses."

En E-Parte 14 se agrega Dictamen N° 44/24 de la Asesoría legal del MGJTyDDHH mediante el cual considera pertinente el inicio de Sumario Administrativo.

En E-Parte 19 obra agregada Resolución N° 0746/24 del MGJTyDDHH (acto administrativo recurrido), la cual en su artículo 1° ordena la instrucción de sumario administrativo a la agente Leguizamón y en su artículo 2° establece la separación preventiva del cargo, determinando su traslado al Registro Civil de la Sub-Sección "C" de la localidad de Presidencia Roque Sáenz Peña.

En E-Parte 24 obra agregada Resolución N° 0844 del MGJT y DDHH la cual en su Artículo 1° modifica el art. 2º de la Resolución Nº 0746/24, en cuanto al lugar del traslado de la agente Leguizamón, determinando que la misma deberá cumplir funciones en la Oficina del Centro de Documentación Rápida, de Pcia. Roque Saenz Peña, dependiente del Registro Civil.

En E- Parte 27 interviene la Dirección Unidad de Recursos Humanos adjuntando documentación.

En E- Parte 28 obra Dictamen N° 90/2024 de la Asesoría Legal del MGJTy DDHH considerando que la medida de la separación preventiva resulta razonable atento a que la investigación se realiza sobre supuesta incompatibilidad y/o conflicto de intereses con las funciones que desempeña en la Dirección del RPI, por lo que su permanencia en el lugar puede resultar inconveniente para el esclarecimiento del hecho lo cual no implica prejuzgamiento, atento a que tal situación se halla contemplada en el artículo 3° inciso 2 del Anexo al Decreto N° 1311/99.

Por todo ello esa Asesoría Legal considera que debe rechazarse el recurso impetrado por la agente.

En E- Parte 29 obra agregada Resolución N° 1117 del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos la cual en su artículo 1° resuelve no hacer lugar al Recurso de Revocatoria interpuesto por el la agente Leguizamón.

En E-Parte 31 el Director de la Unidad de Recursos Humanos del citado Ministerio eleva las presentes actuaciones a este organismo asesor para el tratamiento del recurso jerárquico interpuesto en subsidio.

IV. AGRAVIOS:

La recurrente aduce que los actos que se le imputan en la investigación sumarial son inexistentes, que no ha incurrido en incompatibilidad en el ejercicio de sus funciones dentro del Registro de la Propiedad Inmueble de Pcia. Roque Saenz Peña, que no existe perjuicio al erario del Estado, por lo que solicita su sobreseimiento.

Por otra parte, considera que el traslado que se ha dispuesto como medida preventiva, debe ser puesto a consideración, solicitando en su caso que el mismo se disponga en la Administración Tributaria Provincial.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEDADA:

Resulta importante señalar que la presente actuación (E3-2024-12042-Ae) se inicia con un informe de fecha 05/03/24 del entonces Director a/c Esc. Dayub Guillermo, donde comunica a la Subsecretaria de Asuntos Registrales, que ha tomado conocimiento de que la agente Leguizamón Graciela se encuentra inscripta en AFIP como: servicios inmobiliarios realizados a cambio de una retribución, lo cual resulta incompatible con la tarea que cumple en el Registro de la Propiedad Inmueble.

Asimismo, se agrega Acta de Manifestación de fecha 05/03/24 donde la Sra. Silvia, González manifiesta que la Sra. Leguizamón tiene una inmobiliaria la cual administra, en la ciudad de Sáenz Peña (E-partes 1, 2 y 3).

Cabe destacar, que mediante Resolución N° 746/24 del MGJTy DDHH se ordenó la instrucción de un Sumario Administrativo a la Sra. Graciela Leguizamón con el objeto de investigar y determinar las responsabilidades que le pudieran corresponder por la presunta transgresión a falta administrativas, antes citadas.

Al respecto, cabe remarcar que la instrucción del sumario administrativo se enmarca en las disposiciones del Decreto N° 1311/99 que regula el Reglamento de Sumarios para el Personal Docente y Administrativo de la Provincia del Chaco, que en su artículo 1° establece: *"que todo hecho, acción u omisión que involucre al personal administrativo dependiente de la Administración Pública Provincial, que pueda significar responsabilidad patrimonial o disciplinaria, para cuya sanción se exija una investigación previa, dará lugar a la sustanciación de una información sumaria o sumario administrativo, con arreglo a las disposiciones del presente reglamento".*

En esta línea, en primer lugar corresponde señalar que la Resolución impugnada que ordena la Instrucción de sumario administrativo a la agente, configura una medida preparatoria; como lo expresa el máximo organismo asesor es una medida no definitiva, ya que no decide sobre el fondo de la cuestión, no provoca indefensión ni impide la prosecución del procedimiento hasta la decisión final, no siendo entonces recurrible por no ocasionar gravamen.[8]

En ese marco, la subsidiaridad interpuesta es de manifiesta improcedencia conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Administrativos Ley Nº 179 Artículo 96°- segundo párrafo el cual reza: "...No se admitirá dicho recurso contra medidas preparatorias de decisiones administrativas...".

Por otra parte, el artículo 2º de la Resolución puesta en crisis establece: "Disponer la **separación preventiva**, a partir del día hábil siguiente de la fecha de notificación de la presente, en virtud Sumario Ordenado y lo normado en el Articulo 3 Inciso b) del Decreto N° 1311/99, de la Sra. Verónica Graciela Leguizamón- DNI N 27.569.770, quien cumplirá tareas en el Registro Civil de la Sub-Sección "C" de la Localidad de Presidencia Roque Sáenz Peña CUOF 63, de conformidad a los motivos expuestos en los considerandos de la presente".

Cabe considerar, que la medida de separación preventiva asignando funciones en lugar distinto al que se desempeñaba la agente Leguizamón, resulta procedente en virtud de lo normado por el artículo 3° inciso 2 del Anexo al Decreto N° 1311/99 que regula sobre las medidas preventivas, a saber: "La Autoridad que intervenga ante un hecho que de origen a una información sumaria o sumario administrativo, realizará las diligencias más urgentes para evitar la pérdida de pruebas. Asimismo, podrá disponer o solicitar, sin que el implique prejuzgarmiento: a) La suspensión preventiva del agente... b) La separación transitoria del presunto responsable en el cargo administrativo, con asignación de

[8] PTN DICTAMENES 254:367.

tareas en otro lugar, dependencia o repartición, aunque fueran distintas, cuando su permanencia fuere inconveniente para el esclarecimiento del hecho".

Estas medidas preventivas, pueden disponerse conjuntamente con la iniciación de la investigación o durante la instrucción del sumario y será la autoridad que ordenó la instrucción del sumario quien resolverá la aplicación y levantamiento de las medidas preventivas (art. 4º del Anexo al Decreto N° 1311/99), por lo que son medidas provisoria, que puede disponerse y/o levantarse en cualquier etapa de la investigación, cuando las circunstancias lo ameriten.

En el caso de marras, la medida resulta pertinente ya que la investigación se realiza sobre supuesta incompatibilidad y conflicto de intereses con las funciones que desempeñaba la agente Leguizamón en la Dirección de Registro Inmueble, considerando que su permanencia puede obstaculizar el esclarecimiento del hecho, lo cual no implica prejuzgamiento alguno, a pesar de que se le haya asignado otro lugar de trabajo y funciones distintas a la que estaba desempeñando, ya que ello se encuentra contemplado en el artículo 3° inciso 2° del Anexo al Decreto N° 1311/99.

Remarcando, que la medida adoptada no afecta la estabilidad de la agente Leguizamón, en este marco y en su en relación con el empleo público, Escola sostiene que la misma "implica el derecho a no ser privado o separado del cargo, salvo por motivos o causas legalmente previstas, comprendiendo el derecho a conservar el empleo, el nivel escalafonario alcanzado, promocionar en la carrera administrativa, siempre que se respeten las condiciones de ingreso y promoción establecidas en el régimen jurídico aplicable, y mientras no existan causas legítimas para extinguir la relación jurídica". [9]

Desde ese prisma, Ivanega sostiene que "la garantía constitucional relativa a la estabilidad no es un derecho a permanecer en la función, sino al cargo presupuestario, por lo tanto puede modificarse la función si se respeta la retribución...".[10]

Este ha sido el criterio del Tribunal Cimero, que además entendió que la estabilidad comprende el derecho a conservar el empleo y el nivel alcanzado en el escalafón, más no incluye la función a desempeñar dentro de ese nivel o categoría. [11]

III.-OPINIÓN:

[9] ESCOLA. TRATADO INTEGRAL DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. T.II . P. 465.
[10] IVANEGA MIRIAM M. EMPLEO PÚBLICO.ED. ASTREA. P. 183.
[11] CSJN Fallos , 295:759.

Atento a lo normado en el Artículo 96°- segundo párrafo de la Ley 179-A, y lo dispuesto en la jurisprudencia administrativa por la Asesoría General de Gobierno en el Dictamen Nº 019/97 y en Dictamenes recientes entre ellos el N° 833/24; no procede el recurso interpuesto subsidiariamente.

En tal sentido, esta Asesoría General de Gobierno tiene reiteradamente dictaminado con apoyo en calificada doctrina administrativa que: *". . .Para que el recurso jerárquico proceda, no debe tratarse de simples medidas preparatorias de decisiones administrativas . . . las que, por si mismas, no son susceptibles de producir efectos jurídicos inmediatos y definitivos . . . son presupuestos de la pertinente decisión administrativa . . . La doctrina está conteste en considerar como medidas preparatorias, entre otras . . . a las medidas que impliquen comprobación de la existencia de determinados hechos o circunstancias que, a su vez, pueden servir de base a una decisión concreta (actas de comprobación, de reconocimiento, de inspección, sumarios etc.* [12] *"Y que es en el derecho positivo vigente sólo las disposiciones definitivas pueden ser discutidas por vía de recurso jerárquico"* .[13]

Conforme con lo expuesto precedentemente, siendo el acto puesto en crisis una medida preparatoria, dispuesta en el marco de una investigación sumarial acorde a lo normado por el Decreto 1311/99 este organismo asesor entiende que corresponde NO HACER LUGAR al Recurso de Jerárquico interpuesto por la Sra. GRACIELA VERÓNICA LEGUIZAMÓN contra la Resolución N° 0746/24 del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Derechos Humanos.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;

21 OCT. 2024

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

[12] MARIENHOFF MIGUEL S. – TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO – ED. ABELEDO PERROT . BS.AS. T I, P. 711/713.

[13] AGG DICTAMEN 048/98 PERTO RICARDO S/ SUMARIO ADMINISTRATIVO EXPTE. Nº 214-0001/98, ENTRE OTROS.