Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 0037

REF.: E2-2024-23359-AE- SUSANA ISABEL LENCINA S/ RECURSO DE QUEJA C/ DISPOSICIÓN N° 48/24 DE LA DIRECCIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS.

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

De mi consideración:

Acceden nuevamente las presentes actuaciones, a esta Asesoría General de Gobierno, a efectos de emitir dictamen sobre el Recurso de Queja incoado por la Sra. Susana Isabel Lencina DNI N° 30.188.781 (e-parte N° 1), contra la Disposición N° 48/24 de la Dirección de Sumarios Administrativos.

I.- Consideraciones Preliminares:

Con carácter previo a la consideración del planteo recursivo impetrado, corresponde reseñar que conforme lo previsto en la Ley N° 2108-A "Ley Orgánica de la Asesoría General de Gobierno" y en el Decreto 2742/15 modificatorio de su similar N° 1076/10, la Dirección de Sumarios Administrativos depende de ésta Asesoría General de Gobierno, siendo este organismo el superior administrativo en los términos del artículo 107 de la Ley N° 179-A "Código de Procedimientos Administrativos", resultando de aplicación el principio de informalismo en favor del administrado, legislado en el artículo 61 inc. d) del mencionado cuerpo normativo, atento a que el escrito fue presentado ante el Sr. Gobernador de la Provincia.

- Ahora bien, efectuada la aclaración precedente, y remitida a esta instancia la actuación simple N° E29-2024-117-A requerida por Providencia N° 1004/24 en cumplimiento del mandato normativo, corresponde el necesario examen de la admisibilidad formal del recurso.

En este punto, se advierte que la Disposición N° 48/24 fue notificada el 08/10/24 (fs. 136 de la A.S. N° E29-2024-117-A) y que el remedio impugnatorio fue interpuesto el 15/10/24- dentro de los cinco días de haber sido notificada- debiendo en consecuencia tenerlo por presentado en término.

- Asimismo, de las constancias formales del cuestionamiento recursivo, surge que el mismo fue deducido contra la Disposición N° 48 de fecha 07/10/24 de la Dirección de Sumarios Administrativos que desestimó por inadmisible el recurso jerárquico en subsidio.

En efecto, este organismo ha sostenido reiteradamente que "es presupuesto esencial para la procedencia formal de la queja, la existencia de resolución denegatoria de la concesión del recurso jerárquico y/o de nulidad" (Dictámenes N° 916/24, entre otros), lo que ocurre en el caso de marras, debiendo aclararse que aún cuando se empleara el verbo "desestimar", no existen dudas que se ha denegado el recurso jerárquico.

En esa línea, reuniendo las condiciones de admisibilidad formal- considerando que el remedio procesal fue articulado en legal tiempo y forma-, habiéndose cumplido los presupuestos legales exigidos por el artículo 107 de la Ley N° 179-A (denegatoria del recurso jerárquico), corresponde el tratamiento de la cuestión planteada.

II.- Antecedentes:

En e-partes N° 1 y 2 obra Recurso de Queja incoado por la Sra. Susana Isabel Lencina contra la Disposición N° 48/24 de la Dirección de Sumarios Administrativos que denegó el recurso jerárquico interpuesto contra la Disposición N° 47/24 y documentación adjunta.

En e-parte N° 3 el Secretario Privado del Sr. Gobernador remite la actuación a ésta instancia.

En e-parte N° 4 obra Providencia N° 1004/24 A.G.G. por la cual se solicita la remisión de la actuación simple E29-2024-117-A, en la cual se ha dictado el acto recurrido.

En e-parte N° 5 obra Providencia N° 114/24 de la Dirección de Sumarios Administrativos remitiendo la actuación simple N° E29-2024-117-A caratulada: "S/ Instrucción de Sumario Administrativo – agte. Susana Isabel Lencina - DNI N° 30.188.781 – Res. N° 1735/2024 MECCyT- S/ Entrega copia de Libro de Novedades fojas N°361 vta.362 Guardia de Policía Adicional sito en Gobernador Bosch N° 99 de Resistencia correspondiente al 30/05/2024".

Que, en la citada actuación simple obra a fs. 97 Disposición N° 047/24 de la Dirección de Sumarios Administrativos que dispuso: "ARTÍCULO 1°: NO HACER LUGAR al planteo de nulidad interpuesto a fs. 96/95

por la agente Susana Isabel Lencina, atento a los fundamentos esgrimidos en los considerandos...".

A fs. 124/126 la agente interpuso Recurso de Revocatoria con Jerárquico en subsidio contra la Disposición N° 47/24 de la Dirección de Sumarios Administrativos.

A fs. 128 obra Disposición N° 48/24 de la misma Dirección- impugnada en las presentes- que dispuso: "RECHAZAR el recurso de revocatoria interpuesto por Susana Isabel Lencina, atento a los fundamentos esgrimidos en los considerandos. ARTÍCULO 2°: DESESTIMAR por inadmisible, el recurso jerárquico en subsidio, atento a los fundamentos expuestos en los considerados...".

III.- Agravios concretos formulados en el recurso:

La recurrente inicia su pretensión recursiva alegando la improcedencia de los motivos en función de los cuales la Dirección de Sumarios Administrativos- por Disposición N° 48/24- fundó el rechazo del recurso de revocatoria y la denegatoria del recurso jerárquico en subsidio, interpuestos contra la Disposición N° 47/24, concretamente el argumento de que recurrió una "disposición preparatoria".

Manifiesta que la mencionada Dirección, de manera sostenida ha interpretado que el objeto de los remedios recursivos articulados por la suscripta, están dirigidos contra el acto administrativo que instruyó el sumario. Expresa que puntualmente lo que cuestiona, son los actos o hechos administrativos previos al inicio del sumario, los cuales en su personal opinión, no constituyen actos preparatorios, así como tampoco la Disposición N° 47/24 que rechazó el planteo de nulidad interpuesto respecto de esos actos.

Invoca violación de garantías constitucionales y convencionales al debido proceso legal y defensa en juicio, argumentando que durante el procedimiento administrativo llevado a cabo, no se adoptaron las medidas de seguridad adecuadas para garantizar que el contenido de las cajas no sea modificado, **omitiendo considerar el hecho real y concreto, que la propia interesada es quien tiene a su cargo la acreditación fehaciente del hecho invocado o denunciado, en el caso que las cajas hayan sido violentadas y/o modificado su contenido.**

Afirma que la pérdida de la cadena de custodia, la ausencia de su persona durante el inventario y el hecho de que el mismo haya

sido realizado por agentes sin facultades para ello, provocan que el procedimiento se encuentre viciado y sea nulo, de nulidad absoluta.

III.- Normativa:

Que respecto, específicamente a la acción recursiva la Ley N° 179-A determina en su artículo 107: "Si la administración denegare los recursos jerárquico y/o de nulidad, la resolución denegatoria deberá ser fundada y especificara las causas que la motiva, debiendo notificar al recurrente. Éste podrá recurrir directamente en queja ante el superior administrativo dentro del término de cinco días de haber sido notificado. Transcurrido dicho término sin que se hubiera recurrido, la resolución quedará consentida". (El subrayado me pertenece).

Por su parte, el artículo 108 preceptúa: "Interpuesta la queja, el superior administrativo librará oficio al inferior, solicitando la remisión de las actuaciones, las que se elevarán dentro del plazo de tres días. Recibidas las mismas, dictará resolución sobre la admisibilidad o no del recurso previa vista al asesor correspondiente, dentro del plazo de 10 días. Si el superior administrativo confirmará la resolución recurrida, declarando la improcedencia del recurso, devolverá las actuaciones al inferior. Si la revocara, concediendo el recurso interpuesto, se abocará de inmediato al conocimiento del expediente".

IV.- Análisis de la cuestión planteada:

Conforme lo establece la norma, el remedio recursivo planteado procede ante la "denegación" de los recursos jerárquicos y/o nulidad de manera fundada y motivada, lo que ocurre en el presente caso.

Ahora bien, es menester señalar que la Queja se utiliza ante una instancia superior de la que dictó el acto, cuando un recurso es tramitado defectuosamente, cualquiera sea el defecto de procedimiento, es decir, procede contra los hechos irregulares cometidos por la administración en la tramitación del procedimiento[1].

En este sentido, tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que: "*La finalidad de la queja es lograr la modificación de una conducta administrativa, no de un acto, pues el reclamo sólo puede referirse al control por el órgano superior de los desaciertos en la conducta procesal de órganos o agentes. Por ello, la queja prevista en el artículo 71 del Reglamento de Procedimientos Administrativos, aprobado por el Decreto N° 1759/72, t.o.*

[1] Conf. Dictámenes A.G.G. N° 592/20; 043/21, entre otros.

1991, no está referida a actos administrativos defectuosos, sino a hechos de la Administración demostrativos de un procedimiento irregular"[2].

Sentado ello, luego del análisis pormenorizado de la cuestión traída a consideración, **corresponde indicar desde el inicio, que no existen elementos de juicio que demuestren una actividad irregular o defectuosa en la tramitación, que haga viable la vía intentada, opinión que desde ya se anticipa.**

Se ha sostenido que la queja debe ser autosuficiente atacando la denegatoria del recurso[3].

Por el contrario, de la lectura del recurso en estudio, se examina la falta de fundamentación sustancial, debido a que la recurrente cuestiona endeblemente los motivos por los cuales la Dirección de Sumarios Administrativos- por Disposición N° 48/24- dispuso no sólo la denegatoria del recurso jerárquico, sino también el rechazo razonado del recurso de revocatoria contra el acto administrativo que a su vez, no hizo lugar al planteo de nulidad presentado por su parte (Disposición N° 47/24), so pretexto de la inadecuada interpretación del objeto de los recursos planteados y la calificación de actos, que entiende, no son preparatorios. Alegaciones que, carecen de sustento y justificación suficiente para prosperar.

En primer término, es preciso resaltar que la Disposición N° 47/24 emitida por la referida Dirección que resolvió no hacer lugar al planteo de nulidad interpuesto por la Sra. Lencina, expone de manera detallada y explícita en su motivación los argumentos que sustentan tal decisión. En dicho acto, se identifica específicamente que el planteo de nulidad se formuló en relación a "las documentaciones consistentes en acta inicial llevada a cabo por la policía, acta de constatación y acta de inventario".

Por otra parte, cabe mencionar que la supra citada Disposición fue ratificada por el acto hoy cuestionado- Disposición N° 48/24- que a la vez determinó el objeto de la investigación sumarial y denegó el recurso jerárquico con arreglo al artículo 96 del Código de Procedimientos Administrativos, que establece: *"Procederá el recurso jerárquico contra los actos administrativos definitivos, siempre que no fuere la última instancia en el orden administrativo y cuando ellas lesionen derechos o intereses legítimos de administrados, funcionarios o empleados. No se admitirá dicho recurso contra*

[2] PTN. Dict. 243:412.
[3] SAIJ: DASN890025

las medidas preparatorias de decisiones administrativas, ni contra los informes administrativos".

La más calificada doctrina sostuvo que: *"Para que el recurso jerárquico proceda no debe tratarse de simples medidas "preparatorias" de decisiones administrativas; tampoco debe tratarse de meros "informes" administrativos... por "medidas preparatorias" deben entenderse las que, por sí mismas, no sean susceptibles de producir efectos jurídicos inmediatos y "definitivos"...".".".....La doctrina está conteste en considerar como "medidas preparatorias", entre otros, a los siguientes actos: ...las medidas que impliquen la 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, etc.; sumarios)... Los "informes" también deben tenerse como "medidas preparatorias"*[4].

El hecho de que la quejosa cuestione la calificación como "preparatorios" no modifica la naturaleza procesal de los mismos, y consecuentemente no generan perjuicio directo a sus derechos- dado que en el sumario administrativo no se investiga "el contenido de las cajas" que fueron secuestradas- **sino su conducta contraria al procedimiento previsto al efecto**- y tampoco se impidió o violentó su legítimo derecho a ejercer su derecho de defensa.

En efecto, tal como surge del tercer considerando del acto impugnado expresa textualmente: "Que el hecho que se investiga en el presente sumario administrativo es el intento de la agente Lencina de retirar cajas con documentación perteneciente al organismo sin la debida autorización de su superior jerárquico, tratándose de documentación del Ministerio de Educación. No se encuentra sujeto a investigación el contenido de las cajas..." (El subrayado me pertenece).

Por ende, lejos de articular una crítica fundamentada y razonada, el recurso en cuestión persigue, una vez más, la revisión de la decisión adoptada por el órgano inferior, circunscripto nuevamente a la pretendida declaración de nulidad del informe inicial, acta de constatación y acta de inventario, y de todo acto posterior, debido a la argumentada pérdida de custodia, a la falta de adopción de medidas de seguridad que garanticen el contenido de las cajas, la realización del inventario en su ausencia y por agentes

[4] Marienhoff, M. S. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO - Tomo I- Administración Pública. Derecho administrativo. Estado y Administración Pública. Organización administrativa", págs. 318/319.

no investidos de facultades, lo cual ya fue resuelto oportunamente por la autoridad competente.

Situación que, en definitiva, evidencia que el único objetivo pretendido por la recurrente, consiste en obstaculizar, dilatar y/o entorpecer el normal desarrollo del proceso sumarial sobre la base de argumentos fácticos y jurídicos, que no resulta de aplicación en el presente supuesto.

Sumado a ello el hecho de que no se puede alegar la nulidad por la nulidad misma; lo que significa que, para impugnar la validez de un acto administrativo, no es suficiente pretextar que tiene defectos o vicios formales, sino que debe demostrar cómo esos supuestos defectos afectan materialmente la legalidad y protección de los derechos involucrados, lo que no ocurre en el particular, ya que no afectan el fondo del sumario ni constituyen actos definitivos que resuelvan el expediente en su totalidad.

"Las nulidades de los actos administrativos deben analizarse de modo restrictivo y, en principio, prefiriendo la subsistencia y validez del acto atacado. Ello, naturalmente, cuando no se pone en juego de modo sustancial –y no meramente formal- el derecho de defensa de quien ataca el acto. Ciertamente, si el fundamento en que se apoya la pretensión nulificadora es sólo formal, se estaría en presencia de la perniciosa "nulidad" por la nulidad misma"[5]

Con cita de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, opinó la Procuración del Tesoro de la Nación que, en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos, se presume que toda la actividad de la Administración guarda correspondencia con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente.[6]

Por otra parte, el acto cuestionado, de manera alguna resulta violatorio del debido proceso, como erróneamente lo entiende la recurrente, toda vez que tal como surge de las constancias de la causa, se le han garantizado todas las garantías legales, a saber: a ser escuchada, a ejercer su defensa y ofrecer pruebas, todo ello sin perjuicio de que a la fecha el proceso de investigación sumarial se encuentra en pleno trámite, motivo por el cual, y

[5] (conf. Dict. 256:134; 262:548; 241:391).
[6] (Dictámenes, 245:501, v. Fallos 319:1476, Alcántara Díaz Colodrero, Pedro c/ Banco de la Nación Argentina).

conforme el procedimiento legal de aplicación, a medida de su avance, continuará contando con los derechos pertinentes.

En este sentido, con arreglo al principio de legalidad, se han respetado los principios fundamentales que rigen el procedimiento administrativo, asegurando el respeto a los derechos fundamentales, todo lo contrario a la actitud asumida por la recurrente, que, tal como ya se expuso más arriba, hace uso de todos los artilugios procesales que entiende procedentes, **obstaculizando e interrumpiendo el normal desarrollo del proceso sumarial.**

Ergo, del análisis de todos los fundamentos brindados por la recurrente, de los antecedentes ponderados y de las pruebas corroboradas, se advierte que la queja formalizada, lejos de revestir carácter de verdaderos agravios, entendidos como crítica razonada y fundada de la decisión cuestionada, simplemente constituyen meras manifestaciones de disconformidad o desacuerdo, pero de manera alguna alcanzan la solvencia jurídica necesaria para ser considerados como tales.

En este punto, debemos recordar que es criterio reiteradamente sostenido por *la Corte Suprema quien ha dicho, referenciando a agravios y/o planteos recursivos "... que no bastan en consecuencia escuetos argumentos que no constituyen más que una mera discrepancia con el criterio sostenido en el fallo recurrido y que distan de contener una crítica concreta y razonada de los argumentos que sostienen a aquél" ("Fallos"323:2131).-*

Por tanto, no surgen alegaciones fácticas ni jurídicas que permitan y/o habiliten revocar por ilegítimo el acto administrativo impugnado por la recurrente; por el contrario, se ajusta a derecho y se encuentra debidamente motivado y sustentado en la norma aplicable.

V.- Conclusión:

Por lo expuesto, corresponde rechazar por improcedente el Recurso de Queja interpuesto por la Sra. Susana Isabel Lencina DNI N° 30.188.781, contra la Disposición N° 48/24 de la Dirección de Sumarios Administrativo, confirmando de este modo el acto impugnado.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO.

17 ENE. 2025

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