Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

MC

DICTAMEN N° 483

E2-2025-13850-AE Y SUS ACUMULADOS E2-2025-14125-AE; E28-2022-003-E (EXPTE FISICO – SUM. ADM) S/ Recurso de Revocatoria contra el Decreto N° 1043/2025 - AGENTE: Fernando Alberto Encina

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

A: SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN
DR. JULIO CÉSAR FERRO
SU / DESPACHO

De mi consideración:

Arriban a este Órgano Asesor las actuaciones de referencia, a efectos de emitir dictamen respecto al Recurso de Revocatoria incoado por el Sr. Fernando Alberto Encina, D.N.I. N° 28.956.029, contra el Decreto N° 1043 de fecha 25 de Junio de 2025 por el cual se aplicó la sanción expulsiva de Cesantía al citado agente por haber transgredido con su conducta lo dispuesto en el Artículo 3° de la Ley N° 2086-A y los Artículos 21 inciso 3), 9), 25) y 22 inciso 8), 11) del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial -Ley N° 292-A-, en concordancia con lo establecido por los Artículos 21 incisos 1), 3) y 25) y 22 inciso 8) y 11) del Régimen Disciplinario, anexo a dicha normativa.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

Preliminarmente, se advierte de las actuaciones que el recurrente ha formulado el remedio procesal tanto en la presente actuación, tal como consta a e-parte 01, como asimismo ante la oficina del Sr. Gobernador, mediante actuación E2-2025-14125-Ae, acumulado a las presentes conforme obra a e-parte 09.

De ambas presentaciones se desprende - en cuanto a su objeto - son de idéntico tenor, recurriendo el Decreto N° 1043 de fecha 25 de junio de 2025, por lo que corresponde su abocamiento como único.

Analizada su admisibilidad formal, surge que el remedio procesal fue instaurado en legal tiempo y forma, correspondiendo entender en cuanto al fondo de la cuestión, por cuanto se advierte que la notificación del instrumento legal aquí impugnado fue formalizada el día 26/06/2025 (fs. 165 del Expte. E28-2022-003-E) y los recursos planteados fueron, el día 01/07/2025, tal como consta a e-parte

01 de la presente, y en fecha 03/07/2025 a través de otra presentación, que obra por actuación E2-2025-14125-Ae, atento a lo cual, se considera que ambas han sido presentadas en tiempo y forma conforme lo establece el Artículo 91 de la Ley 179-A que textualmente dice: "*El recurso de revocatoria procederá contra todas las decisiones administrativas que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 82. Deberá ser fundado o interpuesto dentro del plazo de cinco días, directamente ante la misma autoridad administrativa de la que emane el acto impugnado*". (subrayado que me corresponde)

II. MANIFESTACIONES FORMULADAS POR EL RECURRENTE:

En sus escritos recursivos, el Sr. Encina, Fernando Alberto, pretende que se revoque el Decreto N.° 1043 de fecha 25/06/2025, en tanto entiende —en prieta síntesis— que la sanción expulsiva de cesantía, que se aplica, es por demás gravosa, sin respaldo probatorio alguno, violando la garantía de raigambre constitucional según la cual se es inocente hasta que se demuestre lo contrario.

Sostiene que su inocencia no ha sido desvirtuada por las pruebas producidas en la causa, ya que el principio constitucional de inocencia que señala implica que quien pretende responsabilizar una conducta a determinada persona deberá probar de manera suficiente su responsabilidad al respecto; caso contrario, la imputación se vuelve arbitraria.

Asimismo, arguye que existe una clara inversión de la carga probatoria, en cuanto debe ser el agente el que tiene que demostrar su inocencia cuando, en realidad y conforme con el principio jurídico ya citado, dicha inocencia debe presumirse y quien pretenda lo contrario deberá probarlo.

Señala que la arbitrariedad de la sanción impuesta resulta de contrariar el principio de la razonabilidad que debe presidir a los actos del administrador.

Cita jurisprudencia, funda en derecho y concluye con petitorio de estilo.

III. ANTECEDENTES DEL CASO:

En e-parte 01 se agrega Recurso de Reconsideración incoado por el Sr. Fernando Alberto Encina, D.N.I. Nº 28.956.029 contra – sin mencionarlo - el Decreto N° 1043/25, por el cual se aplica sanción expulsiva de Cesantía.

En e-parte 06, obra Decreto N° 1043/25.

En e-parte 09 se aprueba acumulación de la actuación administrativa electrónica E 2-2025-14125-Ae.

En e-parte 10 obra recurso presentado ante la Oficina del Sr. Gobernador mediante actuación E2-2025-14125-Ae, en fecha 03/07/2025.

En e-parte 12, obra Providencia N.° 408/25 AGG, por la cual se solicita remitir y/o incorporar los antecedentes del acto impugnado.

En e-parte 13, obra intervención de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Humano.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN Y NORMATIVA APLICABLE:

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

Lo acreditado en autos expresa una realidad objetivamente contraria a lo planteado por el recurrente, lo cual expondremos a continuación.

Para el presente caso puede claramente advertirse que la suscripción del Decreto N° 1043/2025, resulta consecuencia de la instrucción de sumario administrativo iniciado contra el Sr. Encina, por el maltrato proferidos contra un alumno de la ECA N° 2, tal como surge acreditado de las actuaciones sumariales.

Tal como se desprende de dichas actuaciones sumariales, en informe de fecha 30/09/20 (fs.04), se toma conocimiento de la agresión sufrida por el niño, la cual es luego sustentada a través de los informes Técnicos elaborado por las profesionales intervinientes dependientes del Ministerio, Lic. Valeria Mujia (a/c del Departamento ECA – Dccion. Derechos de la Niñez y Adolecencia), María Medicina (Resp. Inst. Hogar N° 2), Dra. Posadas González, Noelia (abogada), Simoni Daniela (Trabajadora Social) y Sosa De Sloover, Ariana (Lic. En Psicoogia) que se agregan a fs. 52/53, 55/56, 57/59, 61 y 62/63. Destaco en particular los de fs. 55/56 y 57/59, en los cuales otro niño también menciona los malos tratos del agente Encina.

En tal sentido la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho, "Los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, y no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor" (Dict. PTN Tomo 271 Página 183)

Ante tales hechos – sustentados por los informes técnicos – el recurrente tuvo oportunidad de ejercer su derecho de defensa, habiendo prestado

declaración de imputado a fs. 136, pero luego, pese a encontrarse debidamente notificado de la formulación de Cargos y Encuadre Legal, no formuló el descargo correspondiente, disponiéndose a fs. 142 tener por decaído su derecho a hacerlo; corriéndose vista de las actuaciones a los fines de que alegue sobre el hecho y mérito de la prueba, de lo cual también ha sido debidamente notificado, pero no ha presentado los mismos, tal como obra acreditado en la providencia de fs. 146.

En ese sentido La Procuración de Tesoro de la Nación ha dictaminado ..." *Con motivo de una cesantía decretada en el marco de un sumario administrativo, si el quejoso prefirió llamarse a silencio en oportunidad de poder ejercer su derecho a ser escuchado, no presentando las defensas y pruebas que creyera oportunas, mal puede alegar en esta instancia la afectación de la garantía del artículo 18 de la Constitución Nacional, pues ello simplemente violenta el sentido común.* (Dict. PTN Tomo 288 Página 046)

Por todo lo cual, efectivamente, **no ha existido violación a ninguna garantía constitucional —ni de defensa ni de inocencia— dado que se ha producido toda la prueba, y se le ha dado la posibilidad al agente de que la confronte en todo momento, no haciéndolo, pese a estar debidamente notificado.**

El principio de inocencia impone que las personas acusadas por la comisión de infracciones son inocentes hasta tanto se pruebe su culpabilidad y consecuentemente su responsabilidad. En virtud de este principio, es el Estado quien debe probar la responsabilidad del infractor mediante el procedimiento administrativo respectivo: por un lado, los hechos imputados, y por el otro, la culpabilidad.[1]. Todo **lo cual se ha desarrollado en el sumario tramitado, sin que fuera desvirtuado o enervado por el recurrente en ningún momento**.

De las constancias de la causa, se han cumplido todas las etapas procedimentales del procedimiento sumarial, desplegándose el mismo en forma regular, y con participación del recurrente en orden al ejercicio de su derecho de defensa, de lo cual han derivado una serie de elementos probatorios que corroboraron la imputación formulada, echándose así por tierra la inocencia que predica en su escrito recursivo.

En este sentido, *"La prueba constituye la actividad procesal encargada de producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos y supone un imperativo del propio interés del litigante, quien, a su vez, corre el riesgo*

1. **"La sustantividad del derecho administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico argentino"** por MARGARITA MONZÓN CAPDEVILA, 21 de febrero de 2018, www.saij.gob.ar. SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA. Id SAIJ: DACF180049

de obtener una decisión desfavorable en el caso de adoptar una actitud omisiva" (conf. Fallos 318:2555).

La instrucción, y luego la propia Dirección de Sumarios, merituando la conducta y las pruebas producidas, ha dispuesto la sanción dentro del marco que permiten y habilitan las normas legales que regulan las conductas de los agentes de la administración pública.

Tal es así, que se atendió que la conducta ameritaba la sanción que a la postre se aplicó y que aquí el recurrente intenta su anulación, sin lograrlo.

En efecto, si nos remitimos a las cuestiones de hecho y prueba debidamente ponderadas en el procedimiento disciplinario previo, la revisión pretendida en autos no puede prosperar, por cuanto solo contienen o expresan un mero disenso o disconformidad con la medida, sin suministrar elementos que demuestren un vicio esencial e invalidante del acto.

En ese entendimiento, los argumentos defensitas ensayados distan de revertir su cuestionada actuación en relación a los hechos, mientras que la calificación de "desproporcionada" y "gravosa" respecto a la sanción de cesantía no es más que una apreciación subjetiva, ya que –por lo hasta aquí reseñado- la medida adoptada no luce irrazonable, ni difiere 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, corresponde destacar que, conforme ha sido sostenido por la Procuración del Tesoro, "*salvo que medie ilegitimidad, no les compete a los servicios de asesoramiento jurídico entrar a considerar el quantum de una sanción, pues la graduación de esta debe quedar librada a la prudente discrecionalidad de la autoridad de aplicación* (v. Dictámenes 187:23 y 295:269), *salvo que medie irrazonabilidad, límite que, en atención a la gravedad de las faltas en que incurriera el recurrente, no aparece traspasado* (v. Dictámenes 246;581).

Ahora bien 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.

De esta manera el Dr. Marienhoff al hacer referencia al mismo, detalla " *el exceso de punición se concreta, en la falta de concordancia o proporción entre la pena aplicada y el comportamiento que motivo su aplicación.*[2]

En ese contexto corresponde tener la inconducta comprobada, la que se relaciona con un menor en situación de vulnerabilidad acogido en la ECA N°2 (Espacio Convivencial Alternativo del Estado) traducida en maltratos, implicando ello vulneración de sus derechos y un abuso de autoridad, conforme lo reseñara la Dirección de Sumarios en su conclusión sumarial.

En ese contexto, corresponde tener presente el bien jurídico protegido, traducido en el buen funcionamiento interno de la administración y el correcto desempeño de sus agentes**. Bajo tal prisma, este abuso y/o exceso corroborado a un menor que se encuentra al amparo y bajo el resguardo del Estado, impone una mirada desde el ordenamiento local y del derecho convencional (Tratados Internacionales sobre derechos humanos),** lo que ha sido ponderado en toda la tramitación del sumario y en el decreto cuya revocación se pretende.

Ello se acrecienta aún más cuando hablamos de **niños y menores que se encuentran en una situación de vulnerabilidad,** en donde, por razones ajenas a ellos mismos, transcurren su vida en un hogar de niños o, como en este caso, una ECA (Espacio de Convivencia Alternativa), donde el Estado es responsable de velar por su custodia y bienestar.

Corroborada la transgresión, la sanción dispuesta se corresponde con lo establecido en la norma, resultando razonable, necesaria (en función de los bienes jurídicos protegidos referenciados, el sujeto afectado y su situación de vulnerabilidad) y adecuada, **a fin de eliminar el riesgo que dichas conductas imponen, reprochando lo ocurrido, pero sobre todo evitando en lo sucesivo su reiteración.**

En efecto, tratándose de agentes públicos, los intereses en juego en la responsabilidad disciplinaria distan de ser individuales. Por el contrario, son colectivos. La indebida actuación de aquel da lugar al cuestionamiento de la

[2] Marienhoff, Miguel " El exceso de punición como vicio del acto jurídico de derecho público, L.L. 1989-E, sec. Doctrina, pag.968

confianza que el ciudadano depositó en el aparato administrativo y compromete incluso bienes de interés colectivo.[3]

Es allí donde debemos reiterar la finalidad del sumario: no radica en un interés individual, sino en la protección del interés general y, en este caso, de un sector sumamente sensible al tratarse de menores, vulnerables, carentes de una familia o padres que los protejan, contando solo con la presencia y protección estatal.

En este caso particular, corresponde al estado adoptar las medidas necesarias para que quienes son víctimas de situaciones de extrema vulnerabilidad, se faciliten los medios para reforzar su capacidad de reacción y reducir su vulnerabilidad.

Es allí que entre estos valores fundamentales figura la de salvaguardar a los niños, tanto por su condición de seres humanos y la dignidad inherente a estos, como por la situación especial en la que se encuentran.[4]

En esa línea como política de estado y de gobierno [5], es deber de nuestras administraciones resguardar a los niños y a los desprotegidos, todo lo cual se ha proyectado en el presente sumario, frente a hechos concretos comprobados y acreditados.

Al Estado no cumple con sus obligaciones impidiendo la violación de derechos, sino que es imperativo la adopción de medidas posibles determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentra.[6]

Claramente lo considerado en este sumario, tratándose de un menor (condición personal) agravado a un más por su situación específica (residente de un hogar de niños) ha sido ponderado por el estado , donde este asume su rol y responsabilidad en cuanto al cuidado y protección del menor, tanto físico como emocional.

De esta forma, la Corte Interamericana, referida a las situaciones de menores y a la imposibilidad de recurrir a sus familias, dice: "...El Tribunal constata que el conjunto de malos tratos sufridos por el menor, su edad, las

[3] Rincon Cordoba, Jorge I. Derecho Aministrativo Laboral, Bogota, UEC, 2009. p. 576.
[4] CIDH, Condición Jurídica Derechos Humanos del Niño. OC 17/02 del 28 de agosto del 2012 , serie A Nº17
[5] Caso de la Masacre del Pueblo Bello y Colombia, Sentencia 31 de enero del 2006, pag.126. Esta decisión adoptada encuentra su sustento en pautas y fallos propios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que sancionan y hacen responsables a los estados cuando, es el mismo quien crea o mantiene una situación de riesgo y vulnerabilidad potencial
[6] Corte IDH, Sentencia Ximenes Lopez vs. Brasil. 4 de julio del 2006, pág. 103

circunstancias que lo rodean y la imposibilidad de recurrir a su propia familia para protegerse, la colocaron en un estado de alta vulnerabilidad, que agravó el sufrimiento padecido" (CIDH, Caso Contreras y Otros vs. El Salvador, Sentencia del 31 de agosto del 2011, p. 102).

En función a lo expuesto, este órgano asesor entiende que no se dan los recaudos necesarios para constituir exceso de punición, en función al bien y los intereses jurídicos tutelados, dado que la conducta desplegada por el agente atentó contra los derechos del menor a su cargo, a quien debía resguardar, los que se hallan protegidos por tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, bien obra fundamentado en las conclusiones la Sra. Directora de Sumarios Administrativos a fs. 150/151.

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"* [7].

V.- DICTAMEN:

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

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

General estima que corresponde confirmar el acto impugnado por ajustarse a derecho y, en consecuencia, rechazar la vía jerárquica 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*".

Atentamente.

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

11 AGO 2025

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