Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

DICTAMEN N° 782

REF: EXPEDIENTE N° E10-2021-6969-E "ING. MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ S/ SUMARIO ADMINISTRATIVO".

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

PROVINCIA DEL CHACO

DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

A: INSTITUTO PROVINCIAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

PROVINCIA DEL CHACO

ARQ. FERNANDO BERECOECHEA

De mi consideración:

Se derivan las presentes actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno, a los fines previstos por el artículo 73, segundo párrafo, del "Reglamento de Sumarios de la Administración Pública Provincial" anexo al Decreto Nº 1311/99.

El presente sumario se ordenó por medio de la Resolución Nº 086/06/2022 del Directorio del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, de fecha 17/03/2022, a fin de investigar y deslindar responsabilidades por el accionar del Inspector de Obra Ingeniero MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ, DNI Nº17.150.193, con motivo de lo resuelto en los autos caratulados: "RAMOS, JORGE ALBERTO Y OTROS C/ INSTITUTO PROVINCIAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA", Expte. Nº4653/11, tramitado ante la Sala Primera de la Cámara Contencioso Administrativo, de nuestra ciudad (fs. 33/35).

I.- ANTECEDENTES:

A fs. 3, obra el Oficio Nº 237 remitido por la Sala Primera de la Cámara Contencioso Administrativa de nuestra ciudad, mediante el cual se notifica al Sr. Presidente del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), la sentencia recaída en el marco de los autos caratulados: "RAMOS, JORGE ALBERTO Y OTROS C/ INSTITUTO PROVINCIAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA", Expte. Nº 4653/11.

A dicho oficio se adjuntó copia certificada de la Sentencia Nº 312 (fs. 4/23 vta.) la cual hace lugar a la demanda interpuesta por los actores, condenando solidariamente (en el punto I del Resolutorio) al IPDUV y a la firma Zeta Constructora S.R.L. a ejecutar las reparaciones pertinentes en las viviendas de los actores en un plazo de tres (3) meses, y a abonar a cada uno de ellos una

indemnización por daño moral por la suma de $186.823 y un daño punitivo de $9.341. Ordenando, asimimsmo -en el punto III- al IPDUV a arbitrar las medidas pertinentes a efectos de hacer efectivas las responsabilidades derivadas del accionar del Inspector de Obra Ing. Miguel Ángel Fernández, conforme lo normado por el art. 76 de la Constitución Provincial.

A fs. 28/29 obra dictamen de la Gerente Técnico Jurídico del IPDUV – Dra. Isabel Ana Roganovich- que señala, con base en las constancias judiciales, la existencia de un eventual incumplimiento por parte del Inspector de Obra, Ing. Miguel Ángel Fernández, de los deberes de fiscalización, al no haber advertido oportunamente las deficiencias materiales y técnicas en la ejecución de las viviendas.

En atención a estos antecedentes, a fs. 33/35 se dictó la ya mencionada Resolución Nº 086/06/2022 del Directorio del IPDUV de fecha 17/03/2022, por la cual se dispuso la instrucción de sumario administrativo al Ing. Miguel Ángel Fernández, DNI Nº 17.150.193. Y, a fs. 37, se remitieron las actuaciones a la Dirección de Sumarios.

Recibidas las actuaciones, en fecha 1 de abril de 2022 (fs. 38), la Directora de Sumarios designó a la Instrucción en el mismo acto de recepción, y ésta aceptó el cargo a fs. 39.

A fs. 45/108 vta., luce glosado el Informe de la Gerencia Operativa del IPDUV solicitado por la instrucción -al que se adosó documentación de importancia-. Y, en ese informe la Gerencia indicó que el agente no incurrió en negligencia ni fue observado durante la ejecución de la obra. Las viviendas se iniciaron el 14/04/2008 y se entregaron el 30/12/2008. Fue la autoridad superior quien decidió la entrega ante las usurpaciones de obras que se iban produciendo hacia fines del 2008. Entregadas las viviendas se confeccionó el acta de recepción provisoria para comenzar a computarse el plazo de garantía y que la contratista pueda atender a los reclamos de cada beneficiario que surgieran en dicho periodo conforme el art. 74 de la Ley 1182-K.

La Gerencia señaló expresamente: *"...se informa:1) a) El agente intervino en la elaboración de las fojas de medición, no en la confección de los certificados de obra ya que esto último es competencia de la Dirección de Certificaciones y no de la Inspección de Obras. b) El agente no intervino en la preparación de la documentación técnica en relación al proceso licitatorio y hasta la firma del contrato, la misma fue competencia de la Gerencia de Proyectos del IPDUV y las modificaciones posteriores del prototipo fueron competencia de la Gerencia Operativa. En relación a la documentación posterior a la firma del contrato es responsabilidad de la Contratista, el Inspector sí solicitó dicha documentación a través*

de Órdenes de Servicio, según consta de fs.180 a 211 de la documental perteneciente a la causa presentada oportunamente por el IDPDUV a la Sala Primera Cámara en lo Contencioso Administrativo. c) De lo relatado anteriormente se deduce que el agente no participó en la entrega de la obra. Con respecto a la recepción de la obra, el agente participó del ACTA DE RECEPCION PROVISORIA, la que fue necesaria confeccionar atento a que se trataba de una obra ya entregada, para comenzar a computarse el plazo de garantía y que la Contratista pueda atender a los reclamos de los beneficiarios de cada una de las viviendas que surjan durante dicho período, todo a efectos de dar cumplimiento con el ARTICULO 74 de la Ley de Obras Públicas 1182-K. d) En oportunidad de reclamos el agente intervino atendiendo cada uno de los mismos y emitiendo informe de cada una de las intervenciones realizadas, según consta de fs.317 a 353 de la documental perteneciente a la causa presentada oportunamente por el IDPDUV a la Sala Primera Cámara en lo Contencioso Administrativo. 2) De lo relatado anteriormente se deduce que el agente no ha actuado con negligencia en su labor de Inspector ni fue observado durante la ejecución de la obra. El agente solicitó en tiempo y forma la documentación técnica al inicio de la obra, por ejemplo: Estudio de Suelos y cálculo de fundaciones, las que se ejecutaron acorde a los mismos, tal como da fe el Acta de Acuerdo y Conformidad firmada con la beneficiaria Sra. Alejandra Mercedes Núñez, en fecha 10/06/2009..."

A fs. 109/109 vta. la Instrucción dispuso tomarle Declaración de Imputado al agente, fijando audiencia a tal efecto y comunicándole de ello por medio de la Plataforma de Servicios "Tu Gobierno Digital" (TGD) -conforme Decretos N° 1525/2017 y N° 1743/2019- , de acuerdo a constancias de fs. 110 y 114.

A fs. 115 el sumariado designó abogado defensor y se presentó a la audiencia, pero se abstuvo de declarar, de acuerdo a lo asentado en el acta obrante de fs. 116.

A fs. 117/121 el agente efectuó una presentación escrita, adjuntando documental (la cual se califica como declaración de imputado, conforme el principio de informalismo en favor del administrado, receptado por el Código de Procedimiento Administrativo –arts. 60 y siguientes-).

A fs. 122/ 122 vta., la Instrucción formuló cargos y encuadre legal por entender que el agente Miguel Ángel Fernández DNI N°17.150.193, personal de planta permanente del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda, transgredió normativa y reglamentación vigente al ser designado como el Inspector de la obra pública denominada "Ejecución de 24 Viviendas, Complementarias y Terrenos en Resistencia" e incumplir los deberes profesionales de fiscalización y contralor de

ejecución, como así también del control de calidad de materiales utilizados por la Contratista (Zeta Constructora S.R.L) en la obra de referencia.

El encuadre legal efectuado al agente fue por transgredir con su accionar lo normado por el artículo 21 incisos 1, 3, 6, 8 y 10 de la Ley Nº 292-A "Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial", en concordancia con el artículo 21 inciso 1 del Régimen Disciplinario Anexo a esa norma.

El artículo 21 de la Ley Nº 292-A, dice: "*El agente público tendrá las siguientes obligaciones: 1) Prestar personalmente el servicio en el lugar, condiciones de tiempo y forma que determinen las reglamentaciones correspondientes, sobre la base del principio que el agente se debe al servicio del Estado con toda su capacidad, dedicación, contracción al trabajo y diligencia, conducente a su mejor desempeño y al perfeccionamiento de la Administración;... 3) Observar en el servicio la conducta decorosa y digna que la función oficial exige;... 6) Cuidar los bienes del Estado velando por la economía del material y por la conservación de los elementos que le fueron confiados a su custodia y utilización;... 8) Llevar a conocimiento de la superioridad, por vía jerárquica todo procedimiento irregular que pueda causar perjuicio patrimonial, moral o configurar daño para la Administración;... 10) Obedecer toda orden emanada de un superior jerárquico;...*".

Añade el Régimen Disciplinario, en su artículo 21: "*Será causal de observación, apercibimiento, suspensión, cesantía o exoneración, conforme a la gravedad del hecho y/ o reiteración, la transgresión a las siguientes disposiciones: incisos 1; 3; 4; 6; 7; 8; 10; 12; 17; 20; 21; 23; 25, 27 y 29;...*"

El Capítulo de Cargos y el Encuadre Legal, le fue notificado al agente a fs. 123/124y 128, también por la Plataforma de Servicios TGD. Y, el sumariado presentó su Memorial de Defensa en tiempo y forma, glosándoselo a fs. 129/136.

A fs. 146, la Instrucción tuvo por presentado en tiempo y forma el Memorial de Defensa y el Ofrecimiento de Pruebas del Sr. Fernández, no haciendo lugar a la prueba instrumental ofrecida por el agente, debido a que la documentaciones a requerir a través de las mismas ya se encontraban incorporadas al expediente. Asimismo, corrió vista de las actuaciones, por el término de tres días, para que en virtud de lo normado por el artículo 72 del Reglamento de Sumarios para la Administración Pública Provincial -Anexo al Decreto N° 1311/99-, el agente alegue sobre los hechos y el mérito de las pruebas obrantes, siendo esto debidamente notificado –a través del sistema TGD- de acuerdo a las constancias de fs. 149 y 151.

A fs. 152/155 vta., se glosaron los alegatos del agente Fernández, recepcionados en tiempo y forma. Y, a fs.156, obra Disposición de la Instrucción por la que se tuvieron por presentado los alegatos del Sr. Fernández, se clausuraron las actuaciones y se dispuso elaborar el Informe Final, el cual se agregó a fs. 159/160 vta., y se remitió a la Dirección de Sumarios a fs. 161.

Por su parte, la Dirección de Sumarios, previo contralor del procedimiento efectuado y apreciadas las pruebas reunidas, aconsejó la sanción disciplinaria, y elevó las Actuaciones a esta Asesoría General de Gobierno para su fiscalización (fs. 158/161).

II.- CONCLUSION:

Analizadas las presentes actuaciones, se concluye que, al tramitarse las mismas, se han cumplimentado todos los requisitos del debido proceso y se ha respetado el legítimo derecho de defensa, conforme las disposiciones legales, constitucionales y convencionales vigentes, ya que el agente Fernández dispuso de las oportunidades correspondientes para ejercer su defensa y ofrecer prueba, como así también de alegar sobre los hechos y mérito de las pruebas obrantes en la causa.

Del análisis integral de los informes y demás elementos probatorios incorporados al presente sumario, se advierte que si bien la sentencia judicial exhorta al IPDUV a iniciar medidas tendientes a determinar responsabilidades por el accionar del Inspector de Obra en el marco del art. 76 de la Constitución Provincial, ello no constituye en sí mismo una atribución directa de responsabilidad administrativa, sino una exhortación a su dilucidación mediante los procedimientos establecidos por el derecho administrativo local.

Por otra parte, a fs. 138/141 obra informe de la Gerencia Operativa del IPDUV informando respecto de las misiones y funciones de un Inspector de Obra*: "que la Ley de Obras Publicas de la Provincia del Chaco N°1182-K es el instrumento que este organismo utiliza para normar las acciones y responsabilidades del Inspector de Obra, definidas en los artículos 56 y 57. Además, en el Pliego Licitatorio de la obra de referencia, Clausulas Generales Art. 78° y Cláusulas Particulares Art. 22, hace referencia a lo mencionado".*

Es decir, según los informes técnicos producidos por la Gerencia Operativa del IPDUV y la documentación respaldatoria incorporada al expediente, se ha demostrado que el inspector Fernández actuó conforme a sus atribuciones y competencias establecidas en la Ley de Obras Públicas N.° 1182-K (arts. 56 y 57), cumpliendo con las funciones de control, verificación y seguimiento de obra, sin que se evidencie omisión deliberada o negligente en su accionar.

La evidencia documental de visitas periódicas, emisión de observaciones y recomendaciones técnicas en tiempo y forma (fs. 88/106), así como la suscripción de actas e informes de inspección, así lo aseveran.

En este sentido, la jurisprudencia administrativa[1] ha establecido que los informes técnicos debidamente fundados y no refutados son pruebas contundentes, que merecen plena fe en sede sumarial.

Así las cosas, se verificó una conducta proactiva y colaborativa del agente con los demás actores intervinientes en la obra, sin que se hayan acreditado faltas funcionales imputables al mismo.

Las deficiencias técnicas que dieron lugar a la demanda civil son atribuibles, en principio, a la empresa constructora y/o los proyectistas, no siendo función ni responsabilidad del inspector la ejecución directa ni el diseño de la obra.

En definitiva, el Informe de la Gerencia Operativa del IPDUV (fs. 45/108 y 138/141), desvirtuó la imputación genérica de negligencia en las tareas de fiscalización, acreditando que el Ing. Fernández actuó conforme a sus atribuciones (arts. 56 y 57, Ley 1182-K), realizó visitas, emitió informes y órdenes de servicio en tiempo y forma. Dicho informe, al ser un elemento técnico proveniente del mismo organismo de control, constituye la base probatoria para limitar la responsabilidad del agente a la única inobservancia puntual señalada en la falta de seguimiento de la OS N° 14.

No obstante, lo anterior, se identificó una deficiencia puntual en el ejercicio de las funciones del agente: la falta de verificación efectiva del cumplimiento de las observaciones formuladas en la Orden de Servicio N° 14 (fs. 103 vta. y 104). Si bien no es posible afirmar una omisión generalizada, esta falencia evidencia una falta de control acotada, que constituye una infracción menor a los deberes funcionales, encuadrable en el inc. 1 y 8 del art. 21 de la Ley 292-A, referidos al deber de prestar el servicio con diligencia y la obligación de advertir irregularidades que puedan causar perjuicio a la Administración.

En observancia al principio de culpabilidad y de razonabilidad y proporcionalidad que rigen el derecho disciplinario administrativo, se ha ponderado que la falta observada (la falta de verificación efectiva del cumplimiento de las observaciones formuladas en la Orden de Servicio N° 14) constituye una omisión puntual de deberes funcionales (culpa leve), y no un incumplimiento grave, deliberado o reiterado, lo que impide la aplicación de sanciones más gravosas como

[1] PTN, Dictámenes 207:343

la suspensión o la cesantía. La sanción propuesta se ajusta estrictamente al mérito de las pruebas y a la gravedad de la inconducta.

En este sentido, el apercibimiento resulta una medida adecuada, ajustada al Régimen Disciplinario vigente. Cabe destacar que no se registran antecedentes sancionatorios previos del agente, lo cual también constituye un atenuante relevante en la graduación de la sanción.

En síntesis, tras el análisis exhaustivo de las constancias, ha quedado fehacientemente demostrado que las deficiencias constructivas que motivaron la condena judicial son atribuibles primariamente a la ejecución de obra por parte de la Contratista (Zeta Constructora S.R.L) y no al Inspector, cuya función es de control y fiscalización, no de ejecución material. De este modo, la acción disciplinaria se limita a sancionar la falta de diligencia acotada en el seguimiento de una observación, conforme al principio non bis in idem material y al mérito de las pruebas.

En mérito a lo expuesto, y conforme lo dictaminado por la Directora de Sumarios, se sugiere aplicar la sanción de APERCIBIMIENTO al Ing. Miguel Ángel Fernández (DNI 17.150.193), por la transgresión del artículo 21 incisos 1 y 8 de la Ley Nº 292-A, y del artículo 21 inciso 1) del Régimen Disciplinario Anexo a esa norma, como consecuencia de una falta de control puntual verificada durante el proceso de inspección de obra.

Esta medida cumple con el objetivo preventivo y disciplinario del procedimiento sin incurrir en desproporcionalidad ni lesionar el principio de inocencia, en tanto no se acreditó falta grave ni reiterada.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

28 NOV 2025

Dra. MARÍA ALEJANDRA FERRETRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO