

ES COPIA



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 28 de Febrero del 2020.

VISTO Y CONSIDERANDO:

Para dictaminar la causa caratulada: "COMITE DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA S/ SOL. OPINION", Expediente de Oficio N° 714/20, el que se forma ante la consulta del Sr. Silvio del Balzo, quien en su carácter de Presidente del Comité de Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanas y/o Degradantes (C.P.T.), eleva a ésta Fiscalía de Investigaciones Administrativa la siguiente consulta.

Que en fecha 27/12/19 el abogado Juan Carlos Sinkovich acepta incorporarse al Comité mencionado en reemplazo del Miembro Titular Miguel Alejandro Armoa, quien pidió licencia en razón de ocupar la representación del Chaco ante el Comité Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanas y/o Degradantes (C.P.T.).-

Que en oportunidad de aceptar el Dr. Sinkovich el cargo de miembro del Comité solicita licencia sin goce de haberes en el cargo de Secretario Ejecutivo del organismo como así también requiere se le reserve el cargo citado una vez finalizado su mandato como miembro del Comité.

En dicha oportunidad los miembros del Comité -en su mayoría- expresaron su discrepancia sobre los puntos peticionados por el Dr. Sinkovich y la necesidad de girar la consulta a la FIA.-

En este punto, resulta oportuno destacar que por la naturaleza de la cuestión planteada, y por la competencia de esta FIA, no estamos ante una situación de incompatibilidad, ya que no se da la acumulación de más de un empleo o función a sueldo (art. 1° de la Ley 1128 A) por lo que la causa amerita tramitarla a título de consulta, y como colaboración interinstitucional, correspondiendo en tal caso la emisión de Dictamen, en el marco de materia administrativa.

Que en fecha 02/01/20 nuevamente se trató en la orden del día los puntos peticionados por el Dr. Sinkovich, advirtiendo el C.P.T.Ch. que la cuestión traída a debate ya había sido resuelta y el que el mandato del Secretario Ejecutivo tiene el mismo vencimiento de los miembros, sosteniendo además que el cargo de Secretario Ejecutivo tiene que ser propuesto, considerado y elegido por la nueva conformación del Comité.

Que a través de la actuación simple N° 2100/19 el Dr. Sinkovich manifiesta que a partir del 30/12/19 hará uso de la LICENCIA EN EL CARGO DE SECRETARIO EJECUTIVO, cuestión que la mayoría del Comité objeta por diversos motivos; el primero, la nota presentada refiere a una

ES COPIA



comunicación por parte del Dr. Sinkovich no a una solicitud de licencia, en segundo término el plazo de licencia excede el tiempo de mandato del Comité cuya duración va del 2016/2020 y fenece el 05/09/20 conforme ley 1798-B. Los Secretarios ejecutivos, independientemente que hayan sido puestos en función con posterioridad por razones técnico-administrativas, no pueden continuar vencido aquel plazo. Por último advierte el Comité que en la presentación del Dr. Sinkovich afirma y no solicita "...debiendo hacerse reserva del cargo, categoría y funciones ..." de forma unilateral, cuestión que ya fue resuelta por el plenario del Comité en dos oportunidades.-

Ahora bien para analizar correctamente la cuestión traída se hace determinante establecer dentro de los términos de la **ley 1798-B**, la cual si bien, -a entender del suscripto- no guarda absoluta claridad en algunos puntos, permite inferir mediante su interpretación razonable y lógica, el espíritu del legislador al crearlas y los fines de la norma en cuanto a su aplicación.

La interpretación jurídica (o del derecho) es una actividad que consiste en establecer el significado o alcance de las normas jurídicas y de los demás estándares que es posible encontrar en todo ordenamiento jurídico y que no son normas, como por ejemplo, los principios. Hablar de interpretación del derecho es referirse a una actividad que comprende a todas las normas jurídicas, y no únicamente a las normas legales que produce el órgano legislativo. Es posible distinguir entre interpretación pública e interpretación privada. La *interpretación pública* se clasifica en interpretación legal, judicial y administrativa. Para ello se utilizan distintos métodos, gramatical, sociológico, histórico, sistemático, teleológico. Pero tratándose de una interpretación donde pueda haber un aporte y suma de normativa no expresamente escrita sino que pueda surgir de la hermenéutica, y que resuelva cuestiones de derecho personal o patrimonial, escapa a la interpretación administrativa, para ser propia del ámbito jurisdiccional, quedando ya en mano de los jueces la llamada interpretación judicial.-

El nuevo art. 2 del Código Civil y Comercial de la Nación dispone que la ley "...debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento." Como recuerda ORGAZ, la interpretación y aplicación del Derecho —y la aplicación de la ley—son cuestiones que se vinculan con los problemas fundamentales de la filosofía del Derecho, como son: 1) La naturaleza de las normas jurídicas; 2) Las fuentes del derecho; 3) Las potestades del legislador; y 4) Las potestades del juez.

Los redactores de la norma—y la mayoría de la doctrina— han

ES COPIA

señalado que la decisión jurídica comienza con las palabras contenidas en la ley. Ahora bien, esto no implica —como lo advierten BELLUSCIO y ZANNONI— que la interpretación deba ser efectuada en forma meramente literal, sino que los jueces deben determinar el sentido de las palabras y los términos estableciendo su sentido jurídico aunque resulte distinto de su acepción semántica o vulgar. El haber otorgado preeminencia interpretativa al sentido de las palabras contenidas en la norma, obedece que debe presumirse que dichas palabras han sido escogidas por el legislador, en forma reflexiva, voluntaria y deliberada, para que resulten la plena expresión de su voluntad a la hora de legislar, y por haber considerado que las mismas son las que mejor expresan la regla que la ley establece

El nuevo criterio permite —además de abrir la consideración objetiva del texto al momento de que resulte necesaria su interpretación—sopesar diversos efectos según los alcances que se le adjudiquen a la norma, no sólo en relación con el caso concreto, sino con su armonización en el conjunto de todo el ordenamiento jurídico. De allí la alusión que la norma hace a las "... finalidades..."—en plural—, en lugar de la mera "intención del legislador".-

El art. 7 de la ley en estudio establece: "*Naturaleza. El Comité se constituirá como un ente autárquico y autónomo en el ejercicio de sus funciones, que no recibe instrucciones de ninguno de los poderes públicos del Estado*". El art. 8 "*Integración: El Comité estará conformado por nueve (9) miembros. En la integración del Comité se asumen como prioritarios los principios de representación equilibrada entre géneros sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación, de adecuada participación de miembros de los pueblos originarios y de las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales interesados en el cumplimiento de las finalidades previstas en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la presente ley. Conforme lo establecido en dicho Protocolo, en referencia a la independencia de este Organismo, el Comité se integrará de la siguiente manera: a) Un (1) miembro por el Ministerio Público de la Defensa; b) Dos (2) miembros por el Poder Legislativo designados a propuesta de los bloques con representación parlamentaria, que no podrán pertenecer al mismo partido político y que representen respectivamente a la mayoría legislativa, si la hubiera y primera minoría. No pueden ser propuestos Legisladores en ejercicio de sus funciones; c) Un (1) miembro por el Poder Ejecutivo, designado por el Gobernador de la Provincia; d) Cinco (5) miembros titulares e igual número de suplentes para el caso de vacancia o subrogancia, propuestos por la sociedad*

ES COPIA



civil que avalen honorabilidad e integridad ética socialmente reconocida, trayectoria y destacada conducta en el fortalecimiento de los valores, principios y prácticas para la vida en democracia, con especial énfasis en el resguardo de los derechos de las personas privadas de la libertad y la prevención de la tortura, que le permita ofrecer las garantías de imparcialidad e independencia de criterio. Dicha función podrá ser remunerada o ad honorem, percibiendo en el primer caso una retribución equivalente a la de un Subsecretario del Poder Ejecutivo y tendrá dedicación exclusiva, ... Los miembros suplentes de la sociedad civil percibirán la retribución establecida cuando reemplazaren por licencia o cese al miembro titular. En los casos de subrogancia temporal, percibirán la debida retribución proporcional ... Los miembros titulares que tengan dedicación exclusiva estarán sujetos a las incompatibilidades previstas en la ley 2420-A y concordantes. A los miembros que opten por la función ad honorem no les será exigible la dedicación exclusiva ni aplicadas las incompatibilidades referidas. No podrán ser removidos salvo por las causas establecidas en la ley aún cuando finalizará el mandato de quienes los han designado. Las representaciones mencionadas en los incisos a), b) y c) deberán pertenecer a la Planta Permanente de cada uno de los organismos mencionados."

El art. 11 "El Comité podrá designar dos secretarios, que cumplirán las funciones de secretario ejecutivo conforme lo establece la reglamentación interna. Los mismos tendrán dedicación exclusiva y percibirán una retribución equivalente al 65% de la fijada para los miembros y tendrán las mismas inhabilidades e incompatibilidades y duración de mandato que los miembros del Comité. Tendrán derecho a licencia sin goce de haberes en cualquier tarea que desempeñaran con anterioridad a su designación, computándose el tiempo del ejercicio a los fines de la antigüedad, carrera administrativa y previsionales."

El art. 14 "Duración de Funciones. La duración del mandato de los miembros del Comité comprendidos en el inciso d) del artículo 8, será de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por única vez"

El art. 15 "Cese de Funciones. Los integrantes del Comité cesarán en el ejercicio de sus funciones por encontrarse incurso en las siguientes causales: a) Por renuncia; b) Por muerte; c) Por agotamiento de su mandato; d) Por incapacidad absoluta y permanente sobreviniente, acreditada fehacientemente; e) Por utilizar en beneficio propio o de terceros la información confidencial de que disponga en razón de su cargo; f) Por encontrarse incurso en algunas de las situaciones causales de incompatibilidad mencionadas en el artículo 9º de la presente ley, con posteridad al acto de nombramiento o

ES COPIA

posesión del cargo".-

La propia naturaleza de éste Comité establecido en el art. 7 determina que el mismo es un Ente Autárquico y Autónomo en el ejercicio de sus funciones. Al buscar claridad conceptual sobre el término "Ente Autárquico" podemos definirlo como aquella entidad descentralizada de derecho administrativo con personalidad jurídica, creada para una función de interés común, con cierta libertad e independencia, con sus propios recursos y con capacidad para nombrar y remover empleados.

En ese marco oportunamente dieron respuesta a la requisitoria planteada por el Dr. Sinkovich advirtiéndole que no podían otorgarle licencia por un plazo mayor al del tiempo de duración del mandato del Comité.

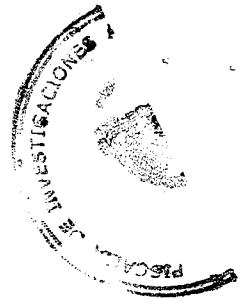
Ahora bien sin menoscabo de la naturaleza autárquica y autónoma revestida por este Instituto entendemos que la interpretación adecuada del plazo de duración del Secretario Ejecutivo es la señalada en el art. 11 por la cual se vinculan al tiempo de duración del mandato del Comité que los elige. Ello resultaría lógico, entendiendo la naturaleza del ente, sus funciones y fines, y la forma de designación de los funcionarios.

Esto quiero decir que si -lease : los Secretarios- fueron elegidos con posterioridad al inició del mandato de 4 años deberán cumplir funciones hasta el último día de mandato de ese Comité - que es quien los designa-, el cual puede ser reelecto por otro período y en el supuesto de que prosiguiera la confianza en ese Secretario Ejecutivo el mismo podría continuar en sus funciones por un nuevo período.

Dado que el Dr. Sinkovich, quien se desempeñaba como Secretario Ejecutivo, asume el cargo en reemplazo del Sr. Miguel Alejandro Armoa, lo cual corresponde al mandato legal así establecido, entendemos que el Comité, actuando en mayoría, debería otorgarle la licencia sin goce de haberes en el cargo que deja interín cumple las funciones como miembro del Comité sin necesidad de presentar la renuncia al cargo de Secretario Ejecutivo puesto que no estaría en contradicción con la ley 1128, no se encontraría desempeñando dos cargos al mismo tiempo y por el contrario se realizaría una tutela efectiva del puesto ante la posibilidad latente de que el Sr. Armoa volviera al Comité Provincial, sin menoscabo de que se designe un nuevo Secretario Ejecutivo provisorio hasta la finalización del Comité..

Para el supuesto -tal como pretendería el Comité-, de que el Secretario deba renunciar a dicho cargo para asumir como miembro del Comité, si sucediera que el miembro saliente -por licencia- regresara a ocupar su antiguo cargo, el Secretario no tendría posibilidad de volver a su anterior función, y ello violaría las propias garantías que surgen de la misma ley del

ES COPIA



Comite.

Ahora bien, en cuanto al tiempo de duración del mandato en el cargo de secretario, y como ya se referenciara Ut Supra, la ley en su art. 11 al decir que los Secretarios Ejecutivos *tendrán la misma duración del mandato que los miembros del comite*; y por su parte el el art. 14 "... La duración del mandato de los miembros del comite ... será de cuatro (4) años..", lo que llevaría a interpretar que el secretario debería durar 4 (cuatro) años; no obstante entender que por el espíritu de la ley, bien cabría comprender que el Secretario que es designado por el Comite, debería terminar su mandato junto con el comite que lo designó.

Por otra parte, corresponde adecuar la situación del Dr. Sinkovich, en el entendimiento de que dicho profesional, pasa de ser Secretario a integrante del Comité por la licencia de uno de ellos (el Dr. Armoa) por lo que sin perjuicio de su situación de licencia sin goce de haberes que le pudiera ser concedida, el Dr. Sinkovich cumplirá funciones como Miembro Integrante del Comite, y en tal sentido su mandato debería culminar con dicho Comite. Asi el mismo art. 15 resultaría aplicable al establecer que "Los Integrantes del Comité cesarán: c) por agotamiento de su mandato..." y en tal contexto el Dr. Sinkovich como integrante del Comite debería culminar junto con los demas integrantes.-

Como ejemplo bien vale preguntarse, que pasaría si a la fecha actual, a siete meses aproximadamente de vencer el mandato del comité, se designa un nuevo secretario ejecutivo, ¿ este debería durar cuatro años? o debería culminar junto con el Comite que lo designó?; asi tambien ¿ cual será la situación del secretario que se designe provisoriamente en el cargo del Dr. Sinkovich?, Puede privarse al nuevo Comite que asumiere su facultad de designar un nuevo secretario ejecutivo en razón del art. 11?.-

Sin perjuicio de todo lo hasta aquí expuesto, y siendo que esta FIA actuando en materia administrativa - no jurisdiccional- emitiendo un Dictamen que no obra en carácter de Resolución Final, ya que será el Comite quien deba abordar en definitiva la situación atento su constitución como ente autárquico y autónomo de sus funciones, a modo de evacuar la consulta formulada ab initio, el suscripto entiende que el Dr. Juan Sinkovich debería culminar su mandato en el mismo momento que culmina el Comite.

No obstante el considerando precedente, es dable destacar que ante la ambigüedad de la ley, debe resguardarse los principios rectores de Indubio Pro Operario, Indubio Pro Administrado, de que en caso de duda se debe resolver en lo que resulte mejor para el particular o agente. Asi se considera que el Comite debe tener en cuenta cual es su perjuicio o no de hacer lugar a la solicitud del Dr. Sinkovich.-

ES COPIA

Que, en virtud de todo lo antedicho, atento la cuestion planteada por el Dr. Sinckovich, éste podrá ocurrir por la via jurisdiccional pertinente si asi lo considera, materia que no compete al suscripto.

Es necesario destacar que esta cuestión aquí planteada obedece tambien a la falta de una reglamentación adecuada de la ley 1798-B, lo cual deberá ser saneado por el Comite de manera razonable y oportuna.

Por todo lo precedentemente expuesto en los considerandos.

DICTAMINO:

I).- **CONCLUIR**, que corresponde al Comite en decisión por mayoría dar tratamiento a lo solicitado por el Dr. Juan Carlos Sinkovich respecto de que obtenga Licencia Sin Goce de haberes en el cargo de Secretario Ejecutivo por el término en que se desempeñe como Miembro del Comite. Como así también -sin perjuicio de los considerandos precedentes- expedirse respecto de la finalización de las funciones del citado profesional.

II).- **CONCLUIR**, Que no existiría **INCOMPATIBILIDAD** de cargos al asumir como miembro del Comité de Prevención de la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanas y/o Degradantes (C.P.T.) en la medida que se le otorgue la Licencia sin Goce de haberes de su cargo de Secretario Ejecutivo.-

III).- **HACER SABER** AL Comité de Prevención de la Tortura el presente Dictámen, mediante el cual se evacua la consulta realizada.-

IV) **NOTIFÍQUESE**, Regístrese y Archívese.-

DICTAMEN N° 037/20

