

ES COPIA



PROVINCIA DEL CHACO  
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 2 de Marzo de 2021.-

**VISTO Y CONSIDERANDO:**

Para Dictaminar los autos caratulados "MINISTERIO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA PROVINCIA DEL CHACO S/PRESENTACIÓN REF. CENTRO DE LIBERADOS" EXPTE N° 3857/20, que se iniciara ante la recepción de la AS N° E7-2020-2438-A del Ministerio de Seguridad y Justicia, suscripta por la Ministra Dra. Gloria Beatriz Zalazar.

Que ponen en conocimiento la situación del "Centro de Liberados" creado por Ley N° 2033-A, solicita intervención a los efectos de deslindar responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que pudieran corresponder, como asimismo, solicita criterios a adoptar en atención a la gravedad de la situación. Adjunta fotocopias de Actuaciones Simples.

Que a fs. 3 se dispone formar expediente en el marco de la Ley N° 616-A y se formó Carpeta de Pruebas con la documental remitida.-

Que analizada la documental remitida se desprende que, mediante Decreto Provincial N° 4120/19 de fecha 28/10/2019 se ha promovido al Sr. Walter Daniel Regis DNI N° 26.812.297 en el cargo de Director General del Centro de Liberados-Jurisdicción 3 Ministerio de Gobierno, Justicia y Relación con la Comunidad, dicha promoción se efectuó como vía de excepción al régimen de Concurso interno de Antecedentes y Oposición, establecido por Decreto N° 1618/10.

Que a fs. 4 de Carpeta de Pruebas, obra Acta de Notificación de fecha 25/08/2020, al Sr. Regis mediante la cual se pone en conocimiento los términos del Art. 6 de Ley N° 2033-A -norma de creación del Centro de Liberados del Chaco- el cual establece que el mismo, estará a cargo de un Director General, quien deberá acreditar título de abogado y demostrar conocimientos en materia de problemática criminológica y penitenciaria y en política de reinserción social. Asimismo establece que será designado por el Poder Ejecutivo, previo concurso de antecedentes y oposición cuya instrumentación será reglamentada por el órgano de aplicación. En este marco, se pone en conocimiento del Sr. Regis la normativa citada y se le notifica que deberá dentro del plazo de cuarenta y ocho (48) horas acreditar título de  
*Fiscalía de Investigaciones Administrativas - Juan B. Justo 66 - 6° "D" - C.P. 3500 - RESISTENCIA (CHACO)*  
*Web: <http://fia.chaco.gov.ar/>*  
*TE 0362 - 4425977 y 4452906 - Interno 2303 Ctx. 2905 y 2906 - E-mail: [fx.inv.adm@ecomchaco.com.ar](mailto:fx.inv.adm@ecomchaco.com.ar)*

ES COPIA

abogado por ante el Ministerio de Seguridad y Justicia.

Que a fs. 10/13 de Carpeta de Pruebas, obra descargo efectuado por el Sr. Regis, en contestación al Acta de Notificación pre citada, afirma la legalidad del Decreto N° 4120/19 e idoneidad en el ejercicio de cargo de Director General del Centro de Liberados, Adjunta copia de Título Técnico Superior en Operador en Psicología Social y Certificados de especializaciones, solicita informes.

Asimismo, obra en Carpeta de Pruebas, Proyecto de llamado a Concurso Interno de Antecedentes y Oposición" -fs. 52/53-; Dictamen N° 106/20 del Ministerio de Seguridad y Justicia -fs. 61/66-; liquidaciones de haberes del Sr. Regis, correspondiente al mes de noviembre del 2019 -fs. 71-; Intervención de Dirección General de Recursos Humanos -fs. 75/77-.

También surge de la liquidación de haberes del Sr. Regis que se le han liquidado importe por título universitario, por tal motivo se le ha requerido formalmente que presente título universitario correspondiente al concepto liquidado -fs. 78/79-.

Que a fs. 136/137 obra informe de la Subsecretaria de Seguridad y Justicia de dicho Ministerio, Dra. Lourdes Polo Budzqvsu quien hace saber a la Sra. Ministra que en atención a que el Sr. Regis no reúne los requisitos legales para el cargo de Director General del Centro de Liberados, entiende necesario *"designar momentáneamente a una persona responsable para el cargo y coordinadores hasta tanto se establezca el instrumento legal de la estructura del Centro de Liberados y se abra el Concurso de antecedentes y oposición para cubrir los cargos"*.

De lo descrito precedentemente surge que, por Decreto Provincial N° 4120/19 una promoción al cargo de Director General del Centro de Liberados, promoción efectuada por vía de excepción al régimen de Concurso Interno de Antecedentes y Oposición establecido en Decreto N° 1618/10.

En este orden, corresponde recurrir a la norma específica de creación del Centro de Liberados, Ley N° 2033-A, la cual establece en su Art. 6 que: *"El Centro de Liberados del Chaco, estará a cargo*

## ES COPIA

*de un Director General,...quien ejerza el cargo de Director General, deberá acreditar Título de abogado y demostrar conocimientos en materia de problemática criminológica y penitenciaria y en política de reinserción social". A su vez el Art. 7 establece que, "...será designado por el Poder Ejecutivo, previo concurso de antecedentes y oposición..."*.

En principio, corresponde determinar que la promoción instrumentada por Decreto N° 4120/19, se efectuó sin concurso previo de antecedentes y oposición conforme lo exige el Art. 6 de Ley N° 2033-A y funda la promoción por vía de excepción al régimen del concurso previsto en Decreto N° 1618/10. Asimismo, la Ley N° 2033-A en su art. 6 establece que para el cargo de Director General se deberá acreditar título de abogado y demostrar especializaciones, en este orden la norma exige una idoneidad técnica para el cargo, circunstancia que no se consignó ni acreditó en el Decreto de promoción.-

De esta manera, surge a prima facie que, el Decreto N° 4120/19, no reúne los requisitos legales de validez impuesto por la norma jerárquicamente superior como es una Ley Provincial N° 2033-A, careciendo de razonabilidad, forma, motivación suficiente y sin respeto por el procedimiento.

Que, expresa la Doctrina que la motivación corresponde a la enunciación de "razones" que han determinado el dictado del acto, la motivación debe efectuarse en el propio texto del acto ya que este requisito integra el elemento forma, Cassagne, J.C Ob. Cit., P.114.

El CPA en el Art. 119 dice, *"Todo acto administrativo final deberá ser motivado y contendrá una relación de los hechos y fundamentos de derecho cuando a) Decida sobre derechos subjetivos;b)...c) Se separe del criterio seguido en actuaciones precedentes o de dictamen de órganos consultivos"*.

En este orden, cuando un acto administrativo tiene un vicio en la motivación y forma, resulta que está fundado en elementos falsos, arbitrario y por ello es nulo, por prescindir de una fundamentación normativa. En el ordenamiento jurídico provincial estaríamos ante una nulidad absoluta, como lo serán los actos motivados de manera incorrecta o con

## ES COPIA

razonamiento que simulen ser correcto. La omisión de la motivación torna al acto arbitrario, y por el defecto o vicio de forma, será nulo de nulidad absoluta, en atención a lo establecido por el Art. 119 del CPA.

En cuanto al elemento forma, el art. 114 del CPA establece que, *"Los actos administrativos producirán por el órgano competente mediante procedimiento que en su caso se hubiere establecido. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será adecuado a los fines de aquellos, ajustándose a los siguientes principios básicos y esenciales. a) principio de legalidad: todos los órganos y agentes administrativos en los asuntos de la Administración Pública, deben proceder y decidir conforme a la Ley y a las disposiciones fundadas sobre ella..."*.

Que, la excepción establecida por el art. 3 del Dto. 4120 del 20 de Octubre de 2019, al Régimen de Concurso previsto por Dto. 1618/10, no se encuentra debidamente fundado, toda vez que ante la aplicación de un acto administrativo de alcance general como el Reglamento del Dto. 1618/10, la excepción no alcanza con solo ser mencionada, sino que debe fundarse, justificarse y argumentarse de forma razonable, coherente y adecuada. De esta manera la Administración podría dejar de lado en un acto de alcance particular un requisito exigido por un acto de alcance general.

No obstante corresponde destacar que la Ley N° 2033-A establece que quien ejerza el cargo en cuestión, debe acreditar título de abogado, previo concurso de antecedentes y oposición. Por lo tanto siendo que la ley aplicable al caso concreto exige el requisito del concurso, tampoco era posible dejar de lado dicho procedimiento, ya que la discrecionalidad estatal que bien podría haber actuado en razón del considerando precedente, aquí ya se torna imposible, ante la presencia de una ley en sentido formal que al incumplirse con dicho requisito por "via de excepción" mediante un decreto, este último se encontraría viciado de nulidad absoluta, por falta de Competencia, y por vicio en el procedimiento, en tanto la ley no conceda a la administración la posibilidad de tomar otras alternativas, y en tanto no existan vacíos o lagunas legislativas. (VIGO, Rodolfo L., De la ley al derecho, Porrúa, México, 2005, ps. 102-103)

Que, lo discrecional implica el reconocimiento de

una potestad para apreciar subjetivamente el interés público o bien común a fin de seleccionar, entre varias soluciones, una que sea igualmente válida para el derecho "en su concreción práctica" (COMADIRA, Julio R., Derecho administrativo: acto administrativo, procedimiento administrativo, otros estudios, 2° ed., Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, p. 507); así también el Dr. Carlos F. Balbín (2007) sostiene que la discrecionalidad "es la potestad estatal de elegir entre dos o más soluciones igualmente posibles dentro del ordenamiento jurídico. Cualquiera de ellas es entonces jurídicamente plausible, e igualmente razonable. (Curso de derecho administrativo, Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2007.)

En este orden, si se violan las formas esenciales, el acto administrativo será nulo de nulidad absoluta, pero ello será así siempre que dichas formas esenciales hayan sido prevista por ley como requisito para la validez del acto.

Que, en referencia al Título de Abogado como condición *sine qua non* para cubrir el cargo de Director General el Centro de Liberados, el particular debió haber puesto en conocimiento de la Administración que dicho título no lo poseía y que es exigido por ley.

A su turno, la Procuración del Tesoro de la Nación ha sostenido que, pese a afectarse derechos subjetivos, corresponde revocar el acto nulo de nulidad absoluta cuando el particular conocía el vicio, situación en la que la revocación opera como una sanción a la mala fe del particular (Dictámenes 233:240; 235:326).

Que, por otra parte corresponde exponer que la Idoneidad Técnica exigida por ley de poseer Título de Abogado, no puede ser exceptuado solo por la idoneidad general, ya que aún ante el amparo del art. 16 de la CN y el art. 69 de la Constitución Provincial, esto se reglamentan a través de leyes, además ya la CSJN ha dicho que "...el concepto de idoneidad supone un conjunto de requisitos de distinta naturaleza que pueden ser estatuidos por la ley o el reglamento... en Fallos 321:194, sostuvo que "[e]n lo atinente al empleo público, el concepto de idoneidad supone un conjunto de requisitos de distinta naturaleza [...] La aptitud técnica, física y en particular la moral..";

Que, además, la idoneidad genérica que exigen los postulados constitucionales, se refieren al Ingreso a la Administración, mientras que para el ascenso o promoción bien puede la ley o el reglamento establecer además la idoneidad técnica-profesional como ocurre en el caso de marras.

## ES COPIA

Por otra parte, no escapa a esta Fiscalía de Investigaciones Administrativas, que en referencia a la idoneidad ética y moral, (ver "Bidart Campos sostiene que [...] cuando la constitución abre el acceso a los empleados sin otra condición que la idoneidad (art 16), exige también y siempre idoneidad ética o moral, a más de la que resulte necesaria según la naturaleza del empleo al que aspira o que se va a discernir a una persona determinada" ("Manual de la Constitución Reformada", T. III, Ediar, Buenos Aires, 1997, p 36): que en la Provincia por imperio del art. 11 de la Constitución, la Cláusula Ética que se reglamenta por Ley 1341-A, se ha establecido que, todo los funcionarios y agentes públicos deben cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos, y que la inobservancia de los mismos, será causal de sanción o remoción por los procedimientos administrativo.

Entonces, en el caso puntual de autos, la designación del Director General del Centro de Liberados por parte del Ejecutivo Provincial, debe efectuarse previo Concurso de Antecedentes y Oposición, y la designación debe recaer en una persona con título de abogado con las especializaciones específicas que el cargo requiere -Art. 6 Ley Nº 2033-A, así lo expuesto, el Decreto Provincial Nº 4120/19 de promoción al cargo de Director General se efectuó sin Concurso previo de Antecedentes y Oposición y la promoción se efectuó en una persona que no ha acreditado título de abogado, en consecuencia el Decreto Nº 4120/19 resultaría nulo de nulidad absoluta, por violación de requisitos formales previstos en la Ley Nº 2033-A.

Ahora bien, determinado el vicio en el Decreto, corresponde establecer el mecanismo de revisión del acto en concreto. El art. 124 del CPA establece que, "La administración podrá anular, revocar, modificar o sustituir de oficio sus propias resoluciones".

El principio es que el acto administrativo goza de estabilidad y por ello es irrevocable, siempre que cumpla con los requisitos - intrínseco y extrínseco-, necesarios para ello, solo por excepción puede anularse o revocarse aquellos actos que sufren algún vicio, puede efectuarse en sede administrativa o en sede judicial. En estos casos, la Administración puede volver sobre sus actuaciones, ya sea que el vicio que origina la invalidez sea la nulidad o la anulabilidad, o sea que se trate de un acto "regular" o "irregular", como lo determinó la CSJN en el fallo "Carmen de Canton" 178:368; salvo las limitaciones de estar el acto notificado o que produzca derechos, lo que exige la vía judicial o de lesividad y/o que el acto hubiera sido confirmado

ES COPIA

por sentencia firme.

Asimismo, el Art. 126 del CPA establece que *"El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable, en los siguientes casos: a)...b)...falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado, o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales, o de la finalidad que inspiró su dictado"*,

En consecuencia, en el caso puntual de marras, el Decreto N° 4120/19 sería nulo de nulidad absoluta porque ha sido dictado en violación a la ley aplicable y de las formas esenciales exigidas por la Ley.-Ley N° 2033-A-, asimismo, cabe presumir de que el beneficiario de la promoción dispuesta por el Decreto, conocía la idoneidad técnica requerida por ley para el cargo de Director General, de esta manera se puede advertir a prima facie que el administrado tenía conocimiento de que accedía a una promoción sin reunir los extremos legales previstos en la Ley N° 2033-A, como es el de tener Título de Abogado, el cual constituye un requisito sine qua non, el cual no puede prescindirse ni apartarse de la norma para designar y/o promover a una persona en el cargo de Director General del Centro de Liberados en atención a las funciones y competencias específicas que requiere dicho cargo, lo cual también vulnera el principio de igualdad ante quienes tuvieren interés en el cargo y contaren con el título universitario pertinente.

En este orden, siendo necesario el restablecimiento de las juridicidad tal como lo expresara la PTN *"La revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta tiene suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones la juridicidad comprometida por ese tipo de actos que, por esa razón, carecen de la estabilidad propia de los actos regulares y no pueden válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad. (conf. Dict. 207:517 y 215:189)."*; ante la presencia del "conocimiento del vicio por el particular", el Art. 127 del CPA autoriza a la Administración a revocar o anular el acto en sede administrativa, tanto se trate de un acto regular como un acto irregular.

Así lo establece el Art. 127 del CPA que, *"Si se hubiere incurrido en una ...omisión o vicio que no llegare a impedir la existencia*

ES COPIA

*de alguna de sus elementos esenciales, el acto será anulable por el procedimiento judicial establecido en el art. 128, salvo que el vicio hubiere sido conocido por el interesado, en cuyo caso se podrá proceder a la anulación de oficio en sede administrativa, en la forma en que se indica en el siguiente artículo.*

En esta línea corresponde mencionar los postulados de la Procuración del Tesoro de la Nación que ha sostenido que ante un acto administrativo afectado de nulidad absoluta deber ser revocado. PTN Dictámenes 183:275 y 221:124. También ha expresado que *"La revocación del acto administrativo que adolece de algún vicio es una obligación de la Administración, en virtud de los principios de legalidad objetiva y de verdad material que deben imperar en el procedimiento administrativo (Conf. Dict. 207:517; 215:189.*

Asimismo, expresa Hutchinson que, pese a afectarse derechos subjetivos, corresponde revocar el acto nulo de nulidad absoluta cuando el particular conocía el vicio, situación en la que la revocación opera como una sanción a la mala fe del particular. Hutchinson, Tomás; Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Tº 1, pág. 373.

A su turno la CSJN en el caso "Almagro, Gabriela y otra c/Universidad Nacional de Córdoba", 17-2-98, Ed. 178:676, se pronunció sobre el conocimiento del vicio, donde se adoptó la posición por la que la excepción a la estabilidad del acto ante el conocimiento del vicio, prevista para los actos regulares se extendía a los actos irregulares, de modo tal que fuera posible revocar o anular en sede administrativa los actos administrativos irregulares cuando el particular conocía el vicio que padecía dicho acto; de lo contrario, el acto nulo irregular de nulidad absoluta tendría mayor estabilidad que el regular o de nulidad relativa.

Delimitado el vicio del acto y el conocimiento del vicio por parte del particular beneficiario del Acto en cuestión -Dto. Nº 4120/19-, de conformidad a los Dictámenes y Doctrina pre citada, entiendo que corresponde anular el Decreto Nº 4120/19 en sede administrativa por conocimiento del vicio por parte del interesado, en el marco del Art. 127 del CPA previo dictamen jurídico, con intervención y conformidad de Fiscalía de

**ES COPIA**

**Estado Art. 128 del CPA, "El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser anulado por razones de ilegalidad en sede administrativa, previo dictamen jurídico y con intervención y conformidad de Fiscalía de Estado."**

A su vez cabe remarcar que en dicho procedimiento administrativo se debe resguardar la garantía de defensa del administrado y acreditar fehacientemente el conocimiento del vicio.

A su vez se recomienda la **suspensión preventiva** de la promoción otorgada por el Decreto N° 4120/19, hasta tanto se concluya el procedimiento administrativo de anulación del acto, y a tal efecto en el Instrumento de Suspensión se designe provisoriamente a una persona con la idoneidad técnica requerida por el Art. 6 de Ley N° 2033-A, interín se instrumente el Concurso de Antecedentes y Oposición para cubrir el cargo de Director General, el cual deberá realizarse con todas las formalidades legales vigentes.-

Párrafo aparte merece la cuestión relativa a la liquidación de haberes correspondiente a Título Universitario, el cual a la fecha no ha sido acreditado según la documental remitida, por lo que corresponderá administrativamente y/o judicialmente proceder al reintegro de dicho concepto percibido indebidamente por el administrado, de acreditarse el pago de título universitario de abogado.-

Por todo lo expuesto y facultades legales conferidas por Ley N° 616-A y 1341-A;

**DICTAMINO:**

**I.-CONCLUIR** la intervención solicitada por la Ministra de Seguridad y Justicia Dra. Gloria Beatriz Zalazar.

**II.-SUGERIR** se tramite la anulación del Decreto N° 4120/19, por considerarlo nulo de nulidad absoluta, por no reunir los requisitos legales previstos en la Ley N° 2033-A, en sede administrativa por conocimiento del vicio del interesado -Art. 127 Ley N° 179-A-, previo dictamen e intervención de Fiscalía de Estado -Art. 128 Ley N° 179-A-, de conformidad a los fundamentos expuestos en los considerandos.-

**III.-RECOMENDAR** la Suspensión preventiva del

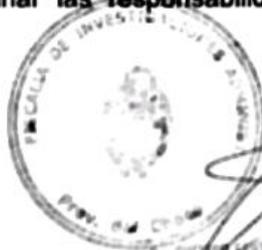
# ES COPIA

Decreto N° 4120/19, hasta tanto se concluya el procedimiento administrativo de anulación del mismo, designando provisionalmente a una persona con la idoneidad técnica requerida por Art. 6 de Ley N° 2033-A, en resguardo del Interés Público correspondiente.-

**IV.-RECOMENDAR** Instrumentar el Concurso de Antecedentes y Oposición para cubrir el cargo de Director General del Centro de Liberados, bajo las formalidades previstas en la norma.-

**V.-SUGIERO** Instrumentar información Sumaria pertinente a los fines de determinar administrativamente si al Sr. Regis Walter Daniel DNI N° 26.812.297 se le ha liquidado el concepto Título Universitario de Abogado a los efectos de determinar las responsabilidades que pudieran corresponder.-

**Dictamen N° 057/21**



*[Handwritten signature]*  
Dr. GUSTAVO SANTIAGO ESCOBAR  
Fiscal General  
Fiscalía de Investigaciones Administrativas