

Texto de la Sentencia

En la ciudad de Santa Rosa, capital de la Provincia de La Pampa, a los veintin días de octubre de dos mil veintidós, se reúne la sala C del Superior Tribunal de Justicia, integrada por los Dres. José Roberto Sappa y Eduardo D. Fernández Mendía, como presidente y vocal, respectivamente, para dictar sentencia en los autos caratulados: **“DÍAZ, Juan Carlos contra DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD - Estado Provincial sobre DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA” Expte. nº 154566** del que:

RESULTA:

I. Juan Carlos Díaz, por su propio derecho, promueve una demanda contencioso-administrativa contra la Dirección Provincial de Vialidad de la Provincia de La Pampa con el objeto de que se revoque la resolución nº 125/2021, en la que se dispuso la sanción de 10 (diez) días de suspensión por haber infringido con su accionar el ordenamiento legal vigente de la ley 20320 (art. 21, incs. a), b), c) e i) (Actuación nº 1387250).

En el capítulo II, reseña que, el 4 de mayo de 2021, interpuso un recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio mediante el que impugnó la resolución nº 125/2021, y que, ante el silencio de la Administración, el 2 de agosto de 2021, presentó un pronto despacho. Relata que el 13 de diciembre de 2021 fue notificado del dictamen mediante el que se recomendaba desestimar el recurso de alzada, confirmando así la resolución atacada.

En el capítulo III, hace referencia a la prescripción de la acción disciplinaria.

A tal efecto, manifiesta que durante la tramitación del sumario administrativo se lo llamó a declarar ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativa (FIA), siendo éste el último contacto que tuvo con la causa, hasta el momento de ser notificado de la sanción de suspensión.

Dice que mediante resolución nº 165/2018, la FIA recomendó su suspensión, siendo instrumentada tres años después cuando fue notificado de la resolución nº 125/2021.

De ese modo, afirma que debe considerarse prescripta la acción y nula lo determinado por la Dirección Provincial de Vialidad con relación a la sanción de suspensión.

Expresa que, si bien no existe un plazo expreso de prescripción en nuestra legislación administrativa, debe resolverse por los principios del derecho sancionatorio vigentes en la normativa constitucional dado el carácter penal de dicha sanción.

Cita doctrina afín para defender su postura respecto a la prescripción de la acción.

Añade que por resolución nº 103/2017, de fecha 24 de abril de 2017, se le asignó la Jefatura de la Zona Oeste de Conservación de la Dirección Principal de Conservación y Mantenimiento en la localidad de Chacharramendi, asignación luego ratificada por las resoluciones números 393/2017 (del 1/11/2017), 496/2017 (del 29/12/2017), 188/2018 (del 21/6/2018), 437/2018 (del 19/12/2018) y la resolución nº 022/2019 (del 30/1/2019).

Señala que la resolución que impugna fue dictada el mismo día en que se le asignó la referida jefatura, esto es, el 24 de abril de 2017.

Razona que el presunto faltante de combustible que se le imputó ya existía y que era conocido por la Administración con anterioridad a su designación, conforme a la investigación del Sr. Daniel Pacheco.

Reafirma que tres meses después, en otro control, se determinó el otro faltante de combustible, hecho que confirma que el Directorio no tomó ninguna determinación que impidiera esos hechos ni tampoco lo instruyó que se sancionaba a los jefes de zona.

Destaca que a pesar de que el faltante se produjo entre el 7 y el 11 de agosto de 2017, él continuó en el cargo por dos años y medio.

Manifiesta que del expediente administrativo nº 336/2020 surge que en noviembre de 2019 se colocó un caudalímetro y remarca que pasaron dos años y medio para que se tomara esa medida e intentar solucionar el problema del faltante histórico de combustible.

Agrega que nada de ello surge de los considerandos de la resolución atacada, como tampoco está reflejado en las acciones de la FIA, que recomienda sanciones hacia su persona sin contemplar la falta de actuación de la misma Administración y sus superiores.

Dice que el Directorio de la DPV habría incurrido en la misma infracción que se le imputa, esto es, la violación del artículo 21 de la ley 20320, que ya el mismo Directorio no le impartió las órdenes para la solución del problema existente desde antes de su nombramiento.

Expresa que la eficiencia y capacidad en la prestación del servicio, conforme lo establece el inciso a del referido artículo 21, solamente pudo ser cumplido cuando se dispuso la colocación del caudalímetro en el camión, hecho ocurrido en noviembre de 2019, esto es, a la finalización de su mandato.

Añade que la norma jurídica, cuya violación se le imputa, dispone la prestación del servicio con la mayor eficiencia y capacidad, circunstancia que es subjetiva.

También dice que la imputación a la responsabilidad por la eficiencia y rendimiento del personal a sus órdenes (art. 21, inc. i, ley 20.320) excede su conducta como funcionario porque imposible ese control debido a la falta de medios y a la falta de apoyo o instrucciones por parte de sus superiores jerárquicos.

Señala que en la motivación del acto no se incluyeron las acciones tomadas por la jefatura a su cargo como fue la colocación del caudalímetro ni la falta de instrucción concreta y determinada para la solución del histórico problema.

En capítulo aparte, y bajo el subtítulo “Desviación de poder”, dice que la conocida falta de controles en la zona oeste antes que constituir un obstáculo para su continuidad significó una justificación de las falencias del Directorio.

Con cita de doctrina, señala que la desviación de poder supone un acto extrínsecamente legal, pero viciado en su motivación interna y que este tipo de actos generalmente se intenta disimular con apariencia de legalidad formal.

Finalmente, funda en derecho su pretensión procesal, hace reserva del caso federal, ofrece la prueba y solicita que se haga lugar a la demanda con costas.

II. La Dirección Provincial de Vialidad (DPV), mediante apoderados, comparece al proceso, constituye domicilio procesal, contesta la demanda y solicita su rechazo (Actuación nº 1557223).

Por imperativo procesal, niega los hechos expuestos por la parte actora y expone su versión de los hechos.

En tal sentido, dice que el Directorio de la DPV, mediante la resolución nº 059/2018, ordenó la instrucción de un sumario administrativo para determinar si el agente Juan Carlos Díaz, junto con los agentes Oscar Alberto Loza y Fernando Marcos Eduardo Nicoletti con su accionar habrían infringido los deberes asignados a los agentes viales en los incisos a), b), c), e i) del art. 21 de la ley 20320, elevándose las actuaciones administrativas nº 14955/2017 a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en cumplimiento de lo dispuesto en la ley 1830.

Añade que la FIA, por resolución nº 287/2018, dispuso dar curso al sumario administrativo contra los agentes Díaz, Loza y Nicoletti con remisión de las actuaciones administrativas a la Dirección de Sumario.

Dice que la FIA, por resolución nº 1065/2018, como resultado del sumario, recomendó que se aplique al agente Juan Carlos Díaz la sanción de veinte (20) días de suspensión, con fundamento en el artículo 67, inciso c) y 68, apartado 5), de la ley 20320, por haber infringido con su accionar el ordenamiento legal vigente (arts. 21 incisos a), b), c) i) de la misma ley.

Relata que, previa intervención de la Dirección Principal de Asuntos Legales, el Directorio de la DPV, mediante la resolución nº 125/2021, fechada el 14 de abril de 2021, resolvió la aplicación al actor de autos la sanción de 10 (diez) días de suspensión prevista por los artículos 67, inc. c) y 68, inc. 5) de la ley 20320, vigente con las limitaciones dispuestas por el decreto 176/91, ratificado por ley 1375, por haber infringido con su accionar el ordenamiento legal vigente –artículo 21 incisos a), b), c) e i)– del mencionado cuerpo normativo y los deberes designados a los agentes en el Reglamento Interno para Control y Contabilidad Patrimonial Memorandum 01/2003.

Dice que Juan Carlos Díaz fue notificado el 20 de abril de 2021, quien, el 4 de mayo de 2021, interpuso un recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio, rechazado por el Directorio de la DPV mediante resolución nº 331/2021.

Elevadas las actuaciones al Ministerio de Obras y Servicios Públicos provincial, el 1 de diciembre de 2021, mediante la resolución nº 136/2021, desestimó y confirmó la resolución nº 125/2021 de la Dirección Provincial de Vialidad.

En capítulo aparte, rechaza el planteo de prescripción de la acción disciplinaria opuesta por Juan Carlos Díaz.

Para ello, con fundamento en el dictamen 180/2017 de la Asesoría Letrada de Gobierno, expresa que los plazos de prescripción se encontraban suspendidos.

Recuerda que los plazos de prescripción se suspenden, entre otros supuestos, por la iniciación del sumario y hasta su finalización.

Expresa que el planteo efectuado por Juan Carlos Díaz no debe prosperar, pues las actuaciones sumariales desde su iniciación mediante la resolución nº 287/2018 de la FIA y hasta su finalizaron con el dictado de la resolución nº 125/2021 el plazo de prescripción estuvo suspendido.

Añade que la legislación administrativa aplicable al proceso sumario no establece un plazo de prescripción, motivo por el que debe aplicarse subsidiariamente lo prescripto por el artículo 75 de la NJF 1034/80, según lo resuelto en numerosas oportunidades por Asesoría Letrada de Gobierno.

Refiere que el apartado 2) del artículo 75 citado remite a aquellas conductas que pudieren dar lugar a las sanciones de cesantía y exoneración.

Luego de hacer una comparación entre las disposiciones de la NJF 1034/80, que refiere a agentes policiales, y las de la ley 20320, esto es, el Estatuto para los Agentes Viales, dice que, si bien la conducta de Juan Carlos Díaz, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la NJF 1034/80, podría haber concluido en una cesantía o exoneración, esto último no se sabría hasta tanto no culmine el sumario disciplinario con el dictado del acto administrativo que imponga la sanción correspondiente.

Para dar fundamento a su postura con relación a la aplicación de los plazos, cita la opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación en cuanto ha considerado que “el razonable ejercicio del poder disciplinario requiere que el posible plazo para la prescripción de la acción disciplinaria, no sea tan reducido que ello implique el cercenamiento o la sustancial aniquilación de la potestad disciplinaria, que es inherente al Poder Administrador, pues no se adecuaría al fin perseguido por el poder disciplinario que es el asegurar y mantener el correcto y normal funcionamiento de la Administración Pública”.

Finalmente, entiende de importancia recordar –por haber sido de público y notorio conocimiento– que desde el 20 de marzo de 2020 a la actualidad, motivado en la pandemia COVID-19, se dictó numerosa normativa por las cuales estuvieron suspendidos en una gran cantidad de días los plazos administrativos.

A tal efecto, transcribe, en lo pertinente, la opinión de la Asesoría Letrada de Gobierno provincial emitida en el Dictamen 154/2020 en donde se dijo que: “como es de público y notorio conocimiento, a raíz de la pandemia de Coronavirus COVID 19, así declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), a través del decreto 521/20 se declaró en todo el territorio de la provincia de La Pampa el estado de máxima alerta sanitaria y, mediante el decreto 522/20, la Provincia adhirió, en lo que fuere pertinente, al Decreto de Necesidad y Urgencia 260/20 dictado por el Gobierno Nacional, por el que se amplió, por el plazo de un (1) año prorrogable en caso de persistir la situación epidemiológica, la emergencia en materia sanitaria establecida por la ley 27541. Ambos decretos fueron ratificados por la ley 3214”.

Añade que, con motivo de prevenir la circulación y el contagio de dicho virus, el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia nº 297/20 dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio y la prohibición de circular, decisión prorrogada sucesivamente por los Decretos de Necesidad y Urgencia 325/20, 355/20, 408/20, 459/20 y 493/20, hasta el 7 de junio de 2020 inclusive.

Dice que, con la finalidad de cumplir con esas medidas sanitarias epidemiológicas, el Poder Ejecutivo provincial dictó el decreto nº 606/20, por el que se otorgó asueto al personal de la

Administración Pública Provincial, Entes Autárquicos y Descentralizados los días 20, 25, 26, 27 y 30 de marzo de 2020, cuya vigencia fue prorrogada y rigió hasta el 7 de junio inclusive. Cita finalmente que se entendió “la imposibilidad de realizar un conteo de los plazos debido a que la administración no se encuentra funcionado, o lo está haciendo en un contexto de total anormalidad producto del infortunio imprevisible caso fortuito o fuerza mayor provocado por la pandemia de la COVID 19”.

Indica que esa situación de anormalidad en la cual la Administración funcionó se extendió prácticamente la mayor parte del año 2020 y parte de 2021.

Finalmente deja aclarado lo dispuesto en el artículo 30 de la ley 507, que dispone que “Los Asesores delegados actuantes en los organismos y dependencias a que se refiere el artículo 28, deberán observar la Doctrina y Jurisprudencia administrativa que sienta en sus dictámenes la Asesoría Letrada de Gobierno o el cuerpo de abogados del Estado..., lo dictaminado oportunamente por Asesoría Letrada de Gobierno resulta de aplicación obligatoria para el cuerpo de [abogados] delegados”.

Por último, expresa que, si bien el actor, en su escrito de demanda, realiza una serie de relatos que no surgen de las actuaciones administrativas, el sumario que tramitó ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas respetó toda la normativa (garantías constitucionales y convencionales como derecho de defensa, etc.) y que el Directorio de la DPV actuó conforme a las atribuciones dispuestas en el apartado 2 del Capítulo II del decreto-ley 577/58.

En último lugar, ofrece la prueba, funda en derecho su defensa, hace reserva del caso federal y peticiona que se rechace la demanda, con costas.

III. La parte actora, en respuesta al traslado dispuesto en los términos del artículo 37 del CPCA, expresa que la parte demandada le ha dado la razón con relación a la falta de motivación del acto persecutorio porque no explica cómo llegó a la aplicación de la sanción (Actuación n° 1583903).

También expresa que está exento de toda consideración con relación al plazo de prescripción y su aplicación debido a la inconsistencia y generalidad de lo dicho por la demandada.

Por último, en relación con la suspensión del plazo de prescripción, expresa que deben extremarse las garantías constitucionales del agente cuando se tratan cuestiones de naturaleza punitiva.

Añade que no puede mantenerse una situación de incertidumbre para el personal más aún cuando la sanción lo pone a riesgo de la exoneración.

También dice que la misma parte demandada entra en contradicción al planteo de inexistencia de prescripción porque refiere que el plazo no estaría cumplido dado la situación de pandemia COVID-19 y la suspensión de actividades que habrían influido en el cómputo del plazo para tener por operada la prescripción.

IV. El Tribunal tuvo por incorporada la prueba documental y declaró la cuestión como de puro derecho y puso las actuaciones a disposición de las partes para que argumenten en derecho (Actuación n° 1587611).

V. Incorporados los escritos de argumentación en derecho tanto de la parte actora como de la demandada, se dispuso el pase a la Procuración General en los términos del artículo 48 del CPCA (Actuaciones n° 1621917, 1617898, 1622656, respectivamente).

Mediante Actuación n° 1661826, la Procuración General se pronunció por la procedencia de la demanda (dictamen C-n° 27/22).

Para ello, consideró que en materia disciplinaria el tiempo es un tema relevante toda vez que la falta de decisión en tiempo oportuno implica la pérdida de eficacia.

Finalmente, se llamó autos para sentencia.

CONSIDERANDO:

1º) Juan Carlos Díaz promovió una demanda contencioso-administrativa contra la Dirección Provincial de Vialidad, mediante la que pretende la revocación de la resolución n° 125/2021 que le impuso una suspensión de diez (10), con fundamento en la prescripción de la acción disciplinaria y en la falta de razonabilidad y de motivación del acto administrativo.

La Dirección Provincial de Vialidad, a su turno, defiende la legitimidad del acto administrativo, porque –según entiende– no hubo prescripción de la acción pues los plazos estaban suspendidos y la sustanciación del sumario se hizo con respeto de las garantías constitucionales y convencionales.

2º) Para dar respuesta a la cuestión traída a consideración, resulta pertinente recordar que el transcurso del tiempo es un factor de trascendencia en el derecho.

Y ello es así, pues, como lo enseñaba autorizada doctrina procesalista, el espacio y el tiempo son factores que el derecho no puede dejar de considerar para regular su eficacia y sus efectos (conf. Hugo ALSINA, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, 2.ª edición, Ediar, Buenos Aires, 1963, tomo I, pág. 733-734).

A su vez, vinculada con la trascendencia del tiempo, en cuestiones como las de autos, en las que se debate la potestad sancionadora de la Administración pública, hay dos instituciones a analizar: la prescripción de las faltas o infracciones disciplinarias y el derecho a ser juzgado en un plazo razonable de quien es imputado o imputada de la comisión de aquellas.

La prescripción, como instituto del derecho común que tiene por fundamento la necesidad de preservar la seguridad jurídica, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se lo ha definido como una institución jurídica por el cual el transcurso del tiempo genera ciertos efectos respecto del ejercicio de la facultad punitiva por parte de la Administración pública. Es decir, implica un límite temporal al poder sancionador del Estado.

Por su parte, el instituto del plazo razonable está directamente relacionado con la prerrogativa de toda persona a que su proceso culmine tan pronto como sea posible.

Criterio ese último que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *mutatis mutandis*, ha dejado sentado al considerar que tanto el principio de progresividad como el de preclusión “reconocen su fundamento en motivos de seguridad jurídica y en la necesidad de lograr una administración de justicia rápida dentro de lo razonable, evitando así que los procesos se prolonguen indefinidamente” (conf. Fallos: 326:1149).

En la misma línea de razonamiento, también ha dicho que la garantía constitucional de la defensa en juicio incluye a favor de quien es sometido o sometida a proceso “el derecho a obtener el pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga término del modo más breve, a la situación de incertidumbre y de restricción de la libertad que comporta el enjuiciamiento penal” (conf. Fallos: 327:327).

Es evidente que entre ambos institutos existen similitudes y diferencias.

Así, por un lado, implican la pérdida de la potestad punitiva de la Administración en el caso concreto; pero, por el otro, mientras que la ley establece para los supuestos de prescripción un plazo concreto, en el caso del derecho a ser juzgado en un plazo razonable no contiene determinación temporal.

Es por ello por lo que se ha dicho que “la relación entre prescripción y plazo razonable es ante todo causal y no lógica ni jurídica” (conf. Daniel R. PASTOR, *El plazo razonable en el proceso del estado de derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002, pág. 447).

Ahora bien, cuando se hace referencia al derecho de ser juzgado en un plazo razonable, como corolario del artículo 18 de la Constitución nacional, se alude a obtener un pronunciamiento sin dilaciones indebidas y, consecuentemente, se está en presencia de un concepto jurídico indeterminado que ha de ser provisto de contenido en cada caso concreto “ponderando las circunstancias propias del supuesto examinado en todos sus aspectos y conjuntamente, lejos de cualquier aplicación mecanicista y con la flexibilidad necesaria para su adecuación a las complejas circunstancias humanas” (conf. Fallos: 330:834).

Es decir que para determinar judicialmente si en un caso concreto hubo violación del derecho a ser juzgado en un plazo razonable no basta contrastar simplemente la fecha del hecho con la fecha de la resolución, sino que es necesario examinar de modo detallado el procedimiento y las causas o motivos de su retraso y con ello establecer si hubo afectación de la garantía constitucional de la defensa en juicio de la persona acusada en el procedimiento disciplinario (conf.: STJ, sala C, “Herner”, Expte. n° C-52/16, sentencia: 8/5/2019)

En el plano supranacional, al estudiar el principio de plazo razonable al que hacen referencia los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que “se debe tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales” (conf. CIDH, caso “Suárez Rosero vs. Ecuador”, sentencia 12 de noviembre de 1997, §72).

Si bien, como puede advertirse, esa interpretación fue realizada en una causa jurisdiccional vinculada con un hecho penal, el mismo Tribunal supranacional se ha ocupado de precisar su alcance al decir que “si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (conf. CIDH, caso “Baena, Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia de 2 de febrero de 2011, § 124).

Luego la CIDH agregó un cuarto elemento para determinar el cumplimiento de la garantía del plazo razonable, referido a la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo (conf.: Corte IDH. Caso “Valle Jaramillo y otros vs. Colombia” sentencia 27 de noviembre de 2008, § 155).

Cabe indicar, igualmente, que la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha ocupado de precisar que el referido cuarto elemento no es necesario su análisis en todos los casos para determinar la razonabilidad o no del plazo (conf.: Corte IDH. Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú, sentencia de 23 de noviembre de 2015, §187)

Esos cuatro elementos o aspectos fueron reiterados por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Tenorio Roca y otros vs. Perú”, sentencia de 22 de junio de 2016, § 238).

De ese modo, resulta pertinente considerar que la garantía del plazo razonable comprende a los procesos disciplinarios en sede administrativa, pero cuya delimitación corresponde a los órganos jurisdiccionales, caso por caso, debiendo seguirse para ello las pautas que la Corte Interamericana ha dado.

En el ámbito interno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha declarado plena vigencia de las garantías del debido proceso, y consecuentemente el plazo razonable en sede administrativa en el precedente “Losicer” (conf. Fallos: 335:1126, sentencia 26 de junio de 2012).

Allí, sostuvo que “cabe descartar que el carácter administrativo del procedimiento sumarial pueda erigirse en un óbice para la aplicación de los principios reseñados, pues en el estado de derecho la vigencia de las garantías enunciadas por el art. 8º de la (...) Convención no se encuentra limitada al Poder Judicial –en el ejercicio eminente de tal función– sino que deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales” (Considerando 8º).

Seguidamente agregó: “tampoco es óbice a la aplicación de las mencionadas garantías la circunstancia de que las sanciones (...) hayan sido calificadas por la jurisprudencia de esta Corte como de carácter disciplinario y no penal (...) pues en el (...) caso ‘Baena’ la Corte Interamericana –con apoyo en precedentes de la Corte Europea– aseveró que la justicia realizada a través del debido proceso legal se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse a esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del art. 8º de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales, pues admitir esa interpretación ‘equivaldría dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso’...” (Considerando 9º).

Finalmente concluyó que “el ‘plazo razonable’ de duración del proceso al que se alude en el inciso 1, del art. 8º, constituye (...) una garantía exigible en toda clase de proceso, difiriéndose a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión” (Considerando 10).

3º) De las actuaciones administrativas caratuladas: “Ministerio de Obras y Servicios Públicos – Dirección Provincial de Vialidad s/ irregularidades detectadas en inspección de suministros y combustibles – Zona Oeste de Conservación Expte DPV 644/2017” (Expte. 14955) surge que el caso en examen tuvo su origen en un sumario administrativo disciplinario cuya instrucción fue dispuesta por el Directorio de la Dirección Provincial de Vialidad mediante la resolución nº 058/2018 fechada el 5 de marzo de 2018, para investigar la presunta infracción de los deberes asignados al personal en el artículo 21, incisos a), b), c), i), del Estatuto Escalafón para Agentes Viales Provinciales –ley 20320–.

A tal efecto, se dispuso el pase administrativo a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, organismo que, como cuestión previa a dar curso al sumario, requirió la declaración testifical de Mauricio Inchauspe.

Cumplida la declaración, la FIA, mediante resolución nº 287/2018, fechada el 10 de abril de 2018, resolvió dar curso al sumario administrativo con pase a la Dirección de Sumarios.

Mediante la resolución del 3 de mayo de 2018, la Dirección de Sumarios inició la instrucción y ordenó las medidas correspondientes al trámite.

Por resolución nº 476/18, fechada el 7 de junio de 2018, el Fiscal General concedió una prórroga de 90 días para la prosecución de la etapa instructoria.

El 21 de junio del mismo año, el actor de autos, Juan Carlos Díaz, convocado a los efectos de su indagatoria, se presentó ante la sede de la FIA, oportunidad en la que se abstuvo de declarar.

El 1 de julio de 2018, Juan Carlos Díaz, requirió la declaración de nulidad de todo lo actuado y en subsidio su absolución de toda responsabilidad.

El 1 de agosto de 2018, mediante la resolución nº 660/2018, el Fiscal General de la FIA rechazó el planteo de nulidad.

El 24 de octubre de 2018, la Dirección de Sumarios aconsejó aplicar al agente Juan Carlos Díaz la sanción de 20 días de suspensión con fundamento en el artículo 67, inciso c), y el artículo 68, apartado 5) de la ley 20320 por infracción del ordenamiento legal en vigor y de los deberes asignados en el Reglamento Interno para el Control y la Contabilidad Patrimonial – Memorándum 1/2003.

El 9 de noviembre de aquel año, la FIA, dictó la resolución nº 1065/2018 mediante la que recomendó al Ministerio de Obras y Servicios Públicos y por su intermedio a la Dirección Provincial de Vialidad la aplicación de una sanción de suspensión por 20 días por los mismos fundamentos que los expresados por la Dirección de Sumarios.

El 23 de enero de 2019, la Dirección Principal de Asuntos Legales emitió su dictamen 027-19 y el 14 de abril de 2021 el Directorio de la Dirección Provincial de Vialidad resolvió aplicar a Juan Carlos Díaz la sanción de 10 días de suspensión (resolución nº Directorio 125/2021).

El 20 de abril de 2021, Juan Carlos Díaz fue notificado, quien, el 4 de mayo de aquel año, interpuso un recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio, y el 2 de agosto del mismo año solicitó pronto despacho.

La División de Personal de la DPV, el 14 de junio de 2021 informó que Juan Carlos Díaz había cumplido con la suspensión dispuesta por la resolución nº 125/2021 a partir del 21 de abril de 2021.

Mediante el dictamen 374-21, fechado el 2 de septiembre de 2021, la Dirección Principal de Asuntos Jurídicos se pronunció por el rechazo del recurso de reconsideración y, luego de la decisión correspondiente, consideró que debía elevarse las actuaciones al Ministerio de Obras y Servicios Públicos para el tratamiento del recurso jerárquico.

El 15 de septiembre de 2021, por resolución nº 331/2021, el Directorio de la Dirección Provincial de Vialidad rechazó el recurso de reconsideración y la elevación del expediente al

Ministerio de Obras y Servicios Públicos para el conocimiento y decisión del recurso de alzada.

Mediante el dictamen 785-21, fechado el 26 de noviembre de 2021, la Asesoría delegada se pronuncia por el rechazo del recurso de alzada.

Mediante resolución nº 136/2021, del 1 de diciembre de 2021, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos desestimó el recurso de alzada interpuesto por Juan Carlos Díaz contra la resolución nº 125/21 de la Dirección Provincial de Vialidad.

El 14 de diciembre de 2021, Juan Carlos Díaz fue notificado.

4º) De la reseña que antecede resulta manifiesto que se está en presencia de una dilación que debe calificarse como incompatible con el debido proceso y con los principios de celeridad y eficacia que han de nutrir la actividad administrativa.

Ello es así, pues el hecho disciplinario imputado no trasluce complejidad que justifique la paralización del expediente administrativo desde el 23 de enero de 2019 –oportunidad en la que Dirección Principal de Asuntos Legales emitió su dictamen 027-19– hasta el 14 de abril de 2021 –fecha en la que la DPV resolvió la sanción mediante la Resolución nº 125/2021–, esto es, por más de 26 meses.

Durante ese período no se observa ningún acto de procedimiento idóneo que justifique la paralización del expediente administrativo.

En efecto, las actuaciones administrativas dan cuenta que luego de la apertura de la instrucción del sumario ante la Dirección de Sumarios de la FIA (de fecha 3 de mayo de 2018; fojas 162-163) y la indagatoria del señor Juan Carlos Díaz, ocurrida el 21 de junio de 2018 (fojas 177, Expte. Adm.) no hubo más actividad probatoria de la que se pudiera inferir que el caso presentaba complejidad ya sea por la naturaleza de las acusaciones ya sea por el cúmulo de la actividad de prueba.

Tampoco se advierte que la demora en la resolución del sumario administrativo hubiera estado originada en los actos del Sr. Juan Carlos Díaz. En efecto, las actuaciones administrativas no revelan que su conducta procedimental haya contribuido, en algún grado, a prolongar indebidamente la duración del sumario disciplinario.

Contrariamente a ello, sí se advierte que la prolongación en el tiempo del sumario administrativo estuvo en el comportamiento de la misma autoridad administrativa toda vez que –como ha sido ya señalado– desde el momento de la intervención de la Dirección Principal de Asuntos Legales (23/1/2019) hasta la fecha en la que el Directorio de la Dirección Provincial de Vialidad resolvió aplicar a Juan Carlos Díaz la sanción de 10 días de suspensión (14/4/2021) transcurrieron más de 26 meses sin ninguna actividad administrativa.

El argumento desarrollado por la parte demandada motivado en la declaración de la pandemia por COVID-19 y la suspensión de los plazos administrativos deviene inadmisibles, ya que a la fecha en que tuvo lugar en el ámbito provincial su declaración –20 de marzo de 2020– ya habían transcurrido 14 meses que el expediente administrativo disciplinario se encontraba en situación de resolución.

Si bien, la ley aplicable al caso en examen no establece un plazo de prescripción de las infracciones disciplinarias, ello no implica consagrar la imprescriptibilidad de la acción ni de la sanción disciplinaria.

Este Superior Tribunal de Justicia comparte –y hace propio– lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el citado precedente “Losicer”, al señalar que las pautas para la determinación del plazo razonable establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dan contenidos concretos a las garantías y su apreciación deberá presidir un juicio objetivo sobre el plazo razonablemente admisible para que la Administración sustancie los pertinentes sumarios y, en su caso, sancione las conductas antijurídicas, sin perjuicio de las concretas disposiciones de la ley sobre la prescripción de la acción que nace de las infracciones (conf.: Fallos: 335:1126).

En conclusión, la cuestión traída a consideración da cuenta que ha existido afectación del debido proceso y del derecho a obtener un pronunciamiento sin dilaciones indebidas, circunstancia que impone la descalificación del acto administrativo impugnado por contener

vicios en la causa al no ajustarse a los antecedentes de hecho y de derecho (art. 41 y 61, LPA.).

Finalmente, cabe señalar que lo aquí resuelto no implica en modo alguno cercenar la potestad del poder administrador ante la falta disciplinaria, sino la de asegurar que toda persona cuya conducta es objeto de investigación por una presunta falta disciplinaria obtenga una resolución de su situación sumarial dentro del plazo razonable (conf.: art. 18, Constitución nacional, y 8º, inc. 1, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

5º) Con base en lo que antecede, corresponde hacer lugar a la demanda y, consecuentemente, declarar, conforme ha sido objeto de la pretensión, la nulidad de la resolución nº 125/2021 del Directorio de la Dirección Provincial de Vialidad.

6º) Por aplicación del principio general de la derrota, las costas se imponen a la parte demandada vencida (art. 70, CPCA).

A los efectos de la regulación de los honorarios profesionales, el Tribunal tendrá en consideración la naturaleza y complejidad del asunto. En el caso, se ha tratado de una pretensión de nulidad de un acto administrativo no susceptible de apreciación pecuniaria.

También considerará el resultado obtenido; el mérito de la labor profesional, apreciada por la calidad, eficacia, extensión del trabajo; la actuación profesional con respecto a la aplicación del principio de celeridad procesal; y la trascendencia jurídica tanto moral como económica del proceso para las partes (arts. 12, inc. 1, apartados b), c), d), e), y concordantes de la Ley de Aranceles y Honorarios).

Por ello, y oída la Procuración General, el Superior Tribunal de Justicia, sala C;

RESUELVE:

1º) Hacer lugar a la demanda contencioso-administrativa interpuesta por Juan Carlos Díaz contra la Dirección Provincial de Vialidad y, en su consecuencia, declarar la nulidad de la resolución nº 125/2021.

2º) Imponer las costas a la parte demandada vencida (art. 70, CPCA).

3º) Por su actuación profesional, regular los honorarios profesionales del Dr. Alejandro Cesar Odasso y de la Dra. Ivanna Yanina Laubiou, en forma conjunta, en la cantidad de 15 UHON; y los honorarios profesionales del Dr. Matías Regazzoli y de la Dra. María Andrea Cantelmi, en forma conjunta, en la cantidad de 10,5 UHON (arts. 12, incs. b), c), d) y e); 57, punto 2, inc. a), –última parte– y punto 3, Ley de Aranceles y Honorarios).

A los importes resultantes de las regulaciones indicadas precedentemente se les adicionará el porcentaje del impuesto al valor agregado (IVA), si correspondiere.

4º) Por Secretaría, regístrese, notifíquese mediante cédulas electrónicas y, oportunamente, previa vistas de rigor, archívense estas actuaciones.

Firmado: Dr. José Roberto Sappa, Presidente de Sala C, Superior Tribunal de Justicia; Dr. Eduardo Fernández Mendía, Vocal, Sala C, Superior Tribunal de Justicia; Sergio Javier Díaz, Secretario Sala C, Superior Tribunal de Justicia