



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Dictamen Jurídico

Número:

Referencia: EX-2022-26778487-APN-DCTA#PTN

SEÑOR SUBPROCURADOR DEL TESORO DE LA NACIÓN:

El Subprocurador del Tesoro de la Nación solicitó la intervención de esta Dirección Nacional de Dictámenes con relación al recurso de reconsideración interpuesto por el doctor J. M. M. contra la Resolución de la Procuración del Tesoro de la Nación N.º RESOL-2022-31-APN-PTN (en adelante, la *Resolución PTN N.º 31/22*), del 22 de marzo de 2022 mediante la cual se revocó su similar N.º RESOL-2018-40-APNPTN (en adelante, la *Resolución PTN N.º 40/18*), del 3 de mayo de 2018 por medio de la cual se dispuso la clausura del sumario administrativo ordenado por la Resolución de la Procuración del Tesoro de la Nación N.º RESOL-2017-4-APN-PTN (en adelante, la *Resolución PTN N.º 4/17*), del 13 de febrero de 2017, a la vez que recusó con causa al Procurador del Tesoro de la Nación para intervenir en esas actuaciones.

- I -

ANTECEDENTES

1. El 16 de marzo de 2022 el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N.º 7, Secretaría 13, dictó sentencia en los autos caratulados *Procuraduría de Investigaciones Administrativas c/EN-Procuración del Tesoro de la Nación y Otro s/Proceso de Conocimiento*, Expediente N.º 12759/2019.

A través de ese decisorio el Juzgado hizo lugar a la demanda incoada por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) y, en consecuencia, declaró la nulidad de la Resolución PTN N.º 40/18 y del Decreto N.º 907/18 (B.O. 16-10-18).

2. Resulta oportuno recordar que, a través de la Resolución PTN N.º 4/17, el entonces titular de este Organismo dispuso, a solicitud de la PIA, la instrucción de un sumario administrativo a fin de esclarecer la posible existencia de hechos violatorios del orden jurídico en el ámbito

administrativo, en relación con la gestión de la causa caratulada *CORREO ARGENTINO S.A. s/CONCURSO PREVENTIVO (EXPT. N.º 94360/01)* y sus incidentes, por entonces en trámite ante la Sala B de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial de la Capital Federal.

En particular, la PIA requirió que se esclareciera la posible comisión de irregularidades en el trámite de una propuesta de acuerdo entre la concursada (CORREO ARGENTINO S.A.) y el Estado Nacional –a través del ex Ministerio de Comunicaciones-; cuya aceptación, según lo advertido por la Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial de esta Capital, hubiera significado una suerte de licuación del crédito verificado a favor del Estado, fruto de la combinación de una sustancial quita y una espera para el pago.

Cabe señalar que la sustanciación del respectivo sumario le fue encomendada a la Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas de este Organismo Asesor; a la vez que se instruyó a la Dirección Nacional de Auditoría de esta Casa para la realización de una auditoría integral respecto de la actuación de los representantes del Estado en la referida causa judicial.

Resulta relevante destacar que en las actuaciones sumariales, sustanciadas en el marco del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto N.º 467 del 5 de mayo de 1999 -B.O. 13-5-99- (en adelante, el *RIA*), la PIA asumió el rol de parte acusadora.

El 20 de septiembre de 2017 la Instrucción decretó la clausura de la etapa investigativa, por entender que no restaba la producción de medidas de prueba y emitió, luego, el Informe previsto por el artículo 108 del *RIA*, en el que concluyó que las conductas investigadas no constituían irregularidad alguna.

Posteriormente, el 1 de febrero de 2018, la Instrucción produjo el informe previsto en el artículo 115 del *RIA*, en el que arribó a la misma conclusión.

Fue así que, por medio de la Resolución PTN N.º 40/18, el entonces titular de este Organismo Asesor dio por clausurado el sumario administrativo. En tal sentido, ese acto declaró que los hechos investigados no constituían irregularidad imputable a agente alguno y que no existió perjuicio fiscal.

La PIA interpuso recurso jerárquico contra la citada Resolución PTN N.º 40/18. Esa vía recursiva administrativa quedó, a su vez, agotada con la desestimación del recurso jerárquico, dispuesta por el Decreto N.º 907/18.

Seguidamente, la PIA promovió una acción con el objeto de obtener la declaración de nulidad de los actos antes involucrados. Dicha demanda dio lugar a la causa mencionada en el punto 1 del presente, actualmente en trámite y en la cual la representación judicial del Estado Nacional es ejercida por esta Procuración del Tesoro.

3. Tal como se expresó al comienzo de este capítulo, el 16 de marzo de 2022 el Juzgado actuante dictó sentencia *Haciendo lugar a la demanda incoada por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y, en consecuencia...* declaró la nulidad de la Resolución PTN N.º 40/18 y del Decreto N.º 907/18 (v. orden 2).

En lo sustancial, en dicho fallo expresó que:

-... la Resolución N.º RESOL-2018-40-APN-PTN, del 3/5/18 -que puso fin al sumario administrativo- y el Decreto 907/18 -por medio del cual se rechazó el recurso jerárquico interpuesto contra aquél-, son actos nulos, en los términos de lo dispuesto por el artículo 14,

inciso “b”, de la Ley 19.549, por encontrarse afectado uno de sus requisitos esenciales (artículo 7, inciso “d”, de la Ley citada), en la medida que se le cercenó el derecho que le asiste a la actora de producir prueba.

-... la Excma. Cámara del Fuero, Sala II, en el marco de la causa “WEIS MYRIAN ALICIA C/INCAA - RESOL.811/08 (EXPTE 2971/06)”, del 30/07/13, recordó que el artículo 18 de la Constitución Nacional consagra las garantías del debido proceso y defensa en juicio; sobre ello, puso de resalto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que todo procedimiento, tanto administrativo como judicial, debe responder al imperativo del debido proceso, conforme a su naturaleza particular (CSJN, Fallos 325:1649, 327: 1249), de modo tal que cada vez que se está frente a la Administración en un procedimiento del cual pueden derivarse consecuencias para la esfera de derechos e intereses de los particulares, éstos gozan de la garantía constitucional de defensa.

-la garantía de defensa ... en el ámbito del Derecho Administrativo, se encuentra receptada en el artículo 1º, inciso f), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, y es conocida como “debido proceso adjetivo”, el cual comprende el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer y producir pruebas, y derecho a una decisión fundada.

-el apartado 2 del artículo 1.º, inciso f) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos ...contiene otro principio del procedimiento administrativo; esto es, el de la primacía de la verdad material o verdad objetiva, que es una directiva inalienable del régimen jurídico argentino; el cual también se encuentra receptado en el artículo 48 del reglamento de la ley 19.549.

4. El 21 de marzo de 2022 (v. orden 6), el Subprocurador del Tesoro de la Nación con motivo de la sentencia *ut supra* referenciada, manifestó que *Esta Casa tiene dicho, reiteradamente, que un principio ordenador fundamental del procedimiento administrativo es el de la verdad jurídica objetiva, según el cual aquél debe desenvolverse en la búsqueda de la realidad y sus circunstancias, superando los límites de la verdad formal que puede resultar de las constancias del expediente; tal principio encuentra en los sumarios administrativos un ámbito en el que debe ser especialmente preservado* (v. artículo 1.º, inciso f, de la Ley N.º 19.549, aplicable supletoriamente a este tipo de procedimientos en virtud de los dispuesto en el artículo 2.º del Dto. N.º 722 del 3 de julio de 1996; *Dictámenes*, 265:232; 288:46; y 301:101, entre otros).

En tal sentido, agregó que, según lo señalado por el pronunciamiento judicial analizado, tales principios esenciales de los procedimientos investigativos no fueron adecuadamente observados en el caso, lo cual aparejó que la Resolución PTN N.º 40/18 dispusiera una prematura clausura del sumario.

Ante dicha circunstancia, consideró que la eventual producción de otras medidas de prueba podría, en su caso, arrojar luz sobre los hechos objeto de la investigación.

Asimismo, destacó que ... *la existencia de una causa penal en trámite ante el JUZGADO NACIONAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CRIMINAL Y CORRECCIONAL FEDERAL N° 4 de esta Capital, caratulada Aguad, Oscar y otros s/incumplimiento de los deberes de funcionario público (EXPTE. CFP 1604/17), en la que se investigan hechos que prima facie guardan vinculación con los que deben ser objeto de esclarecimiento en sede administrativa (...) imponía actuar con extrema prudencia antes de disponer la clausura de las actuaciones sumariales... no obstante la independencia entre las eventuales responsabilidades de carácter disciplinario y las*

de naturaleza penal (v. art. 131 del Reglamento aprobado por el Dto. N.º 467/99).

Señaló que la sentencia dictada el 16 de marzo de 2022 por el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N.º 7 remarcó que ... *el procedimiento que precedió al dictado de la RESOL-2018-40-APN-PTN se encuentra viciado en términos tales que determinan su nulidad.*

Agregó que a ello debe sumarse que ... *ese vicio en el elemento “procedimiento” de la citada Resolución –artículo 7º, inciso d), de la Ley N.º 19.549- se proyecta hacia otros requisitos del citado acto administrativo: su “objeto” y su “finalidad” –incisos c) y f) de la misma norma-, pues el contenido en sí de la decisión allí adoptada no resulta acorde con el ordenamiento aplicable en la medida en que tampoco satisface el fin que debía perseguir la investigación sumarial: el total esclarecimiento de los hechos que motivaron que la PROCURADURÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS requiera la apertura de esas actuaciones.*

Por último, manifestó que en caso de que el señor Procurador, en cumplimiento del deber legal de revocar los actos viciados de nulidad que pesa sobre la Administración ... *considere pertinente, en línea con el fallo analizado, revocar la RESOL-2018-40-APN-PTN, estimo que podrá adoptar esa determinación en función del principio del paralelismo de las formas y las competencias, y con sustento en las previsiones de las Leyes Nros. 12.954 y 24.667, del Reglamento aprobado por el Decreto N.º 467/99, y del artículo 17 de la Ley N.º 19.549 (orden 5).*

5. Esta Dirección Nacional se expidió sin formular observaciones y señaló que el Procurador del Tesoro de la Nación, en atención a los antecedentes del caso, se encontraba facultado para revocar la Resolución PTN N.º 40/18 ya que ... *conforme el denominado principio de paralelismo de las competencias, la autoridad que tiene competencia para emitir el acto, también la tiene -implícitamente- para modificarlo o extinguirlo...* (orden 10).

6. El 22 de marzo de 2022, el Procurador del Tesoro de la Nación emitió la Resolución PTN N.º 31/22 por la cual se revocó, por razones de ilegitimidad, la Resolución PTN N.º 40/18, dando nuevamente intervención a la Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas en cuanto resultara materia de su competencia (v. orden 12).

Consideró, para así resolver, que los procedimientos sumariales deben preservar las garantías del debido proceso adjetivo y salvaguardar la búsqueda de la verdad jurídica objetiva, en tanto su finalidad *“es precisar todas las circunstancias y reunir los elementos de prueba tendientes a esclarecer la comisión de irregularidades e individualizar a los responsables”*, como presupuesto de la eventual imposición de sanciones disciplinarias (conforme al artículo 42 del *Reglamento de Investigaciones Administrativas* aprobado por el Decreto N.º 467/99).

Asimismo, entendió que ... *ese vicio se proyecta hacia otros elementos esenciales del acto: su objeto y su finalidad (...) pues el contenido mismo de la decisión allí adoptada no resulta acorde con el ordenamiento aplicable en la medida en que tampoco satisface el fin que debía perseguir la investigación sumarial: el total esclarecimiento de los hechos que motivaron que la PROCURADURÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS requiera la apertura de esas actuaciones.*

Resaltó que ... *sin perjuicio de la independencia entre las eventuales responsabilidades de carácter disciplinario y penal, la existencia de una investigación penal por hechos relacionados*

con los que dieron lugar al sumario ordenado por medio de la RESOL-2017-4-APN-PTN, imponía actuar con extrema prudencia antes de disponer la clausura de las actuaciones sumariales.

7. El 8 de abril de 2022, el doctor J. M. M. interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución PTN N.º 31/22 solicitando su anulación por cuanto, entendió, se encontraba afectada de nulidad absoluta, así como también peticionó que se suspendiese la ejecución de dicho acto administrativo mientras se sustanciaba su impugnación (v. orden 17). En ese sentido, refirió que dicha Resolución es nula porque no se promovió ... *la anulación del Decreto No. 907 del 12/10/2018, publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 16/10/2018, se encuentra indebidamente motivada y por cuanto este Organismo Asesor ...carece de competencia para anular por sí, ante sí, la Resolución. Ello por cuanto ese acto generó derechos subjetivos que se estaban cumpliendo. Esto tiene como consecuencia que el acto, aun si por hipótesis fuera irregular, debe ser anulado en sede judicial. Pues aquel acto goza de estabilidad en sede administrativa.*

Al respecto, afirmó que la ... *ejecución material del acto que dispone la nulidad ejecutoria del acto administrativo estable, es considerado por la doctrina, “claro ejemplo de una vía de hecho”.* Ello ya que consideró que ...*“aquella se configura, entre otros supuestos, con la indebida ejecución de actos que ‘requieren la intervención judicial’, y ...porque se promueve la indebida ejecución de un acto sin que se hubiera dejado sin efecto la decisión del Poder Ejecutivo Nacional que clausuró la investigación.*

Asimismo, señaló que su legitimación para recurrir surgía de su condición de ... *beneficiario directo de la resolución anulada* ya que, en su carácter de ex Director General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Comunicaciones, es mencionado en el Considerando del Decreto N.º 907/18 (B.O. 16/10/18) mediante el cual se desestimó el recurso jerárquico interpuestos por la PIA contra la Resolución PTN N.º 40/18.

Por otra parte, recusó con causa al Procurador del Tesoro de la Nación, pues, si bien consideró que no existía animosidad a su persona, interpretó que sí tendría ... *enemistad manifiesta con el ex Presidente Macri...*

Al respecto alegó que la empresa concursada Correo Argentino S.A. ... *pertenece a la familia del ex Presidente Mauricio Macri. Sobre quien el Señor Procurador ha manifestado que “Yo fui víctima de la persecución de Macri. Todavía no encuentro nadie que me explique por qué estuve detenido”. Esta circunstancia tiene la potencia de afectar la imparcialidad del Señor Procurador para conocer y evaluar los alcances de la intervención que me cupo en la audiencia del 28 de junio de 2016.*

8. El 11 de abril de 2022, el Subprocurador del Tesoro de la Nación, solicitó la intervención de esta Dirección Nacional en relación a la presentación efectuada por el doctor M. (v. orden 19).

En ese orden, destacó ... *que el efecto concreto e inmediato de la Resolución N° RESOL-2022-31-APN-PTN será la reapertura de la respectiva investigación sumarial...* pero que, dicho acto ... *no tiene efectos directos ni inmediatos sobre la esfera jurídica del doctor M.*

Asimismo, señaló que, previo a resolver el recurso de reconsideración del doctor M. ,

correspondía expedirse sobre el planteo recusatorio que introdujo respecto del Procurador del Tesoro de la Nación, toda vez que el dictado del acto destinado a resolver el referido recurso le corresponderá al mismo órgano emisor del acto impugnado.

Señaló que tanto esta Casa como la doctrina especializada ... *han dicho que el instituto de la recusación tiene por objeto asegurar la imparcialidad del funcionario que ha de adoptar alguna decisión en el curso de un trámite administrativo...*

En tal sentido, manifestó que en el terreno específico de los procedimientos administrativos los casos de recusación con causa revisten carácter excepcional y restrictivo, en tanto requieren de la existencia de un motivo serio, previsto en la ley aplicable, que determine la inhabilidad subjetiva del funcionario, no pudiendo reposar en meras presunciones o conjeturas de que el funcionario pueda actuar en forma parcial.

Por último hizo constar que el señor Procurador del Tesoro de la Nación le expresó que: *considera no encontrarse incurso en ninguna de las causales de recusación que prevé el ordenamiento aplicable (art. 17 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación); no alberga, respecto del recusante, enemistad, odio o resentimiento de ningún tipo; tampoco tiene tal tipo de sentimientos respecto del ex Presidente Mauricio Macri, más allá de sus diferencias en el plano político; no tiene formado ningún preconceito respecto del doctor M. , ni de su intervención en los hechos involucrados; así lo dejó explicitado en los fundamentos de la Resolución N° RESOL-2022-31-APN-PTN, en la que se señaló que esa decisión “no importa la emisión de juicio anticipatorio alguno acerca de la existencia, o no, de posibles responsabilidades de orden disciplinario, cuestión esta que deberá ser esclarecida en el marco de la continuidad de las actuaciones sumariales”.*

9. Esta Dirección Nacional compartió el criterio del Subprocurador del Tesoro de la Nación, señalando que previamente debía darse tratamiento al planteo recusatorio introducido por el doctor M. .

Al respecto, se expresó que la recusación articulada carecía de fundamentación en tanto el propio doctor M. reconoció expresamente que no existía animosidad hacia su persona de parte del Procurador del Tesoro de la Nación y omitió aportar prueba alguna que sustente su planteo.

En ese sentido entendió que, al no estar previsto el rechazo *in limine* de dicho planteo, y considerando que el artículo 6.º de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549 (B.O. 27-4-72), establece que se debe dar intervención al superior inmediato, correspondía remitir dicha recusación a consideración del Presidente de la Nación, de quien depende directamente el Procurador del Tesoro de la Nación de acuerdo a lo previsto en la Ley N.º 24.667 (B.O. 25-7-96).

10. En el orden 28 obra la intervención del Procurador del Tesoro, del 28 de abril de 2022, quien manifestó: *1. No me encuentro incurso en ninguna de las causales objetivas de recusación que contempla el artículo 17 del Código ritual, cuya interpretación debe ser efectuada de manera estricta. Esas causales no pueden ser ampliadas por vía interpretativa, ni cabe respecto de ellas una aplicación analógica; 2. En particular, y sin perjuicio de la afirmación precedente que involucra las distintas causales que define la norma, destaco enfáticamente que*

no tengo, respecto del recusante, enemistad, odio o resentimiento de ningún tipo (conf. inciso 10 del artículo antes citado); 3. Contrariamente a lo que presupone el doctor M. , tampoco albergo tal tipo de sentimientos respecto del ex Presidente Ing. Mauricio Macri. Mis diferencias con el ex mandatario son políticas, pero no las llevo al terreno personal. Y no las extiendo al recusante, a quien no conozco personalmente y respecto de cuya conducta en los hechos involucrados no tengo formado preconcepto alguno; 4. Los fundamentos de la Resolución N° RESOL-2022-31-APN-PTN dejan en claro que la decisión allí adoptada, derivada de un pronunciamiento previo del Poder Judicial de la Nación, “no importa la emisión de juicio anticipatorio alguno acerca de la existencia, o no, de posibles responsabilidades de orden disciplinario, cuestión esta que deberá ser esclarecida en el marco de la continuidad de las actuaciones sumariales” (orden 28).

11. El 28 de abril de 2022, el Subprocurador del Tesoro de la Nación elevó estas actuaciones a la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación (orden 29).

12. El 3 de mayo de 2022, la Dirección General de Despacho y Decretos de la citada Secretaría Legal y Técnica tomó la intervención de su competencia (orden 34).

13. El 9 de mayo de 2022, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Legal y Técnica señaló que el Presidente de la Nación estaba facultado para el dictado del acto administrativo proyectado el cual se encontraba en condiciones de proseguir su trámite (orden 40).

14. El 17 de mayo de 2022, mediante Decreto N.º DCTO-2022-262-APN-PTE (B.O. 19-5-22) se desestimó ... *la recusación planteada por el doctor J. M. M. (D.N.I. N° ...) contra el Procurador del Tesoro de la Nación, doctor Carlos Alberto ZANNINI...* por los fundamentos que surgen de su Considerando (orden 46).

15. El 20 de mayo de 2022, el Subprocurador del Tesoro de la Nación solicitó se notificara al doctor M. el Decreto N.º DCTO-2022-262-APN-PTE y, posteriormente, se diera intervención a esta Dirección Nacional con relación al recurso de reconsideración que el nombrado interpusiera contra la Resolución PTN N.º 31/22 (orden 50).

16. El 26 de mayo de 2022, la Dirección de Coordinación Técnica y Administrativa hizo constar que cumplimentó la notificación al doctor M. ordenada (orden 52 y 53).

17. En este estado corresponde que me expida.

- II -

ANÁLISIS

1. Cualquier persona humana o jurídica, de carácter público o privado, posee una aptitud genérica para actuar en un procedimiento administrativo; pero, para ser parte en un procedimiento administrativo *concreto* resulta necesario poseer una aptitud especial,

representada por la titularidad de un derecho subjetivo o un interés legítimo, tal como lo exige el artículo 3.º del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 – T.O. 2017 (B.O. 2-11-17).

Así se ha dicho, con acierto, que esta “legitimación” implica una relación del sujeto con lo que constituye el objeto del procedimiento y una especial posición del sujeto respecto del acto que va a dictarse en el mismo (v. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, Civitas Madrid, 1.º edición, 2000, pág. 160).

Como tiene dicho esta Casa, el derecho subjetivo y el interés legítimo constituyen las dos categorías ... *que otorgan título suficiente para oponerse a las medidas públicas, o bien para deducir una petición tendiente a obtener una decisión concreta de la Administración que declare, reconozca o proteja un derecho o, al menos, un interés legítimo...*, siendo este último aquel interés personal y directo, atribuible a una categoría definida y limitada de individuos, a diferencia del llamado interés público general, diluido en el común (v. Dictámenes 201:179).

Esta legitimación puede considerarse ampliada luego de la reforma constitucional de 1994 (v. arts. 41, 42 y 43) y la interpretación dada por nuestra Corte Suprema de Justicia, incorporando los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y los de incidencia colectiva relativos a intereses individuales homogéneos (v. *Fallos*, 332: 1111, 336: 1236).

Ahora bien, los recursos administrativos son modos de impugnación autónomos de los actos administrativos que tienen por objeto provocar en sede administrativa su reforma, modificación, sustitución o extinción (v. por todos, HUTCHINSON, Tomás, *Régimen de Procedimientos Administrativos, Ley 19.549*, Astrea, Buenos Aires, 10a. edición, pág. 419).

La deducción de un recurso da lugar al nacimiento de un nuevo procedimiento, precisamente un *procedimiento recursivo* que exige, de manera correlativamente lógica, idéntica legitimación que la requerida genéricamente para ser parte en un procedimiento, como lo prescriben expresamente los artículos 74 y 84 del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72.

A ello cabe sumar lo opinado por esta Procuración del Tesoro, en el sentido de que, para interponer recursos administrativos, no solamente es necesario alegar un derecho subjetivo o un interés legítimo, sino que, además, resulta menester que el acto impugnado lesione dicho derecho subjetivo o interés legítimo del recurrente en forma efectiva (v. Dictámenes 251:1).

Por consiguiente, la falta de un derecho subjetivo o de un interés legítimo propios que se pueden reputar afectados por la Resolución impugnada, así como la incapacidad para acreditar el perjuicio sufrido, marcan un límite preciso a la facultad de interponer un recurso administrativo (v. *Dictámenes*, 142:29).

Es así que, del análisis de la Resolución PTN N.º 31/22 que, ante la sentencia judicial, revocó la Resolución PTN N.º 40/18 que clausuró el sumario administrativo (lo cual, en la práctica, implicó reanudar la tarea investigativa requerida por la PIA), surge con claridad la ausencia de lesión o afectación a derecho subjetivo o interés legítimo alguno del doctor M. ... que lo legitime para incoar la reconsideración ensayada.

En efecto, el acto impugnado, en su Considerando, expresamente señaló que ... *la decisión que aquí se adopta, no importa la emisión de juicio anticipatorio alguno acerca de la existencia, o no, de posibles responsabilidades de orden disciplinario, cuestión esta que deberá ser esclarecida en el marco de la continuidad de las actuaciones sumariales.*

2. Sin perjuicio de lo antedicho, no debe pasarse por alto que, como el sumario administrativo disciplinario se encuentra regulado por un procedimiento especial -como lo es el RIA-, y, durante su sustanciación, las impugnaciones a deducir se circunscriben a las previstas en dicho cuerpo (v. *Dictámenes*, 262:125) el cual faculta expresamente a interponer determinados recursos únicamente a la PIA y al sumariado.

En ese sentido, recién luego del llamado a prestar declaración indagatoria el trámite se endereza hacia algún sujeto determinado lo que le permitirá a éste ejercer su derecho de defensa e impugnar el acto conclusivo, por vía administrativa y judicial, en las oportunidades que el RIA prevé ya que, como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación ... *en la relación disciplinaria intervienen dos sujetos: el pasivo, autor de la infracción, y el activo, que es el órgano que puede juzgar al funcionario incurso en la falta y aplicar la sanción correspondiente, previa tramitación de un procedimiento determinado...* -Fallos, 310:738, 319:1034- (v. *Dictámenes*, 266:56).

Entonces es necesario acreditar, ya no un interés legítimo, sino un derecho subjetivo que surge a partir de su vinculación como sumariado para que un agente, o exagente, se encuentre legitimado para interponer alguno de los recursos previstos por el RIA.

Del análisis de las actuaciones sumariales, sustanciadas mediante el expediente N.º EX-2018-18410466-APN-DNSIA#PTN, resulta que ningún funcionario resultó vinculado en el referido carácter de sumariado.

El doctor M. fue citado a prestar declaración en los términos del artículo 62 del RIA según el cual estaba ... *amparado por las garantías establecidas para la declaración del sumariado, sin que ello implique el carácter de tal...*; es decir que, si bien se le recibió declaración sin exigir juramento ni promesa de decir verdad, en modo alguno puede ejercer las facultades reconocidas al sumariado.

Por ello al doctor M. no se le confirió vista de los informes previstos en los artículos 108 y 115 del RIA o de las actuaciones sumariales, ni se le notificó la Resolución PTN N.º 40/18 ya que, como se adelantó, se limitó a clausurar el sumario administrativo y nunca pudo emitir un juicio de valor desincriminante de agentes que no revistieron la calidad de sumariados.

En consecuencia, el doctor M. jamás pudo adquirir -tal como erróneamente alega-, un derecho subjetivo a partir del dictado de la Resolución PTN N.º 40/18 que pudiera considerarse conculcado con la revocación de dicho acto administrativo y que, consecuentemente, le otorgase la legitimación que invoca para introducir cuestionamiento alguno.

En función de lo hasta aquí expuesto, la falta de legitimación del doctor M. importa la ausencia de un presupuesto básico e insoslayable para ser parte en estas actuaciones sumariales así como la improcedencia de su impugnación, pues carece de aptitud para abrir la vía recursiva y más aún para, a partir de ella, recorrerla íntegramente (v. *Dictámenes*, 313:560).

3. Reiterando lo expresado por esta Dirección Nacional de Dictámenes en su anterior intervención, el RIA regula la tramitación del sumario administrativo disciplinario e importa un procedimiento especial o específico (v. *Dictámenes* 250:16, 262:125 y 270:213).

Se ha dicho que ... *el Decreto N.º 722/96, establece con meridiana claridad, en su artículo 2, inciso f), que los Procedimientos sumariales y lo inherente al ejercicio de la potestad correctiva*

interna de la ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (...) constituyen procedimientos especiales que han mantenido su vigencia, sin perjuicio ...de la aplicación supletoria de las normas contenidas en la LEY NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS N° 19.549 y en el REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS aprobado por Decreto N° 1759/72 (t.o. por Decreto N° 1883 del 17 de septiembre de 1991)... -Dictámenes 314:276-

En lo que aquí interesa se ha señalado que ... *durante su sustanciación, las impugnaciones a deducir se circunscriben a las previstas en dicho cuerpo (...) por ello los recursos administrativos estatuidos por el Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto 1759/72 t.o. 1991, resultan virtualmente inoperantes, ya que si en el curso de la instrucción resultare posible cuestionar las decisiones de quien tiene a su cargo el trámite mediante arbitrios sustentados en cuerpos normativos distintos al Reglamento de Investigaciones Administrativas, se frustraría el ejercicio de la potestad disciplinaria...*, por lo que no debe soslayarse que ... *los recursos administrativos estatuidos por el Reglamento de Procedimiento Administrativos, Decreto 1759/72 t.o. 1991, recién van a adquirir operatividad con el dictado del acto conclusivo por parte de la autoridad competente (art. 122, RIA, Dto. N° 467/99, cfr. asimismo el art 126) -v. Dictámenes 262:125-*.

Es por ello que este Organismo Asesor tiene dicho, reiteradamente, que resulta improcedente la interposición de recursos contra el acto que ordena el sumario, ya que no afecta derecho subjetivo o interés legítimo alguno y sólo habilita a investigar los hechos presuntamente irregulares (v. *Dictámenes*, 266:56).

Dicho criterio deviene también aplicable, *mutatis mutandis*, respecto del acto por el que se dispone ampliar el objeto del sumario (v. *Dictámenes*, 318:517), así como en relación a aquél que ordena continuar con la investigación sumarial según su estado -tal el caso de la Resolución PTN N.º 31/22- y, consecuentemente, subsanar los vicios presentes en la Resolución PTN N.º 40/18 que motivaron que se declarase judicialmente su nulidad.

Es que, como bien lo ha señalado la doctrina, este tipo de actos tienen carácter interorgánico, no son actos administrativos o, a lo sumo, revisten la calidad de actos preparatorios; de ello se desprende su insusceptibilidad de afectar de manera directa e inmediata la situación jurídica de ningún particular, toda vez que permanecen en el plano interno de la Administración (V. COMADIRA, Fernando G., *Derecho Administrativo Disciplinario*, Cátedra Jurídica, Buenos Aires, 1.º edición, 2022, pág. 465).

Por consiguiente, aun si se pretendiera soslayar la falta de legitimación del doctor M. para impugnar la Resolución PTN N.º 31/22, resulta improcedente la vía recursiva intentada, contra ésta, atento a su condición de *acto interno* de la Administración.

4. Asimismo, resulta oportuno destacar que en los autos caratulados *Procuraduría de Investigaciones Administrativas c/EN-Procuración del Tesoro de la Nación y Otro s/Proceso de Conocimiento* citados, se dictó sentencia haciendo lugar a la demanda incoada por la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y declarando la nulidad de la Resolución PTN N.º 40/18 y del Decreto N.º 907/18 en los términos de lo dispuesto por el artículo 14, inciso “b”, de la Ley N.º 19.549, por encontrarse afectado uno de sus requisitos esenciales (art. 7.º, inciso “d”, de la Ley citada), en la medida que se le cercenó el derecho que le asistía de producir

prueba (v. orden 2).

5. En síntesis, no se advierte la existencia de vicio alguno que pueda acarrear la nulidad de la Resolución PTN N.º 31/22, circunstancia que, sumada a lo ya expuesto en cuanto a la falta de legitimación del doctor M. en cuanto a su falta de legitimación para recurrir, tornan también improcedente la suspensión cautelar que solicitara respecto a los efectos de la antedicha Resolución (v. art. 12 de la Ley N.º 19.549).

-IV-
CONCLUSIÓN

En consecuencia, y de acuerdo a las consideraciones vertidas, estimo que correspondería rechazar el recurso impetrado por el doctor J. M. M. contra la Resolución de la Procuración del Tesoro de la Nación N.º 31/22, del 22 de marzo de 2022.