

**UNIVERSIDAD  
AUSTRAL**



**TESIS DE DERECHO APLICADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGÍSTER  
EN DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD AUSTRAL.**

**AUTOR:** Alexander J. DELGADO.

**TÍTULO DEL TRABAJO:**

**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS  
EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.**

**PRECISIONES EN ORDEN A LA VIGENCIA DEL RECURSO DIRECTO DEL ARTÍCULO 40  
DE LA LEY NACIONAL N° 22.140.**

**DIRECTOR:** MAGISTER Gerardo D. GARCÍA BIAUS.

**RÍO GRANDE, TIERRA DEL FUEGO.**

**2019.**

## ÍNDICE

I. CAPÍTULO PRIMERO: .....	6
INTRODUCCIÓN.....	6
INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.....	6
II. CAPÍTULO SEGUNDO: .....	9
LA POTESTAD DISCIPLINARIA.....	9
INTRODUCCIÓN.....	9
II.a. De las potestades administrativas.....	9
II.b. Definición.....	11
II.c. Origen.....	12
II.d. De la justificación de la potestad sancionatoria.....	13
II.e. De la aplicación de los principios del derecho penal al campo de las sanciones administrativas disciplinarias.....	13
II.f. Del objeto de la potestad disciplinaria.....	16
II.g. Sus destinatarios.....	17
II.g.1. La situación del personal que goza de la estabilidad.....	18
II.g.2. La situación del personal que no goza de la estabilidad.....	20
II.g.3. Nuestra postura.....	21
SÍNTESIS: .....	21
III. CAPÍTULO TERCERO: .....	23
LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.....	23

INTRODUCCIÓN.....	23
III.a. De la acción de amparo que postula la Ley Nacional N° 16.986.....	23
III.a.1. Nociones generales.....	23
III.a.2. Evolución y concepto.....	24
III.a.3. Presupuestos de admisibilidad de la acción de amparo.....	26
III.a.3.1. Siempre que no exista otro medio judicial más idóneo.....	27
III.a.3.2. Que en forma actual o inminente perturbe los derechos del empleado público.....	28
III.a.3.3. Con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.....	29
III.b. De la medida cautelar autónoma.....	30
III.c. De la acción ordinaria contencioso-administrativa.....	33
III.c.1. Nociones generales. La asignación y distribución de la competencia contenciosa en el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego.....	33
III.c.2. El principio del juez legal.....	35
III.c.3. Los tipos de procesos regulados en el Código Contencioso Administrativo.....	36
III.c.3.1. Proceso contencioso-administrativo ordinario.....	36
III.c.3.2. Proceso contencioso-administrativo sumario.....	37
III.d. Del recurso directo previsto por el artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140.....	38
III.d.1. De la vigencia de la Ley Nacional N° 22.140 en el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego.....	38
III.d.2. Su naturaleza jurídica.....	40
III.d.3. El trámite del recurso directo del artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140.....	41
SÍNTESIS: .....	42
IV. CAPÍTULO CUARTO: .....	45
SOBRE LA VIGENCIA DEL RECURSO DIRECTO DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY NACIONAL 22.140 EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.....	45

INTRODUCCIÓN.....	45
IV.a. El debate en el ámbito local.....	45
IV.b. Examen de la vigencia del artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140 en el ámbito provincial.....	48
IV.b.1. Análisis normativo.....	48
IV.b.2. Análisis del recurso judicial directo a la luz de la jurisprudencia nacional. ..	50
IV.b.3. Conclusión.....	52
IV.c. Comparación del proceso contencioso-administrativo sumario y el recurso directo. Análisis del asunto desde la perspectiva del agente: el principio de celeridad procesal y el derecho a la tutela judicial efectiva.....	52
IV.c.1. Introducción.....	52
IV.c.2. Examen a la luz de la celeridad procesal de la vía del artículo 40, Ley Nacional N° 22.140, frente al proceso sumario previsto en el Código Contencioso Administrativo.....	53
IV.c.3. La especialidad del Tribunal de origen. La garantía de la doble revisión en beneficio del particular.....	54
IV.c.4. Conclusión.....	55
SÍNTESIS: .....	56
V. CAPÍTULO QUINTO:.....	59
CONCLUSIONES FINALES.....	59
BIBLIOGRAFÍA CITADA. JURISPRUDENCIA CITADA.....	62
A. BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	62
B. JURISPRUDENCIA CITADA.....	65
LISTADO DE ABREVIATURAS.....	70



## **I. CAPÍTULO PRIMERO:**

### **INTRODUCCIÓN.**

#### **Introducción y planteamiento de la cuestión.**

La Ley Nacional N° 22.140 fue derogada por su par N° 25.164, no obstante en la Provincia de Tierra del Fuego su aplicación está amparada por la Ley Nacional N° 23.775, extremo que posteriormente fue ratificado en el marco de numerosos pronunciamientos emitidos por el Superior Tribunal de Justicia local.

Esta última ley consagró la provincialización de Tierra del Fuego, sin embargo, el mecanismo que estableció para determinar la derogación de las leyes que regían en el antiguo territorio y su suplantación por las normas que dictarían las autoridades de la nueva provincia, no ha sido del todo claro, dejando en algunos casos un amplio margen para la interpretación, lo cual genera no pocas complejidades a la hora de dilucidar nada menos que la normativa aplicable a ciertas relaciones jurídicas.

Partiendo de este contexto, la presente investigación procura examinar cuáles son actualmente los medios de impugnación disponibles en el sistema jurídico de la Provincia de Tierra del Fuego, a favor del empleado público que fue objeto de una medida expulsiva y que pretende acceder a la jurisdicción en defensa de sus derechos.

En particular, dentro de la Ley Nacional N° 22.140 se encuentra previsto un recurso judicial directo -consignado en su artículo 40-, que en la actualidad ha dado lugar a la aparición de voces dispares en orden a definir su vigencia a la luz de la restante normativa que rige en el ámbito local, y que ha sido dictada con posterioridad a la provincialización del antiguo Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Precisamente, la sustancia del debate se alimenta de la ausencia de una norma que, explícitamente, aborde la cuestión concerniente al recurso judicial directo que prevé el artículo 40 del plexo normativo citado, ya sea ratificándolo o derogándolo.

Al transitar las instancias de esta investigación, tenemos el propósito de demostrar al lector, con elementos de juicio elocuentes, la razonabilidad de nuestra hipótesis de tesis consistente en que: a partir de la distribución de la competencia judicial y del diseño de los mecanismos de acceso a la jurisdicción dispuestos por el constituyente y por el legislador local, implícitamente se produjo la abrogación de la vía impugnativa establecida el artículo 40 y siguientes de la Ley Nacional N° 22.140, no obstante que los demás preceptos que conforman aquella norma se encuentren vigentes.

En orden a arribar a una respuesta que encuentre adecuado sostén en la Constitución Provincial y en las restantes normas locales, se ingresará tanto en su análisis como en un examen de los diversos precedentes jurisprudenciales, tanto nacionales como locales, que han abordado lo atinente al recurso directo, y cómo interactúa éste con la existencia de la acción ordinaria contencioso-administrativa.

Analizados que fueran los elementos de juicio en derredor de esta cuestión, intentaremos hacerlos converger en una solución que sea, al mismo tiempo, ajustada a derecho y protectoria de los intereses del empleado demandante que vea afectados sus derechos.



## **II. CAPÍTULO SEGUNDO:**

### **LA POTESTAD DISCIPLINARIA.**

#### **Introducción.**

A los fines de contextualizar el marco de investigación, entendemos conveniente realizar un breve repaso en torno a la potestad sancionatoria que ostenta la Administración Pública para corregir la conducta de sus dependientes, revisando cuáles son las principales voces al respecto y el alcance de la misma.

Ello en razón a que el ejercicio de aquella potestad será lo que -luego- posibilitará la utilización de los distintos mecanismos de protección de derechos que se encuentran a disposición del empleado público en la Provincia de Tierra del Fuego.

Es importante advertir que en esta investigación únicamente resultará de interés el análisis de un aspecto de la potestad sancionadora identificada como disciplinaria, quedando a un lado la restante que se materializa en la posibilidad de establecer sanciones a los ciudadanos que no están ligados a la Administración por un vínculo de empleo público, tras comprobar de éstos su incumplimiento a la norma *-ius puniendi-*.

#### **II.a. De las potestades administrativas.**

La existencia de las potestades administrativas se explica a partir del reconocimiento de una realidad, en la cual la Administración Pública tiene por fin lograr el bien común a todos sus ciudadanos, para lo cual, en aras de alcanzar dicho cometido cuenta con herramientas jurídicas que la doctrina, unánimemente, ha denominado del modo antedicho<sup>1</sup>.

En efecto, las potestades son los medios jurídicos con que la Administración procura sus fines y en ese carácter son deberes jurídicos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ, Alberto M. *Estudios de Derecho Público*. San Juan – República Argentina, 2000, página 101: “La Administración Pública, en este esquema de funciones que todos conocemos, tiene cometidos que cumplir en cuanto a la consecución del bien común, y para ello va a necesitar los medios jurídicos idóneos. Esos medios jurídicos son las potestades administrativas.”

<sup>2</sup> Cfr. IVANEGA, Miriam M. “Potestades. Derecho Penal y Derechos Disciplinario”. Ediciones RAP S.A., página 35. En: <https://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/DOCUMENTOS/+AUTOR1.273/+REVISTA.8745/+CA.1ADM0063098797000/1ADM0063098797000.html> (disponible en Internet el 8-V-2019).

En un primer momento, el jurista español Villar Palasí señaló, sobre la base de la doctrina elaborada por Gerber, que el origen de la potestad administrativa estaba dado a partir de la concepción de que la Administración tiene derechos subjetivos que le otorga la ley, por añadidura del reconocimiento al principio de legalidad, sobre el cual está fundado el Derecho Administrativo<sup>3</sup>.

Con el paso del tiempo, esta concepción se fue depurando al punto de colegir que potestad y derecho subjetivo son especies de un mismo género; en razón de lo cual, los poderes jurídicos se distinguen en que mientras el derecho subjetivo encuentra su origen en una relación jurídica concreta y recae sobre un sujeto cierto y determinado, la potestad deriva directamente del ordenamiento jurídico y tiene un carácter genérico<sup>4</sup>.

De esta forma la potestad se despliega en un plano genérico, configurándose como un poder jurídico general y abstracto que adolece de un objeto determinado o específico, como también de sujetos singularmente obligados, lo que a la postre la distingue de los elementos que identifican al derecho subjetivo<sup>5</sup>.

Asimismo, entendemos, con base en la doctrina mayoritaria, que las potestades se diferencian de los derechos subjetivos en razón de que, por definición, un derecho admite la posibilidad de ser renunciado, mientras que tal supuesto sería inviable en el caso de las potestades, pues tienden a satisfacer el bien común<sup>6</sup>.

Sentado ello, tenemos que las potestades administrativas presentan una amplia gama de clasificaciones, sin embargo como lo indicáramos al inicio, nos vamos a ceñir al análisis de una de ellas: la potestad sancionatoria.

Ésta, a su vez, presenta dos aspectos bien diferenciados. En primer lugar, tenemos la potestad sancionadora correctiva que implica las sanciones impuestas al ciudadano común -denominado así para distinguirlo de aquél que está ligado a la Administración por un vínculo especial- y, en segundo lugar, aquella que habilita la

---

<sup>3</sup> Cfr. VILLAR PALASÍ, José Luís. “*Apuntes de Derecho Administrativo*”. Capítulo 9: La potestad, página 159/160.

<sup>4</sup> Cfr. IVANEGA, 36.

<sup>5</sup> Cfr. VILLAR PALASÍ, 162.

<sup>6</sup> Cfr. SÁNCHEZ, 102.

aplicación de penas sobre sus agentes o funcionarios cuando su conducta no se ajusta a las reglamentaciones vigentes, denominada potestad sancionadora disciplinaria<sup>7</sup>.

Precisamente, esta última es la que delimita la investigación que emprendemos a continuación.

## **II.b. Definición.**

Inicialmente, para comenzar a hablar de potestad sancionadora disciplinaria es imprescindible realizar una aproximación a sus variadas definiciones, con el propósito de identificarla frente a otros institutos jurídicos.

García Pullés nos explica que la capacidad de aplicar una sanción se exhibe directa o indirectamente como manifestación de una de las potestades del Estado sobre sus dependientes, que deriva de su facultad de reglamentar los derechos. Llamemos a esa capacidad potestad sancionatoria del Estado y reconozcamos su carácter único, comprensivo de todas las especies de sanciones<sup>8</sup>.

En este punto, compartimos la definición de este instituto, como la aptitud que faculta y autoriza a la Administración para actuar de una determinada manera, la cual proviene de la norma jurídica, de ahí que toda la actividad administrativa se exhibe como el ejercicio de un poderío que -de forma previa- la ley le atribuyó, estando conformado y delimitado por la norma en su alcance y extensión. Es un título de esa acción, una facultad<sup>9</sup>.

En esa línea, Comadira la ha definido como *“(...) el sistema de consecuencias jurídicas de índole sancionatorio represivo que, aplicable por la propia Administración Pública en ejercicio de poderes inherentes, el ordenamiento jurídico imputa, en el plano de la relación de función o empleo público, a las conductas de agentes o ex agentes estatales violatorias de deberes o prohibiciones exigibles, o impuestos, respectivamente, por las normas reguladoras de aquella relación con el fin*

---

<sup>7</sup> Cfr. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 5ª edición, 2000, página 628/629.

<sup>8</sup> Cfr. GARCIA PULLES, Fernando. *“Sanciones de policía - La distinción entre los conceptos de delito y faltas y contravenciones y la potestad sancionatoria de la Administración”*. Ediciones RAP SA, página 2.

<sup>9</sup> Cfr. IVANEGA, 36.

*de asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la Administración Pública”<sup>10</sup>.*

Definida que fuera la potestad sancionatoria disciplinaria, acto seguido nos corresponde precisar que ésta se configura en función a cuatro poderes que subyacen en ella, los cuales son necesarios para su adecuado desempeño, a saber: en primer lugar, crear normas internas para ordenar el desarrollo de la relación principal; en segundo lugar, impartir órdenes concretas a los sujetos afectados por ese vínculo; en tercer lugar, controlar el cumplimiento de dichas normas internas y, finalmente, reprimir con sanciones administrativas la conducta de los individuos que resulte perjudicial para el mejor desarrollo de esa relación principal. Así se manifiesta el poder disciplinario<sup>11</sup>.

### **II.c. Origen.**

Se ha sostenido que la concepción de la potestad sancionatoria de la Administración halla su inicio en la concentración del poder político materializada en el siglo XIII, cuando la aptitud sancionatoria del Estado sobre los ciudadanos fue reconocida como atributo propio de la potestad monárquica de policía, y se asoció directamente con el poder del Soberano<sup>12</sup>.

Agustín Gordillo explica que luego en el siglo XVIII la policía designaba el total de la actividad administrativa interna —con exclusión de las finanzas—, lo que daba por resultado la facultad estatal de regular todo lo que estaba dentro de las fronteras del Estado, sin ninguna excepción, esto se traducía en la autoridad jurídicamente ilimitada de obligar e imponer órdenes en pos de alcanzar lo —que se pensaba— conveniente<sup>13</sup>.

Aunque, el citado autor advierte que ya en aquella época se empezó a identificarla como una función del Estado y, concretamente, como una parte de la función ejecutiva.

Posteriormente, con la irrupción del modelo Liberal sus objetivos fueron reducidos y adecuados a ideas que expresaban que el Estado sólo estaba llamado a

---

<sup>10</sup> COMADIRA, Julio. *“La responsabilidad disciplinaria del funcionario público”*, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ediciones RAP S.A., 2004, página 2.

<sup>11</sup> Cfr. IVANEGA, 44.

<sup>12</sup> Cfr. GARCÍA PULLÉS, 2.

<sup>13</sup> Cfr. GORDILLO, Agustín. *“Tratado de derecho administrativo”*, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado, página 209.

asegurar la protección de la libertad y la seguridad, y que sólo para el cumplimiento de tales finalidades podría usar su poder para coaccionar y ordenar.

En conclusión, escudriñar de donde partió la idea que dio marco a la potestad sancionadora nos será útil para avanzar al análisis de las diversas versiones introducidas para justificar su naturaleza.

#### **II.d. De la justificación de la potestad sancionatoria.**

En la actualidad encontramos –básicamente- dos posturas que intentan justificar el poder sancionador de la Administración, los que sostienen que “(...) *toda organización posee, como poder inherente, la facultad de sancionar mediante la técnica jurídica represiva las conductas de los integrantes que afecten su adecuado funcionamiento*”<sup>14</sup>.

Desde otro ángulo, se postula que la facultad de aplicar sanciones que ostenta la Administración es “(...) *de carácter jurisdiccional y emana de la potestad punitiva del Estado que es una sola. Por lo tanto, no deberá corresponder a la Administración, sino recluirse al juez, sujeto al que –en un Estado de derecho- se le atribuye la función de juzgar*”<sup>15</sup>.

La adopción de uno u otra tendrá distintas consecuencias, por cuanto de aceptar la segunda de ellas ubicaríamos a la potestad sancionatoria disciplinaria en el marco del Derecho Penal, o en caso de negarla ésta se encuadraría en el ámbito del Derecho Administrativo como una rama o departamento de éste; todo lo cual será abordado en el siguiente segmento de este capítulo.

#### **II.e. De la aplicación de los principios del derecho penal al campo de las sanciones administrativas disciplinarias.**

Esta cuestión se explica a partir de la concepción de que el *ius puniendi*, o poder de sancionar del Estado, es uno solo, aunque se manifiesta de dos maneras, la primera, en la potestad de los jueces de sentenciar penas y, la segunda, cuando la Administración dicta un acto administrativo sancionatorio, ya sea castigando una falta

---

<sup>14</sup> Cfr. AJA ESPIL, Jorge. “*Constitución y poder, historia y teoría de los poderes implícitos y de los poderes inherentes*”. Buenos Aires, 1987, página 159/160.

<sup>15</sup> USLENGHI, Alejandro, “*Control judicial de la potestad sancionatoria de la Administración*”, Ediciones RAP S.A., página 222.

cometida por un administrado o bien tendiente a salvaguardar su adecuado funcionamiento, siendo este último el bien protegido por la responsabilidad disciplinaria del agente.

De ese modo, resulta interesante destacar la interpretación que realizó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno al tema al esbozar que “(...) *las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita*”<sup>16</sup>.

Entonces bien, si tenemos que la facultad del Estado de imponer sanciones es una sola pero se manifiesta en dos vías, a partir de esta premisa nace el interrogante acerca de cómo relacionar los principios y garantías del Derecho Penal al Derecho Administrativo Disciplinario.

A los fines de dar respuesta a dicha incógnita, se han esgrimido esencialmente dos posturas, la primera, reconoce en el ejercicio de la potestad disciplinaria la práctica de la jurisdicción por parte de la Administración, lo cual implicaría -por derivación- la razonabilidad de garantizar al afectado todas las garantías y principios inherentes al Derecho Penal.

En esa línea de pensamiento, se aseveró que en el supuesto que las sanciones posean naturaleza represiva, por menores que fueran, las infracciones tendrán una idéntica sustancia penal que los delitos, existiendo respecto de éstas simplemente una diferencia cuantitativa<sup>17</sup>.

Por tal motivo, según este criterio, en la materia rigen los principios y las reglas del Derecho Penal, apoyándose tal postura en la disposición expresa contenida en el artículo 4 del Código Penal<sup>18</sup>.

Dicho argumento está emparentado a la definición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la actividad jurisdiccional, entendida como aquella que “(...) *en el orden normal de las instituciones corresponde a los jueces, aunque por excepción*

---

<sup>16</sup> CIDH, “BAENA, Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá)”, 2-II-2001.

<sup>17</sup> Cfr. CASSAGNE, Juan C., *Los principios generales del derecho en el derecho administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988, página 29/30.

<sup>18</sup> El artículo 4º del Código Penal prescribe que: “*Las disposiciones generales del presente código se aplicarán a todos los delitos previstos por leyes especiales, en cuanto éstas no dispusieran lo contrario*”.

*el legislador haya atribuido su conocimiento a órganos de otro poder*”<sup>19</sup>, siendo ello así, nótese que si bien el ejercicio de la jurisdicción ha sido habilitado a favor de la Administración en el caso de la actividad sancionadora disciplinaria, también es cierto que su desarrollo debería ser bajo los principios y garantías del Derecho Penal, a fin de evitar colocar al sujeto afectado en una situación menos desfavorable a la que tendría frente a un órgano jurisdiccional.

Por otro lado, en la segunda postura se posiciona el Dr. Uslengui, quien resuelve este asunto al hacer una distinción entre las sanciones administrativas en general y las disciplinarias propiamente dichas, indicando que sin lugar a dudas los principios del derecho penal son aplicables a las primeras, pero cuando estamos en presencia de las sanciones meramente disciplinarias su traslación debe ser atenuada, cuando no puesta en duda<sup>20</sup>.

Finalmente, el Profesor Julio Comadira explica que a causa de que el poder disciplinario integra la naturaleza o esencia misma de la organización administrativa<sup>21</sup>, las normas que lo regulan deben incluirse en el Derecho Administrativo y como un capítulo singular de éste en su vertiente sancionadora, sin perjuicio de que su sustancia represiva requiera acudir a la aplicación analógica de los principios del Derecho público punitivo del Estado<sup>22</sup>.

En síntesis, siguiendo la postura de Comadira entendemos que el Derecho Administrativo Sancionador es una herramienta a disposición de la Administración para sostener su organización y buen funcionamiento, y como tal forma parte del Derecho Administrativo, conclusión que no impide reconocer -dada su materia represiva- la razonabilidad de conciliar los principios del Derecho Penal al ámbito administrativo disciplinario, siendo necesario tamizarlos en cada caso concreto en pos de precisar cuándo es pertinente su aplicación analógica.

---

<sup>19</sup> CSJN. Fallos: 301:1.152.

<sup>20</sup> Cfr. USLENGHI, 224.

<sup>21</sup> PTN. Dictámenes: 121:166; 199:175; Fallos 254:43: *“La Procuración del Tesoro de la Nación sostiene como doctrina: “La potestad disciplinaria de la Administración Pública tiene por finalidad asegurar y mantener el normal funcionamiento de los servicios a su cargo, por lo cual la imposición de las sanciones disciplinarias resulta ser el ejercicio de una facultad inherente al poder de administrar.”*

<sup>22</sup> Cfr. COMADIRA, 6.

Solución que difiere de la traslación total de los principios generales del Código Penal al campo del derecho administrativo disciplinario, expresamente vedada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>23</sup>.

#### **II.f. Del objeto de la potestad disciplinaria.**

Siguiendo a la Dra. Ivanega, podemos afirmar que la potestad sancionatoria frente a la disciplinaria, mantiene una relación de género a especie que debe respetar las características propias de cada una, de acuerdo a los fines que persiguen y los derechos que se afectan con su ejercicio<sup>24</sup>.

Ahora bien, circunscribiendo el campo de análisis a esta última, Alfredo L. Repetto -siguiendo la tesis de Marienhoff- sostuvo que *“el derecho disciplinario administrativo tiene por objeto sancionar aquellas conductas del agente público que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública y que se originan en la inobservancia de los deberes inherentes a su calidad de agente público”*<sup>25</sup>.

Al mismo tiempo, la Procuración del Tesoro de la Nación indicó que su fundamento y fin consiste en prevenir o evitar que el agente incumpla con sus deberes o quebrante las prohibiciones y, de ese modo, asegurar y mantener el normal funcionamiento de la Administración Pública, pues sin orden no se puede concebir el eficaz desarrollo de la actividad administrativa<sup>26</sup>.

A su turno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que *“(…) las medidas disciplinarias tienen por objeto mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio, con el objeto de asegurar el debido cumplimiento de los deberes funcionales; por lo que la intensidad con que se castigan las infracciones del ordenamiento estatutario que rige los deberes y derechos del funcionario debe ser proporcional a la gravedad de la perturbación que la falta ocasiona en el funcionamiento del servicio”*<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. CSJN. Riccomi, Humberto Alfredo s/ art. 40 - ley 22140, Fallo del 6-VI-1989. Cita Online: 04\_312v1t140 (Disponible en Internet el 16-VI-2019).

<sup>24</sup> Cfr. IVANEGA, 42.

<sup>25</sup> REPETTO, Alfredo L., *Procedimiento administrativo disciplinario: el sumario* – 1ª ed. – Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2008, página 3.

<sup>26</sup> PTN. Dictámenes: 199: 175.

<sup>27</sup> CSJN. "Spinosa Melo, Oscar Federico c/ E.N. CM° de Relaciones Exter. Comer. Internacional y CultoC, del 5-IX-2006.

Es decir que el propósito que motiva el ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria no es otro que el de mantener el buen y adecuado funcionamiento de la Administración Pública, a cuyo fin deberá ponderar la gravedad e intensidad de las medidas que adopte.

### **II.g. Sus destinatarios.**

Para encuadrar este punto, resulta ilustrativa la explicación que hace Goane en orden a que la organización es inherente a la condición social del hombre y coadyuva al logro del bien común; para ello, partimos de la idea que, sólo podrá alcanzar sus fines en un marco de relativo orden, lo que supone necesariamente la aptitud o poder para su efectiva preservación frente a la posibilidad de que cada miembro, absorbido por su propio interés, descuidará el general y accionara en desmedro de aquélla<sup>28</sup>.

Acto seguido, nos interesa precisar cuáles son los miembros pertenecientes a la organización administrativa, que se ven comprendidos dentro de la potestad disciplinaria que ésta posee.

A tales fines, es apropiado incorporar al análisis el concepto legal contenido en la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en nuestro país por la Ley Nacional N° 24.759, que define en su artículo 1° que funcionario público, oficial gubernamental o servidor público es *“cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”*<sup>29</sup>.

Como se observa, su definición es muy amplia por lo que corresponde efectuar algunas precisiones, no obstante la misma nos da una primera aproximación de este asunto, cuando nos referimos a los dependientes de la Administración, aludimos a todo aquél que participa del ejercicio de funciones públicas.

---

<sup>28</sup> Cfr. GOANE, René M., *“El poder disciplinario de la Administración Pública, algunos aspectos controvertidos en la doctrina nacional”*, en AA.VV., Derecho administrativo, en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, página 1013.

<sup>29</sup> Cfr. Convención Interamericana contra la Corrupción, artículo 1°.

A la luz de lo expuesto, podemos asegurar que *“El agente o empleado público es aquella persona que presta servicios remunerados a favor del Estado enajenando su fuerza de trabajo”*<sup>30</sup>.

A la vez, el vínculo que une a éste con la Administración se denomina contrato de empleo público, el cual ha sido definido como *“(…) aquel que se da tanto dentro de la persona de Derecho Público estatal como no estatal, con independencia del régimen jurídico de Derecho Público o Privado que le corresponda a sus empleados”*<sup>31</sup>.

Así las cosas, una de las cuestiones que nos interesa abordar finca en torno a qué dependientes de la Administración Pública serán los destinatarios de la potestad sancionatoria disciplinaria que venimos analizando.

### **II.g.1. La situación del personal que goza de la estabilidad.**

Con relación al tema, traemos a colación el conocido pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictado en el caso “Magallanes” donde refirió que la *“(…) la corrección disciplinaria pierde su esencial razón de ser, cuando, al momento de su aplicación, el sancionado ha dejado de pertenecer al Poder Estatal al que corresponde el ejercicio de las facultades disciplinarias”*<sup>32</sup>.

En sintonía, la Procuración del Tesoro de la Nación esbozó que *“Los presupuestos para el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración Pública, con relación a los funcionarios imputados por hechos ocurridos durante su desempeño en cargos extraescalafonarios, son, la subsistencia de la relación de empleo público y la subordinación jerárquica”*<sup>33</sup>.

Dicho en otros términos, bajo la concepción de la Procuración del Tesoro de la Nación, es un presupuesto imprescindible para el ejercicio de la potestad disciplinaria que subsista el vínculo entre la Administración y el agente, del cual se sospecha la comisión de la falta disciplinaria endilgada.

---

<sup>30</sup> CABRAL, Pablo O., y SCHREGINGER Marcelo J., *El Régimen de Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, página 33.

<sup>31</sup> BASTONS, Jorge Luis, *Derecho Público para administrativistas, Las claves conceptuales del empleo público en Argentina*, Librería Editora Platense, Buenos Aires, 2008, página 290.

<sup>32</sup> CSJN. MAGALLANES, Miguel Alberto s/ decreto 6666/57. Fallos: 251:368 (1961).

<sup>33</sup> PTN Dictámenes: 105:209; 107:232.

Este sinalagma contractual, es entendido por parte de la doctrina únicamente en la relación de empleo público amparada por la estabilidad, derecho garantizado por la Constitución Nacional en su artículo 14 bis, y por la Constitución local de Tierra del Fuego en su artículo 16 punto 12, entre otros plexos normativos.

La estabilidad del empleado público -al decir de Alfredo L. Repetto- es concebida como el derecho a no ser removido del cargo, sino por las causas y los procedimientos establecidos por las normas<sup>34</sup>.

De este modo, existe una postura que entiende que el régimen disciplinario está consagrado exclusivamente para el agente que goza de la estabilidad, a su respecto se ha dicho que *“en esos vínculos (...) pesa sobre la Administración el deber de respetar (...) la estabilidad del empleo público, impuesta en las Constituciones. De este enfoque podemos derivar que sólo correspondería aplicar el régimen disciplinario a quienes gozan de esa garantía”*<sup>35</sup>.

Esta idea está en sintonía con el criterio postulado por la Procuración del Tesoro de la Nación, que afirma la imposibilidad de que sean sujetos pasivos de un sumario los agentes que carecen de estabilidad laboral<sup>36</sup>.

Es preciso indicar que dicho lineamiento fue sostenido en el marco de la vigencia de la Ley Nacional N° 25.164, que en su artículo 27 *in fine* prevé la posibilidad de aplicar el régimen disciplinario de la norma al personal contratado o de gabinete en las condiciones que establezca la reglamentación. Sin embargo, como aún dicha reglamentación no fue creada, el organismo citado interpreta que corresponde mantener excluidos a los empleados en cuestión.<sup>37</sup>

En breve, podemos sacar en limpio que esta tesis excluye del ámbito de aplicación del régimen disciplinario al personal que carece de estabilidad, esto es, aquel dependiente de la Administración que está ligado a ésta por un vínculo no permanente, encuadrando en algunas de las siguientes situaciones: contratado, de gabinete y transitorio, modalidades estipuladas por el artículo 11 de la Ley Nacional N° 22.140.

---

<sup>34</sup> Cfr. REPETTO, 6.

<sup>35</sup> IVANEGA, 50.

<sup>36</sup> PTN, Dictámenes: 261:112, 270:217, 290:181, entre otros.

<sup>37</sup> Para un tratamiento del tema puede verse GARCÍA BIAUS, *La exclusión de tutela sindical en el empleo público*, RAP, n° 471, página 27 y sgtes.

## **II.g.2. La situación del personal que no goza de la estabilidad.**

Por otro lado, se ha dicho que la existencia de la estabilidad no constituye un óbice para que la Administración investigue y de las conclusiones que arroje la pesquisa, deslinde las responsabilidades del caso, sin importar si el agente involucrado integra o no los cuadros permanentes del Estado.

En este sentido, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas expresó que en esos casos, igualmente existe un vínculo laboral con todas las particularidades que lo caracterizan, destacándose las notas que tipifican la relación de dependencia, como son la dependencia jurídica, técnica y económica que pesa sobre el empleado; a lo que se añade la existencia de una relación jerárquica respecto del personal directivo, y éste a su vez está dotado de las facultades disciplinarias necesarias para ejercer el control de la Administración, las cuales deben aplicarse de forma proporcionada y lógica<sup>38</sup>.

En el caso particular de la Provincia de Tierra del Fuego, tenemos que la Ley Nacional N° 22.140, vigente a nivel local, acuerda al personal -en su artículo 15 inciso g)- el derecho de interponer recursos, y en el apartado final del citado precepto se hace constar explícitamente que dicha previsión normativa es a favor del personal no permanente, inclusive.

Con lo cual, si la norma le reconoce aptitud para interponer recursos al personal que adolece de la estabilidad en su puesto, es razonable deducir que éste es pasible de la imposición de medidas disciplinarias.

En concordancia, un sector de la doctrina asevera que si la falta existió, no hay motivo alguno para rechazar la posibilidad de la sanción cuando la Administración no pudo o debió conocer la conducta infractora al momento de la extinción del vínculo; haciendo énfasis en el fin de prevención de la sanción, que se ve satisfecho –cuanto menos- frente a un eventual reingreso del ex agente infractor<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Procuraduría de Investigaciones Administrativas, Fiscalía N° 2, Expediente N° 28.953, interno N° 1084, 8-I-2016.

<sup>39</sup> COMADIRA, 3.

### **II.g.3. Nuestra postura.**

Como síntesis provisional de lo expuesto hasta aquí, luego de presentar las principales voces enunciadas en este asunto, adherimos a la posición concerniente a que el régimen disciplinario está concebido para todas las modalidades de contratación que prevé la Ley Nacional N° 22.140, habida cuenta de que esta tesis no cercena las posibilidades de la Administración en adoptar las medidas convenientes a la conservación y protección del bien jurídico tutelado, enderezado a la correcta prestación del servicio público.

Esta conclusión autoriza a la Administración para que investigue y, de las conclusiones de dicha pesquisa, deslinde las responsabilidades que constató, con la pertinente imposición de sanciones o, en caso de que el dependiente ya no pertenezca a los cuadros del Estado o esté vinculado a ella por una modalidad que no sea la permanente, a la incorporación del acto administrativo a su legajo o en el expediente en el que obren sus antecedentes, frente a un hipotético reingreso de aquél.

#### **Síntesis:**

✓ Las potestades son los medios jurídicos con los que la Administración procura sus fines y en ese carácter son deberes jurídicos.

✓ La potestad sancionatoria frente a la disciplinaria, mantiene una relación de género a especie que debe respetar las características propias de cada una, de acuerdo a los fines que persiguen y los derechos que se afectan con su ejercicio.

✓ Toda organización administrativa posee, como poder inherente, la facultad de sancionar mediante la técnica jurídica represiva las conductas de los integrantes que afecten su adecuado funcionamiento.

✓ Existen posturas disímiles en orden a la aplicación del régimen disciplinario sobre aquellos agentes contratados bajo una modalidad no permanente.

✓ Nuestra conclusión es a favor de un régimen disciplinario amplío, aplicable a todas las modalidades de contratación que prevé la Ley Nacional N° 22.140.

✓ Ello autoriza a la Administración, en caso de corresponder, a la imposición de sanciones o, en el supuesto de que el dependiente ya no pertenezca a los cuadros del Estado o esté vinculado a ella por una modalidad que no sea la permanente, a la incorporación del acto administrativo a su legajo o en el expediente en el que obren sus antecedentes, frente a un hipotético reingreso de aquél.



### **III. CAPÍTULO TERCERO:**

#### **LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.**

##### **Introducción.**

Este segmento de la obra tiene el propósito de analizar cuáles son los remedios procedimentales y procesales emergentes, tanto de la normativa nacional vigente en la Provincia de Tierra del Fuego en virtud de lo previsto en la Ley Nacional N° 23.775 –sobre el tópico se avanzará oportunamente-, así como de las normas dictadas con posterioridad a la provincialización del Territorio, a favor del empleado público que fue objeto de una sanción disciplinaria.

Es importante aclarar que el estudio abierto en este capítulo no adelantará una respuesta a la cuestión que procura resolver esta investigación, sino que se limitará, únicamente, a detectar y presentar los diversos instrumentos disponibles para el agente.

##### **III.a. De la acción de amparo que postula la Ley Nacional N° 16.986.**

###### **III.a.1. Nociones generales.**

La acción de amparo está regulada por la Ley Nacional N° 16.986, que luego fue receptada por la Constitución Provincial y por la Nacional, resultando procedente contra los tres niveles del Estado, llámese federal, provincial y/o municipal, así como también contra un particular, sujeto del derecho privado.

Dicha legislación se incorporó definitivamente al sistema jurídico vigente en la Provincia de Tierra del Fuego, tras el dictado de la Ley Nacional N° 23.775 que a través de su artículo 14 adopta toda la normativa vigente al tiempo de su promulgación, que expresamente no se oponga a la Constitución y/o a las leyes de esta jurisdicción.

Inicialmente, podemos afirmar sin hesitación que el término amparo tiene varias interpretaciones, que permite identificarlo como una acción, proceso o pretensión.

De este modo, en primer lugar, si explicamos al amparo como una acción diremos que consiste en un derecho subjetivo, público, abstracto y autónomo del que goza toda persona para postular la tutela jurídica mediante el ejercicio de la actividad jurisdiccional; o sea, es un poder jurídico que todo individuo posee frente a los órganos

del Poder Judicial para provocar la actividad jurisdiccional expedita y rápida en defensa o tutela de determinados derechos constitucionales, distintos de la libertad personal<sup>40</sup>.

De allí es que Bidart Campos señaló que la acción de amparo se identifica con el derecho a la tutela judicial efectiva, que tradicionalmente se ha venido denominando derecho a la jurisdicción o derecho de acceso a los tribunales<sup>41</sup>.

En segundo lugar, el amparo entendido como pretensión implica el ejercicio concreto de acudir a la jurisdicción. Al respecto se ha colegido que “*La pretensión procesal es (...) la autoatribución de un derecho y la petición concreta de que sea tutelado*”<sup>42</sup>, es decir que el propósito de todo proceso es siempre una pretensión, algo que se pide al juez frente a alguien, porque quien lo solicita estima -a partir del ordenamiento jurídico- que el demandado está obligado a no hacer lo que está haciendo o a hacer lo que no hace<sup>43</sup>.

En tercer lugar, el artículo 43 de la Constitución Nacional alude al amparo como un proceso, entendiéndolo como una serie ordenada de actos cuya finalidad apunta a resolver -conforme a derecho- un caso sometido al conocimiento del órgano jurisdiccional<sup>44</sup>.

### **III.a.2. Evolución y concepto.**

La acción de amparo en nuestro País halla su génesis en los conocidos casos “Siri” y “Kot”, en los cuales –particularmente en el primero- el Cíbero Tribunal dio protección al actor ante la lesión de su esfera de libertad, a la vez que suplió la falta de herramientas procesales adecuadas para hacer cesar rápidamente la ilegítima supresión de los derechos esenciales<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. ACKERMAN Mario E., *Diccionario jurídico*/dirigido por [et.al.]. – 1ª ed. – Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2012, página 16.

<sup>41</sup> Cfr. BIDART CAMPOS, Germán J. “*El acceso a la justicia, el proceso y la legitimación*”, *La Legitimación*, Abeledo Perrot, 1996, página 16.

<sup>42</sup> COUTURE, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ra Ed., Depalma, 1978, página 62.

<sup>43</sup> Cfr. GONZALEZ PÉREZ, Jesús. “*El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1997*”, REDA 97, página 17.

<sup>44</sup> Cfr. SAMMARTINO, Patricio M. E. *Control de la Administración Pública: El amparo en la Constitución*. Ediciones RAP S.A. página 353.

<sup>45</sup> CSJN. Siri, Ángel, s/ interpone recurso de habeas corpus. Fallos: 239:459 (1957): “*Las garantías individuales existen y protegen por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias*”.

Agrega el Profesor Sammartino que “(...) allí, el más Alto Tribunal extrajo, de los mismos derechos fundamentales, el derecho de acceder al cauce de tutela judicial que los garantizaba con vital prontitud. Anidaba la idea que los derechos y las constituciones quedan privados de significado práctico si no se crean instrumentos eficaces para su aplicación”<sup>46</sup>.

En resumidas cuentas, la acción de amparo es un medio sencillo y rápido que propende a la efectiva protección de derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, un tratado o una ley, cuando en forma actual o inminente son lesionados, restringidos, alterados o amenazados arbitrariamente o con ilegitimidad manifiesta<sup>47</sup>.

Ahora bien, adentrándonos en el asunto, tenemos que la Ley Nacional N° 16.986 fue sancionada y promulgada el 18 de octubre de 1966, acordando la acción procedente contra los actos emitidos por una autoridad pública nacional, en todo el ámbito de la Capital Federal y el territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de conformidad a lo dispuesto en su artículo 18.

Posteriormente, en el año 1991 la acción fue receptada en la Constitución Provincial, donde explícitamente fue contemplada en su artículo 43, para luego ser incorporada al texto de la Carta Fundamental de la Nación con la enmienda efectuada en el año 1994<sup>48</sup>.

Con la sucesiva incorporación de esta acción a los textos constitucionales su horizonte fue sustancialmente ampliado, dado que en sus primeros tiempos sólo era viable contra actos u omisiones de la Administración Pública, para luego extenderse inclusive a los cometidos por un sujeto perteneciente al derecho privado y, al mismo tiempo, se extendió la protección de derechos a los tutelados por un tratado o una ley, posibilitando asimismo expresamente la declaración de inconstitucionalidad de la norma que sirva de base al acto u omisión<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> SAMMARTINO, Patricio M. *Principios constitucionales del amparo administrativo. El contencioso constitucional administrativo urgente*. Ed. Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, página 19.

<sup>47</sup> Cfr. LEGISAMÓN, Héctor Eduardo. *Derecho Procesal Civil: tomo III / Héctor Eduardo Leguisamón*. – 2ª ed. revisada 1ª reimpresión. – Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2018, página 450.

<sup>48</sup> Constitución Nacional, artículo 43 –primera parte.

<sup>49</sup> Cfr. LEGISAMÓN, 450.

Sin perjuicio de ello, aquí vamos a reducir el análisis únicamente a la acción de amparo entablada contra la Administración Pública a raíz de una acción u omisión de ésta, inherente al campo del derecho administrativo disciplinario siempre que se presente como arbitraria o manifiestamente ilegítima<sup>50</sup>.

En esa directriz, tenemos que la Sala I de la Cámara Contencioso-administrativo Federal define a esta acción como “(...) *un proceso excepcional, tan sólo utilizable en las delicadas y extremas situaciones en las que peligra la salvaguarda de derechos fundamentales; y requiere para su apertura circunstancias de muy definida excepción, tipificadas por la presencia de arbitrariedad, irrazonabilidad o ilegalidad manifiestas que configuren —ante la ineficacia de los procesos ordinarios— la existencia de un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta acción urgente y expedita*”<sup>51</sup>.

Repárese que la misma confiere al empleado público afectado una vía expedita- ante una acción u omisión de la Administración, que con arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta afecte sus derechos reconocidos en el bloque de juridicidad<sup>52</sup>.

### **III.a.3. Presupuestos de admisibilidad de la acción de amparo.**

En este sentido, un sector de la doctrina entiende que los recaudos que tornan procedente la acción de amparo se hallan regulados en los artículos 1 y 2 de la Ley Nacional N° 16.986.

Por otro lado, un sector opuesto colige que luego de la enmienda constitucional del año 1994, cualquier disposición anterior que limite la garantía del amparo y su ejercicio será susceptible de ser declarada inconstitucional, por cuanto los

---

<sup>50</sup> Cfr. CNFed.CAdm., sala V, “Labatón, Ester A. c/ Poder Judicial de la Nación”. 25-IX-1996.

<sup>51</sup> CCAF, Sala I, “Recio, Juan Marcelo c/ Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas s/AMPARO LEY 16.986”, 09-IV-2019.

<sup>52</sup> COMADIRA afirma que “*La juridicidad nuclea, según este autor, todo el sistema normativo desde los principios generales del Derecho y la Constitución Nacional, hasta los simples precedentes administrativos en cuyo seguimiento esté comprometida la garantía de igualdad, pasando por la ley formal, los actos administrativos de alcance general y, eventualmente, ciertos contratos administrativos.*” (COMADIRA, Julio R., Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, páginas 126 y 127).

citados artículos 1 y 2 de la Ley Nacional N° 16.986 resultan inconstitucionales a la luz del nuevo texto de la Carta Fundamental<sup>53</sup>.

A la par de esta segunda postura, el Profesor Sammartino interpreta que las condiciones estipuladas por el artículo 15 de la norma enunciada, al limitar la garantía consagrada en el artículo 43 de la Constitución Nacional, suponen una irrazonable regulación del sistema amparista y, por tal motivo, deben ser desatendidas<sup>54</sup>.

Por nuestra parte, entendemos que las disposiciones del plexo normativo en cuestión siguen siendo la reglamentación de la acción de amparo, a la cual debe circunscribirse el juez y las partes a la hora de sustanciar el proceso, siempre que no configuren un menoscabo al estándar de protección consagrado a partir de la reforma constitucional de 1994.

Avanzando en el derrotero delineado, a continuación nos avocamos al análisis de los presupuestos de admisibilidad de la acción, ponderándolos a la luz de la doctrina y jurisprudencia aplicables.

### **III.a.3.1. Siempre que no exista otro medio judicial más idóneo.**

Resulta indispensable para la admisión del remedio sumarísimo y excepcional del amparo, que quien solicita la protección judicial acredite en debida forma la inoperancia de las vías procesales ordinarias a fin de reparar el perjuicio invocado<sup>55</sup>.

Hay que hacer notar que cuando se afirma que para que la acción tenga éxito no debe existir otro medio judicial más idóneo<sup>56</sup>, se da por sobreentendido que si bien la letra de la Constitución alude a otro “medio judicial” más idóneo, con ello incluye también a los remedios administrativos.

Ahora bien, es relevante subrayar que la Corte ha sostenido que cabe exigir la demostración de la carencia de otras vías o procedimientos aptos para solucionar el conflicto y, en su caso, su ineficacia para contrarrestar el daño concreto y

---

<sup>53</sup> Cfr. BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, Tomo II, segunda reimpresión, Buenos Aires, Ediar Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 2000, capítulo XXVI, página 378 sgtes.

<sup>54</sup> Cfr. SAMMARTINO, *Principios* ... 307.

<sup>55</sup> Cfr. CSJN Compañía de Perforaciones Río Colorado S.A. Fallos: 316: 1837 (1993).

<sup>56</sup> Cfr. GORDILLO, Agustín, *Derechos Humanos*, tercera edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1998, capítulo IX, página 7 y sgtes.

grave, pues el amparo es un remedio excepcional que no tiene por objeto obviar los trámites legales ni alterar las jurisdicciones vigentes<sup>57</sup>.

A modo de síntesis provisional de este punto, podemos indicar que la norma exige para la apertura de este proceso circunstancias muy delicadas y extremas, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, que ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios originan un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta vía urgente y expedita<sup>58</sup>.

### **III.a.3.2. Que en forma actual o inminente perturbe los derechos del empleado público.**

Como se expuso antes, el proceso de amparo es una vía expedita que otorga al trabajador una respuesta procesal frente a un hecho u omisión de la Administración que afecta sus derechos, de allí estamos en condiciones de asegurar que el amparo tiende a la restitución del derecho vulnerado, de lo que se sigue que quedan fuera de su campo la acción por daños futuros o hipotéticos.

La jurisprudencia ha sostenido que *“en los juicios de amparo debe atenderse a la situación del momento en que se decide,”*<sup>59</sup> y que todo posible reclamo distinto a la restitución del derecho en su naturaleza, como podría serlo una reparación patrimonial accesoria a la pretensión principal, debe ser objeto de otro proceso<sup>60</sup>.

La situación a tener en cuenta al momento de decidir es tanto la fáctica como la jurídica, por lo cual hay que tener presente no sólo los factores iniciales sino los sobrevinientes<sup>61</sup>, ya que un cambio en cualquiera de ellos puede tornar abstracto el pronunciamiento.

Refiriéndose a la actualidad del daño, la Corte ha sostenido que *“el juicio de amparo constituye un remedio excepcional cuyo objeto se agota en ordenar el cese*

---

<sup>57</sup> Cfr. CSJN. Juárez, Rubén Faustino y otro c/ Mrio. de Trabajo y Seguridad Social (Direc. Nac. de Asoc. sindicales) s/ acción de amparo, 1990, Fallos, 313: 433.

Ver asimismo CSJN, Freca. S.A c/ SE.NA.SA. (Estado Nacional) s/ amparo, 1994.

<sup>58</sup> Cfr. CSJN. Orlando, Susana Beatriz c/ Buenos Aires, Provincia y otros s/ amparo. Fallos: 328:1708 (2005).

<sup>59</sup> CSJN. Centro de Estudiantes de Ingeniería “La Línea Recta” y otros. Fallos, 295: 90 (1976).

<sup>60</sup> Cfr. CNCiv., Sala A, Serrano c/MCBA s/amparo, LL, 1998-C, 528, seguido asimismo por las Salas B, C y G de ese fuero. (Jurisprudencia citada por SAMMARTINO, *Principios* ... 301.

<sup>61</sup> Cfr. CSJN, Colegio Público de Abogados de la Capital c/EN -Poder Ejecutivo y Poder Judicial. 1993. Fallos, 316: 2016.

*inmediato de la conducta estatal manifiestamente ilegítima,” por lo cual al no subsistir el comportamiento tachado de lesivo “resultaría inoficioso pronunciarse al respecto”<sup>62</sup>.*

### **III.a.3.3. Con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.**

Brevemente, destacamos que la valla que debe sortear el caso es demostrar que la acción está dada contra un acto u omisión que exhiba arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, de lo que se desprende que será improcedente en el caso de que no se verifique la presencia de un acto administrativo que padezca de un vicio patente, ostensiblemente arbitrario o ilegal.

Cuando el constituyente aludió al término acto, lo hizo en sentido amplio acaparando en esa expresión a los actos administrativos propiamente dichos, a los hechos administrativos y a las vías de hecho respectivamente, pues la intención de aquél fue brindar al administrado un instrumento eficaz contra la vulneración de sus derechos<sup>63</sup>.

A continuación, repárese que si la ilegalidad de la conducta no surge de modo manifiesto y en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos, ni de un amplio debate y prueba, la vía del amparo no será idónea<sup>64</sup>.

En verdad, no sólo la conducta estatal debe revelarse como manifiestamente contraria a la legitimidad -englobamos en este concepto tanto al acto contrario a la legalidad como al acto irrazonable- sino que también el agravio al derecho debe ser manifiesto y grave<sup>65</sup>.

De lo que se sigue que cualquier agravio no habilita la promoción de esta vía excepcional y expedita, sino aquellos actos u omisiones de la Administración que demuestren ostensiblemente su arbitrariedad o ilegitimidad, descartando *prima facie* aquéllos que impliquen un considerable esfuerzo para su comprobación.

---

<sup>62</sup> CSJN, Sargenti, Amalia y Otros c/ Instituto Nacional de Obras Sociales (I.N.O.S.) s/ amparo-ley 16.986. Fallos, 322: 2220 (1999).

<sup>63</sup> Cfr. BRUNO DOS SANTOS, Marcelo A., *Una mirada desde el fuero Contencioso Administrativo Federal sobre el derecho procesal administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2012, página 278.

<sup>64</sup> Cfr. CSJN. Obra Social de Empleados del Tabaco de la República Argentina y Otro c/ Estado Nacional – Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos – Secretaría de Agricultura s/ Amparo y sumarísimos. Fallos: 325:2583 (2003).

<sup>65</sup> Cfr. CSJN. Provincia de San Luis c/ Estado Nacional s/ Acción de Amparo. Fallos: 326:417 (2003).

En definitiva, colegimos con fundamento en la jurisprudencia de la Corte que el objeto de la sentencia en esta particular acción reside en hacer cesar, remover o eliminar la interferencia o intromisión manifiestamente ilegítima y lesiva, preservando la sustancia del derecho constitucional en juego, hacia el futuro<sup>66</sup>.

Así pues, la Corte Suprema en el memorable caso “HALABI” precisó que “(...) esta acción está destinada a obtener la protección de derechos divisibles, no homogéneos y se caracteriza por la búsqueda de la reparación de un daño esencialmente individual y propio de cada uno de los afectados”<sup>67</sup>.

### **III.b. De la medida cautelar autónoma.**

Este es un medio de impugnación especial en razón a que la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria del acto administrativo, conforme artículo 105 LPA, condiciona su procedencia, poniendo en conflicto los fines que está llamada a satisfacer la Administración con los derechos del administrado<sup>68</sup>.

En efecto, la regla determina que el administrado debe transitar necesariamente la instancia administrativa hasta agotar la vía para poder acceder a la revisión de su caso por la jurisdicción, mediante la habilitación de instancia contencioso-administrativa.

Pues bien, en este contexto las medidas cautelares se presentan como una herramienta esencial de la garantía de tutela judicial efectiva del dependiente, frente a una Administración que puede ejercer por sí sus decisiones, aún cuando estuvieren cuestionadas en aquella sede, favoreciéndose el uso del poder público<sup>69</sup>.

De esta forma, la medida cautelar autónoma –no accesoria de una acción judicial sobre el fondo- habilita a peticionar en sede judicial la suspensión de un acto administrativo cuando no se encuentre agotada la vía administrativa y, por lo tanto, no estén reunidos los recaudos que viabilizan la instancia contencioso-administrativa<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Cfr. CSJN. Bonorino Perú, 1985, considerando 14, ED. Fallos: 307: 2174 y 116: 323.

<sup>67</sup> CSJN. Halabi, Ernesto c. PEN s. Amparo, ver considerando 10°.

<sup>68</sup> Cfr. GORDILLO, Agustín. *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo*. 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2012, página 43. En: [https://www.gordillo.com/pdf\\_unamirada/02sac.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_unamirada/02sac.pdf) (disponible en Internet el 15-VIII-2019).

<sup>69</sup> Cfr. GARCÍA PULLÉS, Fernando R. *Medidas cautelares autónomas en el contencioso-administrativo*, Buenos Aires, Hammurabi, 2006, página 19.

<sup>70</sup> Cfr. RETJAMN FARAH Mario, “*Impugnación judicial de la actividad administrativa*”. Buenos Aires, Editorial La Ley, 2000, página 166 y sgtes.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha pronunciado al respecto, aseverando que *"(...) si bien por vía de principio, medidas como las requeridas no proceden respecto de actos administrativos o legislativos provinciales habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles"*<sup>71</sup>.

Ahondado el conocimiento de las mismas, se ha sostenido que son admisibles de ser agrupadas en dos categorías, por un lado, el proceso cautelar conservativo –prevención conservativa- a través de la cual se pretende conservar un determinado estado o situación de hecho para impedir que su modificación provoque la frustración del resultado del proceso principal; y, por el otro, el proceso cautelar innovativo –prevención innovativa-, que contrariamente consiste en disponer, desde el inicio, un determinado cambio en la situación de hecho<sup>72</sup>.

En el orden local su regulación está contemplada en los artículos 17 a 23 de la Ley Provincial N° 133, que determinan su procedencia con la acreditación de los presupuestos generales para la concesión de una medida cautelar, a saber: verosimilitud del derecho invocado, peligro en la demora y contracautela.

En especial, la norma aplicable establece el procedimiento para su concesión, el cual supone un traslado a la Administración demandada por el término de tres -3- días, a menos que la naturaleza o urgencia del caso sugieran su resolución inaudita parte<sup>73</sup>.

Sobre este aspecto, resulta relevante destacar que en la exposición de motivos del proyecto de Código Contencioso Administrativo que remitiera el Superior Tribunal de Justicia a la Legislatura Provincial, se afirmó que *"En cuanto a las medidas cautelares se han efectuado modificaciones de importancia respecto del habitual esquema que las ha caracterizado en el proceso civil y comercial nacional (...) Se prevé como regla, y he aquí una diferencia sustancial con el proceso civil, la sustanciación de las medidas cautelares, salvo que por su naturaleza o por la urgencia del caso, deban*

---

<sup>71</sup> CSJN. Fallos 250:154, 251:33; 307:1702, 314; 695.

<sup>72</sup> Cfr. COMADIRA, Julio R. *"Las medidas cautelares en el proceso administrativo"*. LL, 1994-C, 699. En: <https://es.scribd.com/document/130435542/MEDIDAS-CAUTELARES-COMADIRA> (disponible en Internet el 3-VIII-2019).

<sup>73</sup> Cfr. artículo 18 de la Ley Provincial N° 133.

*ser dictadas inaudita parte (...) se realza la permanente concurrencia del interés público en este tipo de procesos*<sup>74</sup>.

A su vez, nos interesa remarcar que la jurisprudencia provincial exigió otros recaudos para acceder a la concesión de las mismas, al interpretar que *“se requiere (...) la presencia de las condiciones comunes a toda medida cautelar, o sea, la verosimilitud del derecho invocado y el peligro en la demora, añadiendo dos notas derivadas del carácter excepcional de la medida frente a la Administración, a saber: la prevalencia del interés público y el análisis riguroso de las condiciones de procedencia de la medida que lleva a algunos tribunales a exigir la presencia de un perjuicio no meramente grave, sino irreparable*<sup>75</sup>.

En orden a la valoración de su procedencia el Máximo Tribunal Federal ha reconocido la posibilidad de obtener medidas cautelares autónomas, hallándose pendiente aún el agotamiento de la vía administrativa, al no poner reparos procesales<sup>76</sup>; sin embargo reconoció el carácter restrictivo que debe asignarse en la ponderación de los recaudos de las medidas que alteran el estado de hecho o derecho existente al momento de su dictado, habida cuenta que configuran un anticipo de jurisdicción<sup>77</sup>.

Así las cosas, la realidad local marca que el legislador fueguino determinó la improcedencia de la pretensión cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo, cuando éste tenga por objeto -entre otras causales- la imposición de cesantía o exoneración al agente público<sup>78</sup>, con el objetivo de que se lo reincorpore a sus tareas hasta tanto se resuelva la impugnación del acto en crisis.

Sin perjuicio de la claridad de los términos de la normativa aplicable al caso, nosotros entendemos que esta regla debe ceder en aquellos supuestos donde la ilegitimidad del acto administrativo sea manifiesta, es decir cuando éste se exhiba a todas luces arbitrario y, por conducto, se torne inoficiosa la producción de pruebas para arribar a tal conclusión, justamente, frente a dicha situación cabría hacer lugar a la

---

<sup>74</sup> OSADO VIRUEL Sebastián y SÁNCHEZ CAPARRÓS Mariana. *Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego. Ley Provincial 133*. Ediciones RAP S.A. 2013, página 84.

<sup>75</sup> STJ, “Andrade Cárdenas, Dionisio Raúl c/ IPAUSS s/ suspensión de la ejecución del acto administrativo – medida cautelar”, 28-VII-2008.

<sup>76</sup> Cfr. RETJAMN FARAH, 205.

<sup>77</sup> Cfr. CSJN. Fallos: 316:1833; 320:1633, entre otros.

<sup>78</sup> Cfr. artículo 21 inciso b) de la Ley Provincial N° 133.

concesión de la medida cautelar innovativa y declarar la inconstitucionalidad de la norma que obstaculiza su dictado<sup>79</sup>.

### **III.c. De la acción ordinaria contencioso-administrativa.**

#### **III.c.1. Nociones generales. La asignación y distribución de la competencia contenciosa en el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego.**

La Constitución Provincial asigna la competencia originaria y exclusiva para entender y resolver las causas en materia contencioso-administrativa al Superior Tribunal de Justicia, según las previsiones de su artículo 157, con la salvedad estipulada en el inciso 4 de dicho precepto<sup>80</sup>.

Sin perjuicio de aquella atribución de competencia originaria, el constituyente local dejó prevista la alternativa de que pueda modificarse la competencia contencioso-administrativa atribuida al Superior Tribunal mediante una ley, cuando las necesidades del servicio de administración de justicia así lo sugieran.

La excepción a la atribución de competencia originaria en el Superior Tribunal, dijimos, se encuentra prevista en el inciso 4) del artículo 157 de la Constitución Provincial, y recae sobre las causas vinculadas con empleados o funcionarios que no estén sujetos a juicio político o enjuiciamiento ante el Consejo de la Magistratura, atribuyéndolas al Poder Judicial de la Provincia de conformidad con lo estipulado por el artículo 154.2 del texto constitucional.

Tengamos en cuenta que al tiempo en que fue sometida a debate la inteligencia de estas normas referentes al reparto de la competencia, en el seno de la Convención Constituyente se expresó que “(...) *el Poder Judicial de la Provincia será ejercido por un Superior Tribunal de Justicia y demás tribunales y juzgados que sean creados por ley, la que establecerá su organización, competencia, jurisdicción y atribuciones, o sea, que la competencia, que es lo que se está tratando en este momento,*

---

<sup>79</sup> Este aspecto del tema relativo al régimen de la medida cautelar en la Provincia de Tierra del Fuego merece un mayor desarrollo, el cual excedería el campo de investigación de esta obra.

<sup>80</sup> La Convención Constituyente al tratar este artículo, expuso que “*En primer momento se lo hemos atribuido al Superior Tribunal de Justicia porque consideramos que la importancia de las causas así lo requieren, la experiencia dirá si el día de mañana y una vez en funcionamiento todos los distintos niveles de la justicia que organice la ley, se justifica o no que alguna de esas competencias puedan ser atribuidas a Tribunales de inferior grado y podrían llegar en grado de apelación al Superior Tribunal.*” (Diario de Sesiones 26 de marzo de 1991, Tomo II, Folio 1012).

*va a ser fijado por ley. Dentro de esa competencia la ley establece a qué clase de juzgado le corresponde el tratamiento de las distintas causas; entre otras, las causas pueden ser las que se susciten contra empleados o funcionarios, salvo aquellos que estén sujetos a juicio político o a jurado de enjuiciamiento que está excluido del ámbito de la justicia ordinaria”<sup>81</sup>.*

Siguiendo este hilo argumental, en el ámbito provincial se observa que con posterioridad al dictado de la Constitución se sancionó la Ley Provincial N° 133 - Código Contencioso Administrativo-, que estableció en su artículo 3 que *“El Juzgado de Primera Instancia del Trabajo entenderá en primera instancia en los casos de jurisdicción contencioso-administrativa previstos en el artículo 154, inciso 2), de la Constitución de la Provincia. Conocerá en las demandas o reclamaciones de los agentes públicos y de la Administración en todo lo relacionado con el contrato de empleo o función públicos.”*

En línea con ello, destacamos que la Ley Provincial N° 110, también conocida como Ley Orgánica del Poder Judicial, vinculada estrechamente al diseño de la competencia que venimos describiendo, en su artículo 53 inciso d) determina que es resorte de la competencia de los Juzgados de Primera Instancia del Trabajo *“(…) los asuntos contencioso-administrativos previstos en el artículo 154, inciso 2°, de la Constitución Provincial”*.

Este criterio ha sido ratificado por el Superior Tribunal de Justicia al sostener que *“(…) las cuestiones emergentes del contrato de empleo público, entre las que cabe considerar el presente amparo tendiente a la obtención de un acto administrativo (...), son ajenas a la competencia originaria y exclusiva del Superior Tribunal de Justicia. Ello, de acuerdo con lo establecido por el artículo 157 de la Constitución Provincial, que expresamente excluye del conocimiento del Tribunal a las cuestiones previstas en su artículo 154 inc. 2”<sup>82</sup>.*

En suma, de lo expuesto hasta aquí tenemos que la competencia contencioso-administrativa ligada a las demandas atinentes al contrato de empleo o función pública, cuando se trate de funcionarios o empleados no sujetos a juicio político

---

<sup>81</sup> Diario de Sesiones op. cit.

<sup>82</sup> STJ. "Andrade Cárdenas, Dionisio Raúl c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Amparo por Mora de la Administración". 30-VII- 2008.

o enjuiciamiento ante el Consejo de la Magistratura, en virtud de lo previsto en las Leyes Provinciales N° 110 y 133, que vinieron a reglamentar los artículos 157.4 y 154.2 del texto constitucional, está sometida al conocimiento del Juzgado de Primera Instancia del Trabajo de ambos distritos judiciales.

### **III.c.2. El principio del juez legal.**

Definimos el derecho al juez legal en el ámbito de la materia contencioso-administrativa como el derecho fundamental que asiste a toda persona a ejercitar su derecho de acción e interponer su pretensión ante los órganos judiciales instituidos por el ordenamiento respectivo.

En este aspecto el juez designado de antemano por la Constitución o la ley, ha de ser también predeterminado por las normas de competencia contenidas en la ley orgánica o procesal, de tal manera que el juez legal sea el juez territorial, objetiva y funcionalmente competente<sup>83</sup>.

De allí la relevancia en señalar la concepción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en orden a que el debido proceso implica “(...) *la observancia de formas sustanciales del juicio relativas a la acusación, defensa, prueba y sentencia dictada por los jueces naturales*”<sup>84</sup>.

A esto se suma que a partir de la enmienda constitucional del año 1994, el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional incorporó –entre otras- la Convención Americana sobre los Derechos Humanos al cuerpo de la Ley Fundamental, y puntualmente dicho Tratado aseguró explícitamente en su artículo 8.1 la garantía del juez natural, no sólo en materia penal sino que la hizo extensiva a los demás campos del derecho<sup>85</sup>.

Siendo esto así, del juego armónico de las previsiones contenidas en los artículos 157.4 y 154.2 de la Constitución Provincial, y en los artículos 53 inciso d) y 3

---

<sup>83</sup> Cfr. HUTCHINSON, Tomás. *Derecho procesal administrativo*: tomo I -1ª ed. – Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2009, página, 516/517.

<sup>84</sup> CSJN. Fallos: 125:10; 127:36; 189: 34.

<sup>85</sup> Artículo 8: “*Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*”

de las Leyes Provinciales N° 110 y 133, respectivamente, el juez natural que garantiza el artículo 18 de la Constitución Nacional<sup>86</sup>, para los casos que se susciten con empleados o funcionarios no sometidos a juicio político o enjuiciamiento ante el Consejo de la Magistratura, en la Provincia de Tierra del Fuego, es sin lugar a dudas el Titular del Juzgado de Primera Instancia del Trabajo<sup>87</sup>.

### **III.c.3. Los tipos de procesos regulados en el Código Contencioso Administrativo.**

En el ámbito local el Código Contencioso Administrativo prevé la sustanciación de las causas mediante los procesos de conocimiento ordinario y sumario, con arreglo a las previsiones específicas que estipula la ley adjetiva, de acuerdo a sus artículos 16 y 61, respectivamente.

El primero de los citados preceptos establece una regulación especial al proceso contencioso-administrativo y la posibilidad de suplir la ausencia de una reglamentación específica sobre algún instituto con la remisión al Código Procesal Civil, Comercial, Rural, Laboral y Minero local, sancionado a partir de la Ley Provincial N° 147.

#### **III.c.3.1. Proceso contencioso-administrativo ordinario.**

Al emprender el análisis del proceso contencioso-administrativo ordinario observamos *a priori* una fase de conocimiento durante la cual el tribunal recibe los antecedentes que le permitirán *a posteriori*, conforme a derecho y los hechos acreditados resolver el conflicto.

Esta fase puede, a su vez, ser desagregada en dos subetapas, por un lado, una de discusión, configurada a partir de la interposición de la acción, eventualmente la presentación de excepciones de previo y especial pronunciamiento, la contestación de la demanda y el planteo de reconvención o contrademanda si los hubiere, con arreglo a las disposiciones contenidas en los artículos 24 a 45 CCA.

---

<sup>86</sup> “Ningún habitante de la Nación puede ser (...) juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa (...).”

<sup>87</sup> Diario de Sesiones del 23 de abril de 1991, Tomo II, Folio 1222: La garantía del juez natural fue especialmente tenida en cuenta dentro de las denominadas garantías de contenido procesal en los debates de la Convención Constituyente.

Por otro lado, una segunda subetapa denominada de prueba, comprensiva de todos los actos a través de los cuales las partes ofrecen al tribunal -y éste ordena- la producción de las probanzas que estima idóneas a los fines de acreditar los extremos en que aquéllas fundan sus alegaciones, con el propósito de convencer al juzgador de la veracidad y razonabilidad de sus planteos.

Esto se debe a que ningún tribunal puede -válidamente- juzgar sin conocer la controversia sujeta a su decisión, o dicho de otra manera sin escuchar a las partes o recibir las evidencias o pruebas que éstas arrimen, en virtud de la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 18 de la Constitución Nacional y 34 de la Provincial.

En segundo lugar, comprobamos una fase de decisión en la que a mérito de lo manifestado por las partes y lo que efectivamente éstas lograron corroborar con el material probatorio producido en la causa, el juez declara el derecho mediante una pieza procesal denominada sentencia definitiva, para distinguirla de los pronunciamientos emitidos durante el curso del proceso, que no implican una decisión sobre el fondo del asunto.

### **III.c.3.2. Proceso contencioso-administrativo sumario.**

El Código Contencioso Administrativo -Ley Provincial N° 133- regló en su artículo 61 inciso c), la posibilidad de que el empleado o funcionario público demandante pueda optar por sustanciar el proceso como un juicio sumario, elección que tendrá que hacer al momento de interponer la demanda, según lo prevé la norma aludida.

Del examen anterior, advertimos el beneficio que ello implica pues el juicio sumario -comparado con el ordinario- presenta un número menor de actos procesales que lo integran, así como la reducción de los plazos y de los requisitos formales en orden a su tramitación.

Estas premisas dan como resultado una mayor celeridad con que se desarrollan y concluyen las diversas etapas del proceso.

En efecto, el juicio sumario está dividido en dos -2- etapas: la primera comprende la promoción de la demanda, contestación, reconvencción y ofrecimiento de pruebas, mientras que la segunda abarca toda la etapa probatoria y culmina con la providencia que dispone el pase de los obrados a despacho para el dictado de sentencia definitiva.

Contribuye a profundizar el tema en estudio, lo dicho por nuestra doctrina provincial en orden a que esta concesión procesal tiene el objeto de “(...) *obtener con mayor celeridad una sentencia que resuelva esta clase de pleitos, en virtud de que conflictos de esta especie usualmente involucran cuestiones de tipo alimentario cuya urgencia puede requerir de una solución más pronta que aquella que confiere el trámite ordinario*”<sup>88</sup>.

Desde otro ángulo, Hutchinson asevera que el proceso sumario difiere del ordinario en cuanto a que en él existe una superficialidad del conocimiento<sup>89</sup>; posición a la que no adherimos desde que la mentada celeridad no enerva las vías pertinentes en aras de la producción y control de la prueba ofrecida.

### **III.d. Del recurso directo previsto por el artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140.**

Sin ánimo de adelantar una solución a la cuestión medular de esta tesis, cabe expresar que en el ámbito provincial un sector de la jurisprudencia plantea la alternativa de que el agente afectado pueda acudir a la vía del recurso directo del artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140, para los casos en que deban impugnarse sanciones de cesantía y exoneración impuestas en el marco del contrato de empleo público.

#### **III.d.1. De la vigencia de la Ley Nacional N° 22.140 en el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego.**

Bajo esa intelección, repárese que en esta Provincia la normativa rotulada más arriba no fue derogada expresamente. Ello, en razón de la conservación que realizó la Ley Nacional N° 23.775 de todo el sistema normativo vigente en el otrora Territorio Nacional de Tierra del Fuego, en los términos señalados específicamente en su artículo 14<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> OSADO VIRUEL Sebastián y SÁNCHEZ CAPARRÓS Mariana, 213.

<sup>89</sup> Cfr. HUTCHINSON, 503.

<sup>90</sup> Ley Nacional N° 23.775, artículo 14: “*Las normas del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley, mantendrán su validez en el nuevo estado, mientras no fueren derogadas o modificadas por la Constitución de la nueva Provincia, la presente ley, o la Legislatura provincial, en cuanto sean compatibles con su autonomía.*”

Sobre este aspecto, el Superior Tribunal de Justicia Provincial se manifestó en orden a que *“(…) el Tribunal tiene decidido desde sus orígenes, que las normas de contenido local pero dictadas por la autoridad nacional mantuvieron y mantienen su vigencia en la Provincia, hasta tanto sean modificadas por sus autoridades. Luego, según es claro, las leyes nacionales que las derogan o modifican – como es el caso de la ley 25.164- no rigen en la Provincia”*<sup>91</sup>.

No es baladí mencionar en esta instancia que en el ámbito local la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Provincial N° 110, impone que los fallos emitidos por el Superior Tribunal de Justicia, en cuanto impliquen interpretación y aplicación de las cláusulas constitucionales y de la Ley, constituyen jurisprudencia obligatoria para todos los tribunales y jueces, según los términos del artículo 37 del plexo normativo aludido.

Ello autoriza a concluir que el texto de la Ley Nacional N° 22.140 se encuentra vigente en la Provincia de Tierra del Fuego. No obstante, dicho extremo no implica concluir sin más, que lo esté también el recurso normado en el artículo 40 y siguientes del citado cuerpo normativo, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Formulado en estos términos el interrogante y de forma previa a responderlo, resulta dable efectuar algunas precisiones en torno al mentado recurso directo.

En este sentido la Corte Suprema de Justicia de la Nación destacó que *“El régimen establecido por el art. 40 de la ley 22.140 constituye un procedimiento especial de impugnación de la cesantía que impone un trámite sumario y rápido cuyo fin es permitir una solución definitiva de la controversia en corto tiempo”*<sup>92</sup>.

Así pues, el recurso judicial directo referido fue diseñado para el empleado público -amparado por la estabilidad- que es objeto de una sanción segregativa, ya por cesantía o exoneración<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> STJ "Asaldine, Verónica Patricia c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Amparo". 13-IX-2016.

<sup>92</sup> CSJN. Recurso Judicial (art. 40, ley 22.140) Enrique Tomás Maffei. Fallos 310:2336 (1987).

<sup>93</sup> En Tierra del Fuego la Constitución prevé en su artículo 135 punto 5 la competencia en manos del titular del Poder Ejecutivo *“para nombrar y remover a todos los (...) empleados de la administración pública provincial para los cuales no se haya establecido otra forma de nombramiento o remoción.”*

### III.d.2. Su naturaleza jurídica.

Si bien la noción de recurso dentro de nuestro derecho administrativo no tiene una sola interpretación, en el caso de los denominados recursos directos la cuestión se hace más compleja; pues, si tenemos que éstos sólo pueden ser interpuestos y resueltos dentro de una misma sede -administrativa o judicial-, nunca podríamos denominar recurso a la pretensión que tiende a impugnar el acto emanado de una sede -la administrativa- y que será resuelto por otra -la judicial-<sup>94</sup>.

Entre tanto, la doctrina señala con tino que la cuestión en derredor del recurso directo contra decisiones administrativas surgió en la Nación a partir de la influencia ejercida por el modelo francés<sup>95</sup>.

Nosotros entendemos que el recurso judicial directo no es más que una acción procesal, de un tipo especial que tramita en única instancia, pues se inicia ante la Alzada -órgano jurisdiccional que usualmente está llamado a resolver en grado de apelación- y cuya interposición no surte efecto suspensivo sobre el acto administrativo que es puesto en crisis mediante esta vía.

Nuestra postura, se apoya en la jurisprudencia federal que sostiene que *“(...) los recursos directos (...) no constituyen recursos procesales, sino acciones judiciales de impugnación de instancia única, para cuya sustanciación, salvo disposición expresa en contrario de la pertinente ley que lo instituye, resultan aplicables las normas que regulan el procedimiento judicial de éstas”*<sup>96</sup>.

Partiendo de la premisa contenida en los artículos 109, 116 y 117 de la Constitución Nacional, que postula que la Administración no ejerce funciones jurisdiccionales, las vías que distintas leyes denominan recursos directos o, simplemente, expresan que el interesado podrá apelar, habilitan la revisión judicial de diversas resoluciones ya por una Cámara de Apelaciones o por un Juzgado de Primera

---

<sup>94</sup> Cfr. GALLEGOS FEDRIANI Pablo. Recursos directos: aspectos sustanciales y procesales. Capítulo III, página 147. En: <https://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/DOCUMENTOS/+AUTOR1.3901/+REVISTA.315/+CA.1ADM0183099553000/1ADM0183099553000.html> (disponible en Internet el 2-V-2019).

<sup>95</sup> Cfr. HUTCHINSON, 710.

<sup>96</sup> CNFed. CA, Sala I, Leconte, Ricardo H. c/ B.C.R.A. Resolución 155/00. 2-XI-2000.

Instancia, implican modos autónomos de impugnación de tales actos administrativos, en consecuencia por su naturaleza constituyen –propriadamente- acciones judiciales<sup>97</sup>.

### **III.d.3. El trámite del recurso directo del artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140.**

La regulación del recurso judicial directo establece que su interposición debe ser efectuada dentro de los treinta -30- días de notificado el acto expulsivo, por ante la Cámara Nacional o Federal, luego la Administración remitirá a los estrados judiciales las actuaciones que establece la norma, dentro de los diez -10- días contados a partir de su requerimiento.

Posteriormente, tras ser recibido el expediente administrativo junto al legajo personal del agente, la Cámara debe correr traslado a ambas partes por el término de diez -10- días, y una vez cumplidas las medidas para mejor proveer -en caso de estimarlas convenientes-, se llamará autos para sentencia que deberá ser dictada dentro de los sesenta -60- días, de conformidad a los términos del artículo 41 de la norma bajo análisis.

En tal contexto, nosotros observamos –en principio- una diferencia de trato que emerge a partir de los plazos conferidos a las partes, desde que el demandante cuenta con un término de treinta -30- días para accionar, mientras que la Administración dispondrá –al igual que aquél- de un plazo de diez -10- días para ejercer su defensa, en virtud del traslado previsto en el tercer párrafo del artículo 41 de la Ley Nacional N° 22.140.

Por eso entendemos que está afectado el principio procesal de igualdad de armas, ligado estrechamente a las normas que gobiernan el debido proceso adjetivo<sup>98</sup>, y dentro de éstas a la garantía de la defensa en juicio.

En consecuencia, nos parece razonable modificar el acto procesal de traslado del recurso deducido, ajustándolo –por vía de analogía- al mismo término que el otorgado para la interposición del recurso, es decir por treinta -30- días, a los fines de garantizar la igualdad de las partes en el proceso<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Cfr. CSJN. Fallos: 183:389.

<sup>98</sup> Cfr. CSJN. Machado, Jorge José c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF). 15-XI-2011.

<sup>99</sup> Cfr. BRUNO DOS SANTOS, 372.

Por último, en lo que atañe a la prueba de este proceso la norma aplicable la reduce únicamente a medidas de mejor proveer<sup>100</sup>; en consonancia, existe jurisprudencia que está a favor de limitar el derecho a ofrecer y producir pruebas a supuestos excepcionales, pues de lo contrario la Alzada se convertiría en una primera instancia<sup>101</sup>.

Posición a la que no adherimos pues los involucrados en la causa tienen derecho a ofrecer y producir la prueba idónea al esclarecimiento de la controversia planteada<sup>102</sup>, patrón de revisión que nace de la Constitución Nacional y el que se impone frente a la ausencia de normas en sentido contrario<sup>103</sup>.

### **Síntesis:**

✓ El amparo es un proceso excepcional que requiere para su apertura circunstancias muy definidas, tipificadas por la presencia de arbitrariedad, irrazonabilidad o ilegalidad manifiestas que configuren la existencia de un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta acción urgente y expedita.

✓ Las disposiciones contenidas en la Ley Nacional N° 16.986 siguen siendo la reglamentación de la acción de amparo, a la cual debe circunscribirse el juez y las partes a la hora de sustanciar el proceso, siempre, sin menoscabar el estándar de protección consagrado a partir de la reforma constitucional de 1994.

✓ La medida cautelar autónoma se presenta como un medio de impugnación especial, no accesoria de una acción judicial sobre el fondo, que lleva el propósito de facilitar una herramienta esencial de la garantía de tutela judicial efectiva a favor del administrado.

✓ La medida cautelar autónoma autoriza al agente a petitionar en sede judicial la suspensión de un acto administrativo cuando no se encuentre agotada la vía administrativa.

✓ En la Provincia de Tierra del Fuego la norma adjetiva prohíbe la suspensión del acto administrativo, cuando su objeto sea la imposición de cesantía o exoneración al agente.

---

<sup>100</sup> Cfr. artículo 41 cuarto párrafo, Ley Nacional N° 22140.

<sup>101</sup> Cfr. CNAContAdmFed, sala V, “United Airlines Inc. c/DNM (Disp. 8152)”, 27-VI-2001.

<sup>102</sup> Cfr. HUTCHINSON, 711.

<sup>103</sup> Cfr. CNFed. CA, Sala V. GAS Natural Ban S.A. c/ Resolución 506/97 Enargas. 18-XI-98.

✓ La Constitución Provincial asignó al Poder Judicial la competencia para entender y resolver las causas en materia contencioso-administrativa, que se susciten con empleados o funcionarios que no estén sujetos a juicio político o enjuiciamiento ante el Consejo de la Magistratura.

✓ Tanto el Código Contencioso Administrativo como la Ley Orgánica del Poder Judicial, establecen la competencia del Juzgado de Primera Instancia del Trabajo para conocer en las demandas o reclamaciones de los agentes públicos y de la Administración, en todo lo relacionado con el contrato de empleo o función pública.

✓ La garantía del juez legal implica su designación previa por la Constitución o la ley, es decir que ha de ser predeterminado por las normas de competencia contenidas en la ley orgánica o procesal.

✓ El Superior Tribunal de Justicia de esta Provincia se pronunció con relación a las cuestiones emergentes del contrato de empleo público, reconociendo la asignación de competencia que estipula el artículo 154 inciso 2 de la Constitución Provincial.

✓ En la Provincia de Tierra del Fuego los procesos contencioso-administrativos ligados a cuestiones de empleo o función pública, pueden sustanciarse a través del proceso de conocimiento ordinario o sumario, a elección del accionante.

✓ En el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego continúa vigente la Ley Nacional N° 22.140.

✓ El recurso judicial directo es una acción procesal, bajo un tipo especial que inicia ante la Alzada, y cuya presentación no produce la suspensión de los efectos del acto administrativo que se pretende anular con la promoción de aquél.

✓ La normativa concerniente al trámite del recurso judicial directo está marcada por las dificultades e imprecisiones que trae aparejada su aplicación literal.



#### **IV. CAPÍTULO CUARTO:**

##### **SOBRE LA VIGENCIA DEL RECURSO DIRECTO DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY NACIONAL 22.140 EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO.**

###### **Introducción.**

En este epígrafe de la investigación emprendemos la tarea de presentar el debate entablado en la jurisprudencia local, describiendo cuáles son los precedentes existentes actualmente.

Desde un inicio, adelantamos que la cuestión concerniente a la vigencia del recurso judicial directo previsto en el artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140, admite más de un argumento para su resolución, sin embargo entendemos que el diseño normativo local en orden a los medios de impugnación y la asignación de competencias, es el que –en definitiva- demostrará su implícita abrogación.

Sin perjuicio de ello, también se examinarán cuáles son los argumentos emergentes de la jurisprudencia nacional en pos de sopesarlos, y presentar al lector un estudio con el mayor grado de amplitud posible.

En síntesis, al culminar este estadio pretendemos unir todos los elementos desarrollados, con el propósito de demostrar la veracidad de la hipótesis de tesis que nos planteamos al comenzar esta empresa.

###### **IV.a. El debate en el ámbito local.**

La discusión en torno a la vigencia del recurso directo contemplado por el artículo 40 de la Ley Nacional 22.140 en la Provincia de Tierra del Fuego, es un tema que está sobre la mesa en la actualidad, habida cuenta de que los pronunciamientos efectuados por los órganos del Poder Judicial de la Provincia en esta materia denotan la existencia de posiciones diversas en torno al tópico.

Pasemos a desagregar este postulado, la Cámara perteneciente al Distrito Judicial Sur de la Provincia recientemente se pronunció en el caso “SCHNACK”<sup>104</sup>, donde concluyó que el recurso directo del artículo 40 no se encuentra vigente en la actualidad, por lo que avanzó al rechazo *in limine* de la acción instaurada.

---

<sup>104</sup> C. Apel. DJS, “Schnack, Christian Adolfo c/ Provincia de Tierra del Fuego. 15-IV-2019.

Para concluir como lo hizo, analizó que “(...) con el contenido dado por el constituyente a los artículos 157.4 y 154.2 (...) y por el legislador al artículo 3° del Código Contencioso Administrativo –que vino a reglamentar el precepto constitucional referido en último término-, se advierte que ha perdido vigencia el recurso directo que pretende tramitar el interesado ante esta Cámara de Apelaciones, por lo que procede su rechazo in limine (art. 50.1 y 349.2 CPCCLRyM)”<sup>105</sup>.

Por otro lado, han tramitado recursos de igual naturaleza ante la Cámara de Apelaciones del Distrito Judicial Norte en los autos caratulados: “CATENA, Horacio Gustavo s/ RECURSO DE APELACIÓN ART. 40 LEY 22140” -Expediente N° 8627/18-; “FERREYRA MARCOS DONATO S/ RECURSO DE APELACIÓN ART. 40 LEY 22140” -Expediente N° 8710/18-; “MARTÍNEZ JOSÉ ANTONIO S/ RECURSO DE APELACIÓN ART. 40 LEY 22140” -Expediente N° 8712/18-; y “VILLADA MARCELO WALDINO S/ RECURSO DE APELACIÓN ART. 40 LEY 22140” -Expediente N° 8956/18-.

Dichas causas recientemente obtuvieron pronunciamiento, habiéndose declarado, por mayoría, la incompetencia de la Alzada para tramitar el recurso.

Para así resolver, el Tribunal, por mayoría, concluyó que a partir de la ley de provincialización, “(...) el Poder Legislativo sanciona la ley 133 –año 1994- que establece la competencia en materia contencioso-administrativa y el mecanismo de impugnación de los actos administrativos. En este contexto, luego de la sanción de la ley 133, el recurso judicial establecido en los artículos 40 y 41 de la ley 22140, pierde virtualidad, pues no sólo regula la vía de impugnación que corresponde conforme la pretensión del actor, sino que además deja perfectamente delimitado el juez que debe intervenir en el proceso (juzgado de primera instancia) (...).”

En dicho marco, resolvió que la acción en trámite por aquellos autos no podía tener favorable acogida, declarando la incompetencia del Tribunal para ingresar en el tratamiento de la vía intentada por el accionante.

Tal lo señalado, los precedentes citados fueron dictados por mayoría de los integrantes del Tribunal, siendo de interés destacar que en el voto disidente que integró el fallo, se arribó a una conclusión diametralmente opuesta.

---

<sup>105</sup> *Idem.*

Los puntos centrales del voto en disidencia versan sobre los siguientes extremos. Así, en primer lugar, la disidencia concluyó que si la Provincia de Tierra del Fuego había decidido mantenerse adherida a la Ley Nacional N° 22.140, no podía apartarse de ésta sin que artículo alguno se encuentre explícitamente derogado por decisión del legislador o Constituyente.

A ello añadió que a nivel nacional, tanto la CSJN como algunos tribunales inferiores, habían admitido la coexistencia de la Ley Nacional N° 19.549 y N° 22.140, donde la primera prevé el agotamiento de la vía administrativa y la habilitación de la instancia judicial en el marco de la acción ordinaria contencioso-administrativa, y la segunda el recurso judicial directo.

Como tercer argumento dirigido a sostener la vigencia de este remedio recursivo, sostuvo que existen razones de interés público que justifican su admisión, en tanto sería conveniente al erario público contar con dicha herramienta, desde que mediante esta vía, en principio, se lograría resolver el litigio en plazos más breves, frente a la hipótesis en que la Administración deba afrontar el pago de salarios caídos.

Finalmente, agregó a ello que el recurso judicial directo se ajusta, en el marco expuesto, a los *stándares* internacionales de tutela judicial efectiva respaldados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos;

Por lo demás, conviene precisar que no existe aún un pronunciamiento respecto del tópico por parte del Superior Tribunal de Justicia. No obstante lo cual, merece ser destacado el precedente “GRASSO”, ya que en dicho pronunciamiento, uno de sus Ministros, en una postura que quedó en minoría, en oportunidad de abordar el pedido de salarios caídos que había formulado el casacionista, sostuvo -en prieta síntesis- que podía aplicarse al caso la solución dispuesta en el recurso previsto en los artículos 40 y 41 de la Ley Nacional N° 22.140, estimando que dicha acción se hallaba vigente en la Provincia a raíz de la ley de provincialización, para cuestionar la cesantía del empleado público<sup>106</sup>.

En suma, los precedentes emanados de los tribunales de apelación provinciales aludidos, han concluido en la pérdida de vigencia del recurso judicial directo reglado en el artículo 40 del plexo legal enunciado, tras considerar que la

---

<sup>106</sup> Cfr. STJ “Grasso, Fabio Alejandro c/ Banco Provincia de Tierra del Fuego (BTF) s/ Despido”, 23-X-2013.

creación de un sistema de impugnación al acto administrativo, junto a la asignación de competencia en un órgano judicial distinto, sellan la suerte de aquella vía de impugnación. No obstante, existe un voto en disidencia en la Cámara de Apelaciones del Distrito Judicial Norte que, posiblemente, dé lugar a un recurso de casación que habilite que una cuestión de esta envergadura sea tratada por el Máximo Tribunal de la Provincia, de modo tal que el asunto quede finalmente zanjado. Sin perjuicio de que formalmente el recurso judicial enunciado no contempla, expresamente, el remedio de casación, entendemos que ello deriva de su falta de reglamentación.

Frente a tal hipótesis, no debemos olvidar la postura favorable a esta vía de impugnación que anticipó uno de los Ministros del Superior Tribunal de Justicia Provincial.

#### **IV.b. Examen de la vigencia del artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140 en el ámbito provincial.**

##### **IV.b.1. Análisis normativo.**

Entiendo que para dar adecuada respuesta al interrogante planteado es necesario acudir al texto de la Ley Nacional N° 23.775 de provincialización del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, al texto de la Constitución Provincial y a las Leyes Provinciales N° 110 y 133, según el vínculo estrecho que guardan entre sí, de acuerdo a la relación que acto seguido detallamos.

En ese hilo argumental, el primer precepto que ha de considerarse es el artículo 14 de la Ley Nacional N° 23.775, que ha establecido que las normas vigentes en el antiguo Territorio Nacional de la Tierra del Fuego al tiempo de la promulgación de dicha norma, mantendrán su validez en la nueva jurisdicción mientras no fueran derogadas o modificadas por la Constitución Provincial o la Legislatura local.

De otro lado, tenemos que el artículo 154 inciso 2) de la Constitución Provincial estipuló que corresponde al Poder Judicial el conocimiento y decisión de las causas que, *“(…) se susciten con empleados o funcionarios que no estén sujetos a juicio político, o enjuiciamiento ante el Consejo de la Magistratura”*, cabiendo destacar que cuando el asunto fue tratado en el ámbito de la Convención Constituyente se dejó expuesto que *“(…) las cuestiones contencioso-administrativas en principio corresponden al Supremo Tribunal de Justicia o sea, todas aquellas demandas contra*

*la Provincia, todas las cuestiones que sean contiendas, eso es lo que significa contencioso-administrativas, que hay un juicio o una contradicción entre partes y en las que el Estado sea una de las partes, pero dejando para los Tribunales en el grado en que la ley lo establezca, las que correspondan a empleados o funcionarios”<sup>107</sup>.*

Con relación a las explicaciones vertidas por los miembros que conformaron el debate, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que “(...) *si bien es cierto que las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de la ley, son, en general, simples manifestaciones de opinión individual de las personas que las pronuncian (Fallos: 77:319), no puede decirse lo mismo de las explicaciones o aclaraciones hechas por los miembros informantes de los proyectos, pues tales explicaciones o informes constituyen, según la doctrina y la jurisprudencia, una fuente propia de interpretación (Fallos: 33:228; 100:51; 114:298; 141:254; 328:4655 y 329:3546, entre otros)*”<sup>108</sup>.

Considerando lo expuesto, en este estadio, podemos afirmar sin lugar a dudas que en el ámbito de la Provincia de Tierra del Fuego, la asignación de competencia contencioso-administrativa en materia de empleo o función pública, es *a priori* una tarea que el constituyente ha asignado al legislador.

Lo anterior autoriza, a su vez, a concluir que cuando el legislador, haciéndose eco de aquella instrucción que le fuera dada por el convencional en el artículo 154.2 de la Constitución, dispuso en la Ley Provincial N° 110 -artículo 53 inciso d)- y en la Ley Provincial N° 133 -artículo 3-, que asignaba la competencia contencioso-administrativa en “(...) *todo lo relacionado con el contrato de empleo o función públicos*” al Juzgado de Primera Instancia del Trabajo, quedó abrogado el recurso directo previsto por el artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140, por resultar incompatible con aquel diseño legal la competencia atribuida por éste a la Cámara de Apelaciones.

Máxime, si conciliamos esta conclusión con la garantía del juez natural que prevé la determinación por la norma del juez competente, con carácter previo a la consumación del hecho que motiva la acción.

---

<sup>107</sup> Diario de Sesiones, 26 de marzo de 1991, Tomo II, Folio 1011.

<sup>108</sup> CSJN. Las Mañanitas S.A. c/Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de certeza. 4-VIII-2009.

En resumen, es dable interpretar que la voluntad del constituyente fue la de reservar a los representantes del pueblo fueguino la decisión atinente al fuero judicial que tendría asignada la competencia en materia de empleo público, siendo éstos -por vía de las leyes provinciales citadas- quienes finalmente dispusieron que todo lo referente al contrato de empleo o función públicos recayera en el ámbito de competencia del Juzgado de Primera Instancia del Trabajo.

A causa de ello podemos deducir que el legislador fueguino decidió disponer que la materia contencioso-administrativa vinculada con cuestiones de empleo o función pública de agentes y funcionarios no sujetos a juicio político, tramite ante la primera instancia, radicándose las causas inicialmente en el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo con las vías de revisión pertinentes, dejando, como ya lo anticipamos, implícitamente sin efecto la instancia originaria ante la Alzada que permitía el recurso directo del artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140.

#### **IV.b.2. Análisis del recurso judicial directo a la luz de la jurisprudencia nacional.**

En este punto, entendemos conveniente precisar que los recursos directos y las acciones especiales son los únicos medios válidos para la impugnación específica de los actos administrativos a los que se refieren<sup>109</sup>.

Desde otro ángulo, la doctrina sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido pacífica en relación al recurso directo, en cuanto a que no se trata de recursos optativos que se puedan utilizar si se los prefiere a la demanda contencioso administrativa<sup>110</sup>, salvo cuando así esté expresamente previsto.

Esta excepción se verifica en el artículo 39 de la Ley Nacional N° 25.164, denominada Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, pues en ella el legislador explícitamente así lo determinó. No así en la anterior regulación, esto es, la Ley Nacional N° 22.140, que rige en la Provincia de Tierra del Fuego por las razones expuestas más arriba.

---

<sup>109</sup> Cfr. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. 2ª reunión – 1ª sesión ordinaria – 3 de marzo de 1999, sobre el código contencioso-administrativo de la nación: mensaje y proyecto del poder ejecutivo nacional. página 706. En: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Boletin-121.pdf>. (disponible en internet el 10-viii-2019).

<sup>110</sup> Cfr. LUQUI, Roberto Enrique, *Revisión judicial de la actividad administrativa. Juicio contencioso administrativo*, T. II, Astrea, Buenos Aires, 2005, página 162.

De este modo, cuando se trata de la aplicación de regímenes como el de la Ley Nacional N° 22.140, que no preveían expresamente la hipótesis de acudir, alternativamente, a la acción ordinaria o al recurso directo, cabe estar a la interpretación dada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que inveteradamente ha sostenido que “(...) *la consagración de un sistema específico para el control judicial de ciertas decisiones administrativas –en el caso una cesantía- descarta la facultad del afectado de elegir la vía o el órgano judicial en busca de la protección de sus derechos, apartándose del camino contemplado en tales posiciones legales (Fallos 295: 994)*”<sup>111</sup>.

Para más, el Címero Tribunal Federal afirmó que “*La existencia de un remedio judicial específico para ciertas decisiones administrativas descarta la facultad del afectado de elegir la vía o el órgano judicial en busca de la protección de sus derechos, por caso la impugnación ordinaria prevista en los Artículos 23 y 25 de la Ley N° 19.549*”<sup>112</sup>.

En resumidas cuentas, resulta relevante tener presente que cuando el legislador ha consagrado un sistema específico para el control judicial de ciertas decisiones administrativas, queda descartada la elección para el particular de otra vía u órgano judicial en busca de la protección de sus derechos<sup>113</sup>.

De este modo, cuando la norma específica para ejercer el control judicial de los actos administrativos, prevé la existencia de un recurso directo para cuestionar un determinado acto, no puede el administrado optar por otra acción que no sea la especialmente estipulada<sup>114</sup>.

A *contrario sensu* si en el fuero local se creó un sistema cabal de impugnación a las decisiones de la Administración, pasible del trámite procesal sumario

---

<sup>111</sup> CSJN. Mocoora, Alfredo Daniel c/ Nación Argentina (Honorable Senado de la Nación). Fallos: 317:387 (1994).

<sup>112</sup> CSJN. Torres, Nicolás c/ Junta Nacional de Granos. Fallo: 295:994 (1976); CSJN. Compañía Azucarera Tucumana S. A. c/ Estado Nacional s/ Expropiación indirecta. Fallos 312:1725 (1989); y CSJN. “Edenor S.A. c/ resolución 982/97 E.N.R.E. – exptes. 4207/97 y otros s/ proceso de conocimiento. Fallos 324:803 (2001).

<sup>113</sup> Cfr. CNCAF, Sala II, Medina De Robledo, Blanca E. 23-VI-1995.

<sup>114</sup> Cfr. GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O. *La Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce implícitamente los recursos directos como acciones judiciales especiales*. Sección Jurisprudencia Comentada. Ediciones RAP S.A. página 110, en [HTTPS://WWW.REVISTARAP.COM.AR/WEB724/RAP/DERECHO/DOCUMENTOS/+AUTOR1.3901/+REVISTA.1001/+CA.1ADM0009099340000/1ADM0009099340000.HTML](https://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/documentos/+AUTOR1.3901/+REVISTA.1001/+CA.1ADM0009099340000/1ADM0009099340000.HTML) (disponible en Internet el 23-VIII-2019).

y ordinario, que inicia en el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo, entonces es dable concluir que el recurso directo, en tanto vía específica que no admitiría otras por la falta de previsión concreta al respecto, ha quedado tácitamente derogado.

#### **IV.b.3. Conclusión.**

Como corolario de lo expuesto, al tamizar los elementos normativos presentes en el ámbito de Tierra del Fuego junto al criterio jurisprudencial desarrollado hasta aquí, concluimos que con la creación de la vía administrativa y la instancia judicial en lo contencioso-administrativa, el legislador fueguino –autorizado por el constituyente– diseñó un mecanismo de impugnación contra la sanción segregativa impuesta en el marco de la potestad disciplinaria y, en consecuencia, canalizó el acceso a la tutela judicial efectiva del empleado o funcionario público por medio de la acción contencioso-administrativa ante la primera instancia -Tribunal del Trabajo-, cuya sustanciación podrá encauzarse bajo las reglas del proceso de conocimiento ordinario o sumario, a elección de aquél. Ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 154.2 y 157.4 de la Constitución Provincial, 53 inciso d) de la Ley Provincial 110 y la creación del Código Contencioso Administrativo por la Ley Provincial N° 133.

Enfatizamos que dicho extremo no se reduce a una cuestión de competencias, sino que en la Provincia de Tierra del Fuego la creación de un código en lo contencioso-administrativo que reglamenta las distintas acciones para cuestionar los actos de la Administración Pública, sumado a los factores dirimientes señalados en los acápites anteriores, trae como resultado la pérdida de vigencia de la vía prevista en el artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140.

#### **IV.c. Comparación del proceso contencioso-administrativo sumario y el recurso directo. Análisis del asunto desde la perspectiva del agente: el principio de celeridad procesal y el derecho a la tutela judicial efectiva.**

##### **IV.c.1. Introducción.**

Sin perjuicio de la conclusión esbozada previamente, en este apartado vamos a observar pormenorizadamente el trámite del recurso directo y a compararlo con la acción contencioso-administrativa sustanciada bajo las reglas del juicio sumario, con el propósito de reflejar que éste último, inclusive, resulta más beneficio a los intereses del administrado, a partir de los motivos que a continuación pasamos a describir.

**IV.c.2. Examen a la luz de la celeridad procesal de la vía del artículo 40, Ley Nacional N° 22.140, frente al proceso sumario previsto en el Código Contencioso Administrativo.**

Analizado que fuera el derrotero del trámite inherente al recurso judicial directo, precisamos que éste debería plantearse ante el Cámara dentro de los treinta -30- días de notificada la medida expulsiva; la autoridad administrativa debe enviar el expediente al tribunal dentro de los diez -10- días de requerido; recibidos los obrados se correrá traslado por su orden por diez -10- días, al recurrente y a la Administración<sup>115</sup>.

Una vez cumplido el contradictorio el término para resolver es de sesenta -60- días.

Sumados todos ellos con un exceso de treinta -30- días más, por posibles medidas para mejor proveer, se tiene un plazo cercano a los ciento cuarenta -140- días hábiles judiciales, según los términos del artículo 41 *in fine* de la Ley Nacional N° 22.140.

En síntesis, se trata aproximadamente de siete -7- meses.

En tanto que los plazos del proceso sumario se erigen de la siguiente forma, la demanda debe incoarse dentro de los noventa -90- días de haberse agotado la vía administrativa<sup>116</sup>, contados a partir de la notificación del acto administrativo que resolvió definitivamente la impugnación en sede administrativa, el órgano judicial dentro de los dos -2- días siguientes deberá solicitar a la Administración la remisión de todas las actuaciones relacionadas al caso, ostentado ésta de diez -10- días para materializarlo<sup>117</sup>, *a posteriori* el Juzgado o Tribunal dispone de diez -10- días para resolver la habilitación de instancia contencioso-administrativa<sup>118</sup>.

El plazo para correr traslado de la demanda es de quince -15- días<sup>119</sup>, en él deberán deducirse las excepciones pertinentes, en cuyo caso se correrá un traslado al actor por el término de cinco -5- días<sup>120</sup>, el período probatorio es de diez -10- días<sup>121</sup>, y

---

<sup>115</sup> Cfr. artículo 41 tercer párrafo, Ley Nacional N° 22.140.

<sup>116</sup> Cfr. artículo 24 de la Ley Provincial N° 133.

<sup>117</sup> Cfr. artículo 29 ejusdem.

<sup>118</sup> Cfr. artículo 30 ejusdem.

<sup>119</sup> Cfr. artículo 63 ejusdem.

<sup>120</sup> Cfr. artículo 63 inciso c ejusdem.

<sup>121</sup> Cfr. artículo 63 inciso d ejusdem.

una vez cumplidas dichas etapas la jurisdicción cuenta con treinta -30- días para dictar sentencia definitiva<sup>122</sup>.

En suma, dependiendo si en el caso se oponen excepciones, el plazo total del proceso sumario puede variar, presentándose dos hipótesis –en primer lugar- si no hay excepciones -aproximadamente- será de ciento sesenta y siete -167- días y –en segundo lugar- si efectivamente son interpuestas, estará en derredor de los ciento setenta y dos -172- días hábiles.

Sobre la base de los elementos de convicción desarrollados, podemos afirmar que el proceso contencioso-administrativo sumario –en principio- se sustanciaría en un lapso temporal que oscila entre siete -7- a ocho -8- meses.

#### **IV.c.3. La especialidad del Tribunal de origen. La garantía de la doble revisión en beneficio del particular.**

Párrafo aparte merece el tópico inherente a la garantía que ofrece el proceso sumario a favor del dependiente de la Administración, que procurando la defensa de sus derechos acude al Juzgado de Primera Instancia del Trabajo, dado que este órgano jurisdiccional actúa con especialidad en la materia que va a conocer y –a la postre- decidir, criterio respaldado en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación vertida cuando la competencia era asignada a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal, en que expresó que *“El propósito del art. 40 de la ley 22140 fue establecer un medio específico de control judicial, asignándolo al tribunal especializado en la materia (...)”*<sup>123</sup>.

En cambio, en la realidad local el recurso directo se presentaría ante una Cámara con multiplicidad de fueros que atender en grado de apelación (civil, comercial, familia, régimen de menores, régimen laboral privado, régimen de accidentes y enfermedades profesionales, régimen consumeril, de concursos y quiebras, entre otros), sin mencionar la existencia de otros recursos directos emergentes del sistema jurídico<sup>124</sup>,

---

<sup>122</sup> Cfr. artículo 63 inciso f ejusdem.

<sup>123</sup> CSJN. Recurso Judicial (art. 40, ley 22.140) Enrique Tomás Maffei. Fallos 310:2336 (1987).

<sup>124</sup> El recurso directo contra los dictámenes de la Comisión Médica por ante las Cámaras de Apelaciones de esta Provincia, está previsto en el tercer párrafo del artículo 2 y el inciso 1º del artículo 14 de la Ley Nacional Nº 27348, aplicables por la adhesión a dicho régimen que prevén los artículos 1 y 3 de la Ley Provincial Nº 1199.

de modo que en la Provincia de Tierra del Fuego el espíritu de la normativa y los lineamientos de la Corte Suprema se vacían de contenido.

Asimismo, no es ocioso recordar que la promoción de la acción contencioso-administrativa está ligada a la garantía de la doble instancia de revisión del caso, toda vez que la sentencia del Juzgado de Primera Instancia del Trabajo es pasible del recurso de apelación por ante la Cámara de Apelaciones y, posteriormente, del recurso extraordinario de casación ante los estrados del Superior Tribunal de Justicia, de conformidad a los términos de los artículos 16 y 65 CCA.

Profundizando el tratamiento de la vía recursiva, en la Provincia de Tierra del Fuego el Superior Tribunal de Justicia sentó un criterio restrictivo al instituto de la deserción del recurso empleado por los órganos colegiados, al considerar que “(...) *la brevedad o el laconismo de la expresión de agravios no constituye razón suficiente para declarar la deserción del recurso en el supuesto de que el apelante individualice, aun en mínima medida, los motivos de su disconformidad con la sentencia impugnada, por cuanto la gravedad de los efectos que la ley asigna a la insuficiencia del mencionado acto procesal aconseja aplicarla con criterio amplio, favorable al recurrente (...)*”<sup>125</sup>.

Con lo cual, interpretamos que la habilitación de la doble instancia de revisión en el derrotero procesal de la acción contencioso-administrativa, sumada al criterio jurisprudencial restrictivo en orden a la deserción del recurso, devienen en un mayor beneficio a favor del agente que acude a la jurisdicción mediante los mecanismos contemplados en el CCA, respecto de aquél que –eventualmente– lo haría a través del recurso judicial directo, con las limitaciones que implica el conocimiento de un caso por una vía de revisión especial, según los motivos descriptos relativos al trámite de éste.

#### **IV.c.4. Conclusión.**

Por ende, el proceso sumario sustanciado ante el órgano con especialidad en la materia, que presenta plazos de tramitación análogos a los del recurso directo, y además habilita la revisión ante la Alzada<sup>126</sup>, con la posibilidad de acudir a una tercera

---

<sup>125</sup> STJ. Cabana, Claudia Alicia c/ Luciano Preto y Cía. - Iglys S.A. - Consur S.A. y/u otro s/ Ordinario s/ Recurso de Queja (2004).

<sup>126</sup> Cfr. artículo 65 CCA y 275 sges. y cc. de la Ley Provincial 147.

instancia extraordinaria mediante el recurso de casación<sup>127</sup>; se erige como la opción más benévola a los intereses del trabajador frente al acto administrativo que afectó sus derechos.

### **Síntesis:**

✓ En el ámbito provincial es ostensible la multiplicidad de criterios en torno a la vigencia del recurso directo del artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140.

✓ En el fuero local la asignación de competencia contencioso-administrativa en materia de empleo o función pública, es *a priori* una tarea encomendada -por el constituyente- a las leyes locales que se dicten al respecto.

✓ A la luz de las Leyes Provinciales N° 110 y 133 la asignación de competencia contencioso-administrativa, en materia de empleo o función pública explícitamente radica en el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo, dando por resultado la abrogación implícita del recurso directo del artículo 40 Ley Nacional N° 22.140.

✓ La jurisprudencia concibe que -por regla- la existencia de un recurso directo para impugnar ciertas decisiones administrativas, escinde la posibilidad de utilizar la acción ordinaria en lo contencioso-administrativo.

✓ Que dicha regla admite por excepción aquellos casos en que la ley expresamente prevea la posibilidad de optar por la vía judicial.

✓ El legislador fueguino con la creación y diseño del proceso contencioso-administrativo, indirectamente dejó sin efecto la vigencia del recurso judicial directo engarzado en el artículo 40 de la Ley Nacional N° 22.140.

✓ El proceso contencioso-administrativo sumario, en principio, se desarrolla en un lapso de tiempo análogo al que emplearía el trámite del recurso judicial directo bajo análisis.

✓ La acción contencioso-administrativa sustanciada bajo las reglas del proceso sumario, en razón de ser tramitada ante un órgano judicial que actúa con especialidad en la materia, se erige como la opción más benévola a los intereses del trabajador que acude a la jurisdicción.

---

<sup>127</sup> Cfr. artículo 285 sptes. y cc. ejusdem.

✓ La acción sustanciada bajo las reglas del proceso ordinario o sumario habilita la doble instancia de revisión judicial del caso y, al mismo tiempo, la jurisprudencia local fijó un criterio restrictivo a la hora de declarar la deserción del recurso, todo lo cual redundaba en un régimen más benévolo para el agente.



## **V. CAPÍTULO QUINTO:**

### **CONCLUSIONES FINALES.**

Como síntesis de los contenidos que desarrollamos a lo largo de esta investigación, y sin perjuicio de las conclusiones parciales evocadas al final de cada capítulo, exponemos las siguientes ideas centrales que la misma arrojó:

❖ El ejercicio de la potestad disciplinaria habilita al empleado o funcionario público, afectado por ella, al uso de los dispositivos procedimentales y procesales disponibles en el sistema jurídico de la Provincia de Tierra del Fuego.

❖ El régimen disciplinario del Derecho Administrativo no solo está reservado para los dependientes de la Administración que ostentan la estabilidad en su puesto de trabajo, sino que alcanza también a las situaciones de revista no permanentes: personal de gabinete, contratado y transitorio.

❖ En el ámbito provincial frente a la aplicación de una sanción disciplinaria, el afectado tiene a su alcance los recursos procedimentales normados por la Ley Provincial N° 141 y, en caso de agotar la vía administrativa, tendrá habilitada la instancia judicial con arreglo a las previsiones de la Ley Provincial N° 133, pudiendo optar por sustanciar el juicio contencioso-administrativo a través del proceso sumario.

❖ Por vía de hipótesis, frente a la imposición de una sanción ostensiblemente arbitraria o ilegítima, el dependiente estará habilitado para acceder a la tutela judicial efectiva de sus derechos mediante la acción expedita y excepcional de amparo, reglada por la Ley Nacional N° 16.986 y consagrada en la Carta Fundamental de esta Provincia, que le brindará una pronta solución en el tiempo.

❖ Las normas locales que gobiernan la asignación y distribución de competencias, determinan que es el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo el órgano designado para entender y resolver los casos que se susciten con empleados o funcionarios no sometidos a juicio político o enjuiciamiento ante el Consejo de la Magistratura.

❖ La garantía del juez natural implica su designación previa por una norma, la cual está consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incorporada por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

❖ La jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación es pacífica en orden a definir que la consagración de un sistema específico para el control judicial de ciertas decisiones administrativas, enerva la facultad del afectado de elegir la vía o el órgano judicial en busca de la protección de sus derechos, apartándose del camino contemplado por la normativa aplicable según la naturaleza del caso.

❖ Sobre la base de estos elementos de convicción, nosotros entendemos que con la creación del sistema jurídico local, a partir de la Constitución Provincial y el nacimiento de las Leyes Provinciales N° 110 –Ley Orgánica del Poder Judicial- y 133 –Código Contencioso-Administrativo-, quedó tácitamente abrogado el recurso judicial directo previsto en los artículos 40 y 41 de la Ley Nacional N° 22.140.



## BIBLIOGRAFÍA CITADA. JURISPRUDENCIA CITADA.

### a. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

ACKERMAN Mario E., Diccionario jurídico/dirigido por [et.al.]. – 1ª ed. – Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2012, página 16.

AJA ESPIL, Jorge. “*Constitución y poder, historia y teoría de los poderes implícitos y de los poderes inherentes*”. Buenos Aires, 1987, página 159/160.

BASTONS, Jorge Luis, *Derecho Público para administrativistas*, Las claves conceptuales del empleo público en Argentina, Librería Editora Platense, Buenos Aires, 2008, página 290.

BIDART CAMPOS, Germán J. “*El acceso a la justicia, el proceso y la legitimación*”, La Legitimación, Abeledo Perrot, 1996, página 16.

BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, Tomo II, segunda reimpresión, Buenos Aires, Ediar Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 2000, capítulo XXVI, página 378 sptes.

BRUNO DOS SANTOS, Marcelo A., *Una mirada desde el fuero Contencioso Administrativo Federal sobre el derecho procesal administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2012, página 278.

COMADIRA, Julio R. “*Las medidas cautelares en el proceso administrativo*”. LL, 1994-C, 699. En: <https://es.scribd.com/document/130435542/MEDIDAS-CAUTELARES-COMADIRA> (disponible en Internet el 3-VIII-2019).

COMADIRA, Julio R., *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, páginas 126 y 127.

COMADIRA, Julio. “*La responsabilidad disciplinaria del funcionario público*”, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ediciones RAP S.A., 2004, página 2.

CASSAGNE, Juan C., *Los principios generales del derecho en el derecho administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988, página 29/30.

CABRAL, Pablo O., y Schreginger Marcelo J., *El Régimen de Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, página 33.

COUTURE, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ra Edición, Depalma, 1978, página 62.

GALLEGOS FEDRIANI Pablo. *Recursos directos: aspectos sustanciales y procesales*. Capítulo III, Ediciones RAP S.A, página 147. En: file:///C:/Users/Alex/Downloads/WWW\_REVISTARAP\_COM\_documentos-1adm0183099553000-pago-1.pdf (disponible en Internet el 12-V-2019).

GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O. *La Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce implícitamente los recursos directos como acciones judiciales especiales*. Sección Jurisprudencia Comentada. Ediciones RAP S.A. página 110, en <https://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/DOCUMENTOS/+AUTOR1,3901/+REVISTA,1001/+CA,1ADM0009099340000/1ADM0009099340000.html> (disponible en Internet el 23-VIII-2019).

GARCIA PULLES, Fernando. “*Sanciones de policía - La distinción entre los conceptos de delito y faltas y contravenciones y la potestad sancionatoria de la Administración*”. Ediciones RAP S.A., página 2.

GARCÍA PULLÉS, Fernando R. *Medidas cautelares autónomas en el contencioso administrativo*, Buenos Aires, Hammurabi, 2006, página 19.

GOANE, René M., “*El poder disciplinario de la Administración Pública, algunos aspectos controvertidos en la doctrina nacional*”, en AA.VV., *Derecho administrativo, en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, página 1013.

GONZALEZ PÉREZ, Jesús. “*El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1997*”, REDA 97, página 17.

GORDILLO, Agustín. “*Tratado de derecho administrativo*”, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado, página 209.

GORDILLO, Agustín, *Derechos Humanos*, tercera edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1998, capítulo IX, página 7 y sgtes.

GORDILLO, Agustín. *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo*. 1ª edición, Buenos Aires, FDA, 2012, página 43. En: [https://www.gordillo.com/pdf\\_unamirada/02sac.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_unamirada/02sac.pdf) (disponible en Internet el 15-VIII-2019).

HUTCHINSON, Tomás. *Derecho procesal administrativo: tomo I -1ª ed.* – Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2009, página 400.

IVANEGA, Miriam M. “Potestades. Derecho Penal y Derechos Disciplinario”. Ediciones RAP S.A., página 35. En: <https://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/DOCUMENTOS/+AUTOR1,273/+REVISTA,8745/+CA,1ADM0063098797000/1ADM0063098797000.html> (disponible en Internet el 8-V-2019).

LEGISAMÓN, Héctor Eduardo. *Derecho Procesal Civil*: tomo III / Héctor Eduardo LEGUISAMÓN. – 2ª ed. revisada 1ª reimpresión. – Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2018, página 450.

LUQUI, Roberto Enrique, *Revisión judicial de la actividad administrativa*. Juicio contencioso administrativo, T. II, Astrea, Buenos Aires, 2005, página 162.

MAIRAL, Héctor A., *Control judicial de la administración pública*, volumen I, Buenos Aires, Depalma, 1984, página 114.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 5ª edición, 2000, página 628/629.

OSADO VIRUEL Sebastián y SÁNCHEZ CAPARRÓS Mariana. *Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego. Ley Provincial 133*. Ediciones RAP S.A. 2013, página 84.

REPETTO, Alfredo L., *Procedimiento administrativo disciplinario: el sumario* – 1ª ed. – Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2008, página 3.

RETIAMN FARAH Mario, “*Impugnación judicial de la actividad administrativa*”. Buenos Aires, Editorial La Ley, 2000, página 166 y sgtes.

SAMMARTINO, Patricio M. *Principios constitucionales del amparo administrativo*. El contencioso constitucional administrativo urgente. Editorial Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, página 19.

SAMMARTINO, Patricio M. E. *Control de la Administración Pública: El amparo en la Constitución*. Ediciones RAP S.A. página 353. En: [file:///C:/Users/Alex/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/WWW\\_REVISTARAP\\_COM\\_1577-sammartino.pdf](file:///C:/Users/Alex/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/WWW_REVISTARAP_COM_1577-sammartino.pdf) (disponible en Internet el 1-VI-2019).

SÁNCHEZ, Alberto M. *Estudios de Derecho Público*. San Juan – República Argentina, 2000, página 101.

USLENGHI, Alejandro, “*Control judicial de la potestad sancionatoria de la Administración*”, Ediciones RAP S.A., página 222.

VILLAR PALASÍ, José Luís. *“Apuntes de Derecho Administrativo”*. Capítulo 9: La potestad, página 159/160.

## **b. JURISPRUDENCIA CITADA.**

### **CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

CIDH. “Baena, Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá)”, 2-II-2001.

### **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

CSJN. Torres, Nicolás c/ Junta Nacional de Granos. Fallo: 295:994 (1976).

CSJN. “Edenor S.A. c/ resolución 982/97 E.N.R.E. – exptes. 4207/97 y otros s/ proceso de conocimiento. Fallos 324:803 (2001).

CSJN. Camacho Acosta, Maximino c/ Grafi Graf S.R. L. y otros s/ Recurso de hecho. Fallos 320:1633 (1997).

CSJN. Compañía Azucarera Tucumana S. A. c/ Estado Nacional s/ Expropiación indirecta. Fallos 312:1725 (1989).

CSJN. Nación Argentina (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos) c. Provincia de Río Negro. Fallos 314; 695 (1991).

CSJN. Bulacio Malmierca, Juan Carlos y Otros c/ Banco de la Nación Argentina. Fallos: 316:1833 (1993).

CSJN. Rojas Molina, José s/ Recurso ordinario de apelación en tercera instancia. Fallos: 189: 34 (1941).

CSJN. Contardil Jerónimo c/ Impuestos Internos. Fallos: 183:389 (1938).

CSJN. Recurso Judicial (art. 40, ley 22.140) Enrique Tomás Maffei. Fallos 310:2336 (1987).

CSJN. Riccomi, Humberto Alfredo s/ art. 40 - ley 22140, Fallo del 6-VI-1989. Cita Online: 04\_312v1t140 (Disponible en Internet el 16-VI-2019).

CSJN. S.A. Compañía Argentina de Teléfonos c/ Provincia de Santiago del Estero. Fallos 250:154 (1960).

CSJN. Don Manuel Núñez c/ Doña Manuela Rocca de Ominelli, por injurias graves; sobre reposición del sellado. Fallos: 125:10 (1916).

CSJN. Aybar, Sobrecasas en la causa seguida en su contra por el delito de extorsión. Fallos: 127:36 (1917).

CSJN. Halabi, Ernesto c. PEN s. Amparo. Fallo: 332:111 (2009).

CSJN. Sargenti, Amalia y Otros c/ Instituto Nacional de Obras Sociales (I.N.O.S.) s/ amparo-ley 16.986. Fallos, 322: 2220 (1999).

CSJN. Magallanes, Miguel Alberto s/ decreto 6666/57. Fallos: 251:368 (1961).

CSJN. Nación Argentina c/ Provincia de Santiago del Estero. Fallos 307:1702 (1985).

CSJN. Cámara Argentina de Comercio c/ Ministerio de Trabajo de la Nación s/ recurso extraordinario. Fallos: 301:1.152 (1979).

CSJN. Siri, Ángel, s/ interpone recurso de habeas corpus. Fallos: 239:459 (1957).

CSJN. Avila Posse de Ferrer, Irma c/ Aerolíneas Argentinas s/ nulidad de cesantía y cobro de haberes devengados. Fallos 254:43 (1962).

CSJN. Mocoroa, Alfredo Daniel c/ Nación Argentina (Honorable Senado de la Nación). Fallos: 317:387 (1994).

CSJN. Las Mañanitas S.A. c/Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de certeza. Fallo: 332:1704 (2009).

CSJN. Spinosa Melo, Oscar Federico c/ E.N. CM° de Relaciones Exter. Comer. Internacional y CultoC. Fallos 329: 3617 (2006).

CSJN. Compañía de Perforaciones Río Colorado S.A. Fallos: 316: 1837 (1993).

CSJN. Juárez, Rubén Faustino y otro c/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Direc. Nac. de Asoc. sindicales) s/ acción de amparo. Fallos, 313: 433 (1990).

CSJN. Freca S.A c/ SE.NA.SA. (Estado Nacional) s/ amparo. Fallos, 317: 655. (1994).

CSJN. Orlando, Susana Beatriz c/ Buenos Aires, Provincia y otros s/ amparo. Fallos: 328:1708 (2005).

CSJN. Centro de Estudiantes de Ingeniería “La Línea Recta” y otros. Fallos, 295: 90 (1976).

CSJN. Colegio Público de Abogados de la Capital c/EN -Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Fallos 316: 2016 (1993).

CSJN. Obra Social de Empleados del Tabaco de la República Argentina y Otro c/ Estado Nacional – Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos – Secretaría de Agricultura s/ Amparo y sumarísimos. Fallos: 325:2583 (2003).

CSJN. Provincia de San Luis c/ Estado Nacional s/ Acción de Amparo. Fallos: 326:417 (2003).

CSJN. Bonorino Perú, Abel y otros c/ Estado Nacional. Fallos: 307: 2174 (1985).  
CSJN. Machado, Jorge José c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF). Fallo: 334:1372 (2011).

#### **CÁMARA NACIONAL EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.**

CNFed.CAdm., sala V. Labatón, Ester A. c/ Poder Judicial de la Nación” (1996).  
CCAF, Sala I. Recio, Juan Marcelo c/ Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas s/Amparo Ley 16.986” (2019).  
CNFed. CA, Sala I. Leconte, Ricardo H. c/ B.C.R.A. Resolución 155/00. (2000).  
CNFed. CA, Sala V. Gas Natural Ban S.A. c/ Resolución 506/97 Enargas. (1998).  
CNCAF, Sala II. MEDINA De ROBLEDO, Blanca E. c/ Ministerio del Interior (1995).  
CNAContAdmFed, sala V. United Airlines Inc. c/DNM (Disp. 8152) (2001).

#### **CÁMARA NACIONAL FEDERAL EN LO CIVIL.**

CNCiv. Sala A, SERRANO c/MCBA s/amparo, LL, 1998-C, 528.

#### **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE TIERRA DEL FUEGO.**

STJ. Andrade Cárdenas, Dionisio Raúl c/ IPAUSS s/ suspensión de la ejecución del acto administrativo – medida cautelar” (2008).  
STJ. Andrade Cárdenas, Dionisio Raúl c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Amparo por Mora de la Administración (2008).  
STJ. Asaldine, Verónica Patricia c/ Provincia de Tierra del Fuego s/ Amparo" (2016).  
STJ. Grasso, Fabio Alejandro c/ Banco Provincia de Tierra del Fuego (BTF) s/ Despido (2013).

#### **CÁMARA DE APELACIONES DEL DISTRITO JUDICIAL NORTE DE TIERRA DEL FUEGO.**

C. Apel. DJN. Catena, Horacio Gustavo s/ Recurso de Apelación Art. 40 Ley 22.140 (2019).  
C. Apel. DJN. Ferreyra Marcos Donato S/ Recurso de Apelación Art. 40 Ley 22.140 (2019).

C. Apel. DJN. Martínez José Antonio S/ Recurso de Apelación Art. 40 Ley 22.140 (2019).

C. Apel. DJN. Villada Marcelo Waldino S/ Recurso de Apelación Art. 40 Ley 22.140 (2019).

**CÁMARA DE APELACIONES DEL DISTRITO JUDICIAL SUR DE TIERRA DEL FUEGO.**

C. Apel. DJS. Schnack, Christian Adolfo c/ Provincia de Tierra del Fuego (2019).

**PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN.**

PTN. Dictámenes: 121:166.

PTN. Dictámenes: 199:175.

PTN. Dictámenes: 199: 175.

PTN. Dictámenes: 105:209.

PTN. Dictámenes: 107:232.

PTN. Dictámenes: 261:112.

PTN. Dictámenes: 270:217.

PTN. Dictámenes: 290:181.

**PROCURADURÍA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS.**

P.I.A. Fiscalía N° 2, Expediente N° 28.953, interno N° 1084, 8-I-2016.



## LISTADO DE ABREVIATURAS.

<u>ABREVIATURA</u>	<u>TÉRMINO</u>
CN	Constitución Nacional.
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación.
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
PTN	Procuración del Tesoro de la Nación.
CNFed CAdm.	Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.
CNFed. CA	Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.
CNCIV	Cámara Nacional Federal en lo Civil.
PIA	Procuraduría de Investigaciones Administrativas.
STJ	Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego.
CApel. DJN	Cámara de Apelaciones del Distrito Judicial Norte de Tierra del Fuego.
CApel. DJS	Cámara de Apelaciones del Distrito Judicial Sur de Tierra del Fuego.

CCA	Código Contencioso Administrativo.
LPA	Ley de Procedimientos Administrativos.
CC	Concordantes.
CFR	Confrontar.
SGTES	Siguientes.
OP CIT	Obra citada.