



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018

Dictamen Jurídico

Número: IF-2018-00956971-APN-PTN

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 5 de Enero de 2018

Referencia: S04:0012386/14 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

SEÑOR DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
DE LA SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA
DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN:

Se solicita la opinión de esta Procuración del Tesoro de la Nación con relación a un proyecto de decreto - Provisorio N.º 284/17- (en adelante, *el Proyecto de Decreto*), mediante el cual se rechaza el recurso jerárquico interpuesto por el señor F O contra la Resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación identificada como RESOL-2016-814-E-APN-MJ, del 16 de septiembre de 2016 (en adelante, la *Resolución MJyDH N.º 814/16*), que declaró la existencia de responsabilidad disciplinaria del recurrente en su carácter de Encargado Titular del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Apóstoles, Provincia de Misiones.

- I -

ANTECEDENTES

1. Los actuados se originaron con la denuncia efectuada por el señor P J A , contra el Encargado Titular del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Apóstoles, F O y contra el hijo de este, el señor E F O , quien también cumplía funciones en el mencionado Registro Seccional.

En dicha presentación, el denunciante sostuvo que el señor F O es el encargado del Registro Nacional del Automotor, Seccional N.º 14001, de la ciudad de Apóstoles, Provincia de Misiones y que E F O también cumplía funciones allí.

Además, advirtió que la empresa dedicada a la venta de automotores en la referida ciudad, bajo la denominación & tiene el mismo domicilio que el que surge de la guía telefónica a nombre de E F O

Por ello, solicitó que se investigue si las personas denunciadas tienen vinculación con la firma & , para

determinar si las mismas realizaron actividades incompatibles con el ejercicio de la función pública (v. fs. 1/2).

2. A fojas 24, el señor F O , en su carácter de Encargado Titular del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Apóstoles, efectuó su descargo manifestando que tanto él como su hijo no tienen vinculación con la empresa *Automotores &* .

3. El Departamento de Informaciones Sumarias de la Dirección de Registros Seccionales de la Dirección Nacional de Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios (en adelante, la *Dirección Nacional del Automotor*) solicitó que se disponga la Auditoría Integral al Registro Seccional de la Propiedad Automotor de Apóstoles, Provincia de Misiones (v. fs. 28).

En dicha auditoría se detectaron graves anomalías en el cumplimiento de la función oportunamente encomendada al Encargado Titular (v. fs 34/118).

Asimismo, con respecto a la firma & , informó que, en la copia de la Data Fiscal exhibida en el frente de dicho local, consta el nombre de la cónyuge del señor F O (v. fs. 101/104).

La Dirección de Fiscalización y Control de Gestión de la Dirección Nacional del Automotor, adjuntó el Acta de la Auditoría Integral llevada a cabo e impulsó el inicio de la información sumaria (fs. 233).

4. A fojas 244/245, el señor F O , efectuó otro descargo, donde manifestó que su esposa figuró como titular del negocio *Automotores &* , sólo para ayudar a J C A , un amigo de su hijo, quien sería el verdadero titular de la firma.

El objeto de la simulación era ocultar los activos del señor A , ante posibles reclamos pecuniarios por daños y perjuicios, derivados de su responsabilidad en los autos caratulados "A , J C por *Supuestas Lesiones Culposas*", Expediente N.º PM 32119/2007, que tramitaron en el Juzgado de Instrucción y Correccional de la ciudad de Santo Tomé, Provincia de Corrientes, iniciados a raíz de un accidente de tránsito en el que atropelló a un menor de edad que andaba en bicicleta.

5. A fojas 474/571, obran copias de las actuaciones incoadas en la Oficina Anticorrupción, en orden a la averiguación de la existencia de un posible conflicto de intereses en el Registro Seccional de la Propiedad Automotor de Apóstoles, en las que se resolvió remitir el expediente a la Dirección Nacional del Automotor, a fin de que ... *se instruya las actuaciones administrativas tendientes a verificar la veracidad de los hechos denunciados* (fs. 568).

6. A fojas 626/629, el Secretario de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ordenó la instrucción del sumario administrativo.

7. A fojas 669/672, el señor O presentó una declaración en la que sostuvo que, los cargos en su contra, se debieron a yerros involuntarios que no aparejaron daños patrimoniales al Estado ni a los particulares y que los mismos ya fueron enmendados.

8. A fojas 677/694, obra el informe contemplado en el artículo 23 del Decreto N.º 644/89 (B.O. 3-10-89), en el

que el Instructor Sumariante analizó los diferentes cargos formulados, en razón de las irregularidades advertidas en: *Inscripciones Iniciales* –cargos 1 y 2-; *Transferencias* –cargos 3, 4, 5 y 6-; *Alta y Baja de Carrocería, Cambio de Tipo de Carrocería y automotor* –cargos 7, 8, 9, 10, 11 y 12-; *Denuncia de Robo o Hurto* –cargos 13 y 14-; *Alta, Baja, Cambio de Motor* –cargos 15 y 16-; *Denuncia de Venta* –cargos 17 y 18-; *Asignación de Codificación de Identificación de Motor y/o Chasis (R.P.A.)* –cargos 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25-; *Endoso y Cancelación de Prenda* –cargo 26-; *Reposición de Placas Metálicas* –cargo 27-; *Comunicaciones Judiciales y Administrativas* –cargos 28 y 29-; *Expedición de Original y Duplicado de Cédula* –cargo 30-; *Baja del Automotor con Recuperación de Piezas* –cargos 31 y 32-; *Infracciones al Decreto N.º 644/89* –cargo 33-; *Aranceles* –cargo 34-; *Hoja de Registro y Hoja de Continuación* –cargo 35-; *Reglamento Interno de Normas Orgánico Funcionales (RINOF)* –cargos 36, 37, 38, 39, y 40-; *Comprobaciones Especiales* –cargos 41, 42, 43 y 44-; *Anexo Informe Rentas* –cargos 45, 46, 47, 48, 49, 50 y 51- y las que surgen del expediente S04:0036772/2012 -cargos 52 y 53-.

Por las citadas irregularidades, el Instructor Sumariante aconsejó declarar la existencia de responsabilidad disciplinaria del Señor F O , por hallarse aquellas ... *encuadradas en el art. 36, inc. i) del Decreto-Ley 6582/58 -B.O. 22-5-58-(t.o. Decreto 1.114/97 -B.O. 27-10-97-), correspondiéndole la sanción de REMOCIÓN (arts. 9º, inc. C), 10º y 11º, Decreto N.º 644/89 y su modificatorio Decreto N.º 2265/94 (B.O. 28-12-94).*

Asimismo, concluyó que ... *no se advirtió en principio, la existencia de perjuicio fiscal relativo al Estado Nacional.*

9. A fojas 697/702, el recurrente efectuó un nuevo descargo y solicitó medidas de prueba con similares fundamentos que en sus presentaciones anteriores.

Señaló que no tuvo acceso a los legajos de dominio comprendidos en las actuaciones y que las constancias del Acta de Inspección, acompañadas en el traslado por la instrucción, resultan ilegibles.

Consideró que no existieron elementos que ameriten la sanción de remoción y solicitó la producción de prueba instrumental mediante el requerimiento, al Registro del Automotor, de los legajos de los dominios relacionados con los cargos que se le atribuyen.

Ofreció prueba testimonial a fin de acreditar que el imputado y su familia no vendieron vehículos en la ciudad de Apóstoles.

También ofreció prueba informativa y/o pericial contable, para lo cual solicitó que se oficie a la *Agencia Automotor & (&)*, a fin de que informe de forma documentada la sucesiva composición de los socios, gerentes y propietarios desde el inicio de dicha sociedad.

Finalmente requirió, que se desestime el sumario y se rechace la sanción de remoción.

9.1. Más tarde, el sumariado, acompañó declaraciones testimoniales con firmas certificadas ante escribano y solicitó sucesivas prórrogas a los fines de la extracción de copias de los legajos de los dominios del Registro de Sección de la Propiedad Automotor (v. fs. 706, 724, 727 y 709/720).

El Instructor Sumariante concedió sucesivamente y por el plazo de diez días, las prórrogas solicitadas, siendo notificada la última prórroga otorgada, el día 6 de noviembre de 2015.

10. El 23 de diciembre de 2015, el Instructor Sumariante dispuso la clausura de la etapa probatoria y ordenó comunicar al sumariado el plazo para alegar, conforme lo establecido por el Decreto N.º 644/89.

11. A fojas 745/747, el señor O. presentó su alegato y planteó la nulidad de todo lo actuado porque

consideró que había transcurrido en exceso el plazo de tres meses contemplado en el Decreto N.º 644/89 para el desarrollo del sumario.

Además, estimó enervado su derecho de defensa por la imposibilidad de coleccionar las copias fotostáticas de los dominios del automotor ofrecidos como prueba por lo cuantioso de las mismas y por el exiguo tiempo acordado para hacerlo.

12. A fojas 749/752, el Instructor Sumariante, en su nuevo informe en los términos del artículo 31 del citado Decreto N.º 644/89, ratificó su anterior opinión.

Asimismo, con respecto al planteo de nulidad del sumario, consideró que carece de entidad jurídica atento que conforme la doctrina de este Organismo Asesor, los plazos administrativos, como los establecidos en el referido Decreto, lo son a los fines ordenatorios y no perentorios.

13. A fojas 758/760 vuelta intervino la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sostuvo que el trámite sumarial se realizó de conformidad con lo dispuesto en el Decreto N.º 644/89 y su modificatorio.

En lo atinente a los cargos imputados al sumariado, entendió que cabe tenerlos por acreditados en atención al reconocimiento de faltas cometidas por el propio Encargado Titular y, en otros casos, por no haber brindado elementos de prueba que logren desvirtuar la mayoría de las imputaciones formuladas.

Afirmó que la cantidad y gravedad de las faltas atribuidas y comprobadas, configura razonablemente la causal prevista en el inciso i) del artículo 36 del Decreto Ley N.º 6582/58, que posibilita la aplicación de la sanción que se propone.

En razón de lo expuesto, consideró que nada cabe objetar al criterio sustentado por el Instructor Sumariante de declarar la existencia de responsabilidad disciplinaria del señor O

14. Mediante la Resolución MJyDH N.º 814/16, se dio por concluido el sumario y se declaró la existencia de responsabilidad disciplinaria del señor F O, por hallar sus conductas, analizadas ... en los puntos 1 al 51 del Apartado III del Informe artículo 23 y Apartados II y III del Informe artículo 31. Ambos del Decreto N.º 644/89 y su modificatorio. Precedentemente encuadradas en el artículo 36, inciso i) del Decreto – Ley N.º 6582/58, T.O. según Decreto N.º 1114/97 y la conducta evaluada en el punto 52 de los Informes individualizados, encuadrada en el artículo 36, inciso d) del citado Decreto – Ley, correspondiéndole la sanción de REMOCIÓN (artículo 32, inciso c) del Decreto N.º 644/89 y su modificatorio) -arts. 1.º y 2.º-

Asimismo, declaró que no se advirtió la existencia de perjuicio fiscal (art. 3.º).

Dicha Resolución fue notificada el 5 de octubre de 2016 (v. fs. 786).

15. A fojas 801/803, el señor O interpuso un recurso jerárquico, en el que reiteró su planteo referido a la nulidad de todo lo actuado y sostuvo que se omitió considerar las declaraciones vertidas por los testigos propuestos y que, a su entender, acreditaron la falacia que se le endilga respecto de la Agencia y (&).

16. A fojas 811/813, intervino el Departamento de Asuntos Normativos y Judiciales de la Dirección Técnico Registral y Registro Único de Desarmaderos de Automotores y Actividades Conexas (RUDAC) y sostuvo que

deben quedar desterrados los agravios del sumariado sobre la falta de defensa en juicio y debido proceso, ya que en todo momento le fueron notificados fehacientemente los pasos procesales que se fueron dando en el sumario con el objeto de que presente los descargos pertinentes y ofrezca prueba.

Con respecto al planteo de caducidad, reiteró lo manifestado por el Instructor Sumariante en su informe de fojas 749/752, con relación a que los plazos administrativos, como los establecidos en el Decreto N.º 644/89, lo son a los fines ordenatorios y no perentorios.

Por ello, opinó que corresponde desestimar el recurso jerárquico interpuesto.

17. A fojas 832/833, obra el proyecto de decreto identificado como IF-2017-09686466-APN-SSAR#MJ, que propicia desestimar el recurso jerárquico deducido por el señor O

18. A fojas 836/839, intervino esa Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación que, en lo sustancial, advirtió que el acto atacado es el fruto del sumario administrativo instruido, explicitándose en los Considerandos las razones por las que se arribó a la sanción impuesta.

Señaló asimismo, que el acto recurrido cumple con la totalidad de los recaudos exigidos para los actos de tal naturaleza, no tan solo por estar debidamente motivado y poseer un adecuado sustento en los hechos y el derecho que le sirvieron de causa, sino porque también, previo a su emisión, se han cumplido los procedimientos esenciales y sustanciales inherentes al mismo.

En tal sentido, estimó que corresponde el rechazo del recurso jerárquico impetrado por el causante, habida cuenta que no aportó elementos de juicio capaces de desvirtuar la decisión adoptada.

19. A fojas 841, la Dirección General de Despachos y Decretos de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, remitió las actuaciones a este Organismo Asesor.

- II -

ANÁLISIS

1. Analizadas las actuaciones, adelanto que comparto el criterio adoptado por los servicios jurídicos preopinantes, en el sentido de que corresponde rechazar el recurso jerárquico interpuesto por el señor F O contra la Resolución MJyDH N.º 814/16.

En efecto, tanto de la auditoría efectuada al Registro Seccional de la Propiedad Automotor de Apóstoles, Provincia de Misiones, como del Informe contemplado en el Artículo 23 del Decreto N.º 644/89 y de las actuaciones sumariales correspondientes, se han podido detectar y acreditar múltiples y graves irregularidades de carácter técnico registrales y orgánico funcionales, cometidas por el recurrente en la gestión del Registro a su cargo.

El artículo 36 del Decreto Ley N.º 6582/58, establece que, los jefes de los Registros Seccionales dependientes de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios, serán designados y removidos a propuesta de la Dirección Nacional del Automotor y permanecerán en sus cargos mientras mantengan su idoneidad y buena conducta.

A su vez, dicha regla, en su inciso i), determina que aquellos podrán ser removidos, previa instrucción de sumario con audiencia del interesado, por negligencia manifiesta o faltas reiteradas en el cumplimiento de sus funciones.

A la luz de la normativa reseñada, resulta evidente que los hechos comprobados son por lo demás contundentes para la remoción, prevista en el mencionado inciso, que establece como causal la *Negligencia manifiesta o faltas reiteradas en el cumplimiento de sus funciones*.

Resalto en especial, tal como lo hizo el servicio jurídico preopinante a fojas 759 vuelta, que las faltas verificadas en forma reiterada afectaron la seguridad jurídica.

Incluso, se afectaron derechos de terceros al haberse inscripto transmisiones de dominio cuando pesaban medidas de inhibición general de bienes a nombre de los transmitentes en los dominios - y - (cargo 7).

Ante tal evidencia, parece ocioso responder la defensa esgrimida por el interesado al invocar la falta de proporcionalidad entre las irregularidades y la sanción aplicada.

Sin perjuicio de ello, señalo que la determinación precisa del monto de la pena dentro de los límites establecidos por la ley constituye una facultad discrecional, exclusiva de la autoridad competente para resolver y, ajena por ende, a esta Procuración del Tesoro.

Sólo en supuestos de arbitrariedad manifiesta, el ejercicio de tal facultad puede rebasar el margen de legitimidad, circunstancia que no se advierte en el caso por lo que no puede prosperar el agravio vinculado al *quantum* de la pena (v. Dictámenes 294:114).

2. Por otro lado, los cargos que se imputan fueron reconocidos por el propio recurrente dado que los descargos efectuados –yerro involuntario, como la circunstancia de que su esposa haya figurado en organismos oficiales como titular de la agencia & para ayudar a un amigo de su hijo-, no son eximentes de la sanción ni de la responsabilidad disciplinaria.

Las averiguaciones efectuadas por la Oficina Anticorrupción dan cuenta de la vinculación que tenía, el entonces encargado del Registro Seccional, con la firma & por la que incurrió en la prohibición establecida en el artículo 4 inciso e) del Decreto N.º 644/89.

El artículo 335 del Código Civil y Comercial de la Nación, establece que cuando la simulación es alegada por las partes ... *debe probarse mediante el respectivo contradocumento...* y contempla que puede prescindirse de él, cuando la parte ... *justifica las razones por las cuales no existe o no puede ser presentado y median circunstancias que hacen inequívoca la simulación*.

En el caso, no se presentó contradocumento alguno y la circunstancia relatada por el recurrente no da cuenta en forma inequívoca de la existencia de la simulación.

Sin embargo, no es menor el objeto defraudatorio que motivó la supuesta simulación aludida por el recurrente, consistente en aparentar la titularidad del negocio de venta de automóviles a nombre de su esposa, para evitar que dicho negocio sea afectado ante los posibles reclamos pecuniarios que, el niño damnificado en el accidente de tránsito, podía tener contra el Señor A.

Al respecto, cabe señalar que si bien de las declaraciones testimoniales aportadas se desprende que los testigos desconocían la vinculación que tenía la esposa del Encargado Titular con el negocio &, de tales testimonios surge también, que el señor A. asiduamente gestionaba en el Registro Automotor a cargo del señor O los trámites correspondientes a dicho negocio.

Las declaraciones en este sentido, lejos de contravenir los cargos atribuidos, confirman el reproche por incumplimiento del sumariado, del deber de *Excusarse de intervenir en todo asunto en que tengan interés personal o en que sea parte, intervenga o tenga interés su cónyuge, sus ascendientes o descendientes, sus*

colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o persona con la que tenga cualquier tipo de sociedad excepto anónima, o cuando su actuación pueda originar interpretaciones de parcialidad o violencia moral (artículo 4, inciso e), del Decreto N.º 644/89).

Incumpliendo también con el artículo 2.º, inciso i), de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N.º 25.188 (B.O. 1-11-99), que impone al funcionario el deber de abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en Ley Procesal Civil.

Lo expuesto, evidencia que el recurrente no aportó pruebas que logren desvirtuar los cargos que se le atribuyen.

3. Por otra parte, en cuanto al pedido de nulidad por el tiempo transcurrido en la tramitación del sumario, destaco que, conforme sostuvo esta Casa ... *tal como ocurre en el proceso penal, el plazo procesal (o procedimental), para cumplir una actividad indispensable como la instrucción (de investigación) el plazo sólo puede ser meramente ordenatorio y no perentorio, con lo cual su vencimiento (o inobservancia) no determina la caducidad o extinción del deber o de la facultad no cubiertos en tiempo útil o no ejercitada...* (v. Dictámenes 232:210).

En ese lineamiento, esta Procuración del Tesoro también opinó que, aún frente a la demora injustificada del instructor –que no se advierte en este caso–, no puede derivarse de ello la nulidad de los actos del procedimiento ya cumplidos (v. Dictámenes 249:635).

4. Asimismo, una vez clausurada la etapa de investigación, el instructor debe emitir un informe a partir del cual se inicia otra etapa, estrictamente contradictoria, en la cual se produce el descargo del sumariado, el ofrecimiento de prueba y el derecho de alegar, por lo que una limitación de los plazos podría afectar el derecho de defensa en juicio; ello sin perjuicio de que el impulso procesal está a cargo del Instructor Sumariante en ambas etapas, para evitar una duración indeterminada del procedimiento (v. Dictámenes 249:635).

En el caso, las sucesivas prórrogas otorgadas en el período de prueba, quitan sustento al agravio del recurrente vinculado con la vulneración del derecho de defensa derivado de la falta de tiempo para producirla.

En efecto, las actuaciones sumariales se clausuraron luego de haber transcurrido en exceso el plazo de la última prórroga otorgada, sin que el sumariado haya aportado la totalidad de la prueba ofrecida ni haya requerido la concesión de una nueva prórroga.

5. En mérito de lo señalado, entiendo que la autoridad con competencia para resolver ha decidido conforme a derecho, luego de haberse desarrollado un procedimiento sumarial en el que se garantizaron los derechos del debido proceso sustantivo y de defensa del sumariado.

- III -

CONCLUSIÓN

1. En virtud de lo expuesto, considero que corresponde rechazar el recurso jerárquico deducido por el señor F O contra la Resolución del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación identificada como RESOL-2016-814-E-APN-MJ, del 16 de septiembre de 2016 que declaró la existencia de responsabilidad disciplinaria del recurrente en su carácter de Encargado Titular del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Apóstoles, Provincia de Misiones.

2. De conformidad con lo previsto por los artículos 39 y siguientes del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 T.O. 2017* (B.O. 2-11-17), la notificación del acto que se dicte, hará saber al interesado que la resolución del recurso jerárquico agota la instancia administrativa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 del citado Reglamento, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso contemplado en su artículo 100.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR, ou=MINISTERIO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2018.01.05 10:34:27 -03'00'

Bernardo Saravia Frias
Procurador del Tesoro
Procuración del Tesoro de la Nación

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR,
ou=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2018.01.05 10:34:29 -03'00'