



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de

LEY

Artículo 1°.- Modificase el Artículo 49 del Decreto-Ley N° 9578/80 y sus modificatorias, por el siguiente texto:

ARTICULO 49°: El recurso de reconsideración deberá ser fundado por escrito e interpuesto dentro del plazo de diez (10) días ante la autoridad de quien emane la decisión impugnada.

Artículo 2°.- Modificase el Artículo 55 de la Ley N° 13.982 y sus modificatorias, por el siguiente texto:

ARTICULO 55. El Poder Ejecutivo determinará las conductas que constituyen falta grave, leve o simple y las sanciones que, para cada una de ellas, corresponda, así como las atenuantes y agravantes.

A esos fines, como falta simple, serán considerados los hechos que infrinjan normas vinculadas al aseo personal, al orden, indumentaria, conservación de materiales de trabajo, corrección en el trato con el público. Faltas leves, las vinculadas con las normas que determinen faltas de puntualidad, inasistencias injustificadas, declaraciones públicas estando bajo sumario sobre los hechos que motivaron el mismo, efectuar reclamos o recursos infundados, utilizar influencias para definir destinos laborales, falta de respeto a la superioridad. Faltas graves, las inherentes a conductas que involucren al personal en hechos de corrupción, abandono del servicio, actos que impliquen la violación de derechos humanos, uso abusivo de su status profesional, incumplimiento de órdenes de servicio.

Las sanciones de suspensión mayor de diez (10) días, la cesantía y la exoneración sólo podrán ser aplicadas previo sumario administrativo. La



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

reglamentación fijará el procedimiento sumarial y determinará la autoridad facultada para aplicar cada una de las sanciones previstas en el artículo anterior.

Las sanciones serán recurribles dentro del plazo de diez (10) días ante la autoridad que determine la reglamentación, la que fijará su procedimiento. La cesantía y la exoneración serán susceptibles de impugnación por acción judicial, previo agotamiento de la vía administrativa.

Artículo 3°.- Modificase el Artículo 53 de la Ley N° 13.201 y sus modificatorias, por el siguiente texto:

ARTÍCULO 53.- El Poder Ejecutivo determinará las conductas que constituyen falta grave, leve o simple y las sanciones que para cada una de ellas corresponda, así como las atenuantes y agravantes.

A esos fines como falta simple serán considerados los hechos que infrinjan normas vinculados al aseo personal, al orden, indumentaria, conservación de materiales de trabajo, corrección en el trato con el público. Faltas leves las vinculadas con las normas que determinen faltas de puntualidad, inasistencias injustificadas, declaraciones públicas estando bajo sumario sobre los hechos que motivaron el mismo, efectuar reclamos o recursos infundados, utilizar influencias para definir destinos laborales, falta de respeto a la superioridad. Faltas graves las inherentes a conductas que involucren al personal en hechos de corrupción, abandono del servicio, actos que impliquen la violación de derechos humanos, uso abusivo de su status profesional, incumplimiento de ordenes de servicios.

Las sanciones de suspensión mayor de diez (10) días, la cesantía y la exoneración sólo podrán ser aplicadas previo sumario administrativo. La reglamentación fijará el procedimiento sumarial y determinará la autoridad facultada para aplicar cada una de las sanciones previstas en el artículo anterior. La cesantía y la exoneración sólo podrán ser dispuestas por el Poder Ejecutivo.

Las sanciones serán recurribles dentro del plazo de diez (10) días ante la autoridad que determine la reglamentación, la que fijará su procedimiento. La cesantía y la exoneración solo serán susceptibles de impugnación por acción judicial, previo agotamiento de la vía administrativa.

La aplicación de sanciones implicará la pérdida de puntaje, a los efectos previstos en el artículo 37, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

Artículo 4°.- Modifícase el Artículo 14 de la Ley N° 10.149 y sus modificatorias, por el siguiente texto:

ARTICULO 14°: La resolución final del Subsecretario de Trabajo, será apelable ante el Tribunal de Trabajo con jurisdicción en el lugar en que se ha prestado el trabajo, dentro de **los diez días de notificado**. El recurso deberá interponerse y fundarse por ante la autoridad administrativa que dictó la resolución.

Así se de forma

IVAN F. BUDASSI
Diputado
H. C. Diputados Pcia. Bs. As.



*Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados*

FUNDAMENTOS

Las modificaciones pretendidas en el presente proyecto de ley tienen como finalidad otorgar tutela efectiva del derecho de defensa a aquellas personas que tuvieren que intervenir en procedimientos administrativos.

Cabe señalar que varios textos normativos vigentes en la Provincia de Buenos Aires lesionan los principios del debido proceso. Dentro de estas normas, se encuentran las que establecen plazos exigüos –de veinticuatro (24), cuarenta y ocho (48) y setenta y dos (72) horas, en algunos casos-, para recurrir actos administrativos de carácter sancionatorio.

En tal orden, el art. 49° del Decreto-Ley N° 9578/80 (Régimen del Personal del Servicio Penitenciario), establece que: *“el recurso de reconsideración deberá ser fundado por escrito e interpuesto dentro del plazo de **dos (2) días** ante la autoridad de quien emane la decisión impugnada”*, (la negrita me pertenece).

Por su parte, el Decreto N° 1050/09 (Reglamentario de la Ley N° 13.928 –Ley del Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires-), también contienen disposiciones con plazos excesivamente breves para recurrir.

En tal sentido, en su artículo 272° se prevé que: *“Contra la sanción de apercibimiento, podrá interponerse recurso de reconsideración, el que será resuelto sin sustanciación por el mismo funcionario que aplicó la sanción. El recurso **deberá ser presentado por escrito dentro del día siguiente de la notificación**”* (la negrita me pertenece).

A su vez, el artículo 273° de la misma norma dispone que: *“Contra la sanción de suspensión del empleo de aplicación directa, podrá interponerse recurso de reconsideración, el que será resuelto sin sustanciación por el mismo funcionario que aplicó la sanción, salvo medidas para mejor proveer cuando la gravedad y circunstancias así lo ameriten. Deberá ser presentado dentro de los **dos (2) días** al de la notificación de la sanción. Denegado el recurso de reconsideración podrá interponerse apelación por ante el jefe directo de quien aplica la sanción, quien deberá resolver haciendo lugar al recurso, confirmando la sanción impuesta o disminuyendo el quantum de la misma. Sin perjuicio de lo expuesto, cuando la sanción sea aplicada directamente por el Comisario General a cargo de la Superintendencia de la Policía donde el personal policial preste servicio, solo podrá interponerse recurso de reconsideración”* (la negrita me pertenece).

Por su parte, el artículo 274° también prevé un plazo breve para recurrir. En este sentido, el artículo reza: *“Cuando la sanción impuesta ~~en actuaciones~~*

IVAN F. BUDASSI
Diputado
H. C. Diputados Pcia. Bs. As.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

sumariales, superara los diez (10) días de suspensión del empleo sin goce de haberes, podrá interponerse recurso de reconsideración, el que será resuelto por el mismo funcionario que dictó el acto administrativo recurrido. **Deberá ser presentado ante este último dentro de un plazo de tres (3) días de la notificación de la sanción. Denegado que fuere, se podrá interponer apelación por ante el Auditor General de Asuntos Internos en el plazo de cinco (5) días. Cuando la sanción sea inferior a diez (10) días de suspensión de empleo solo podrá interponerse reconsideración**", (la negrita me pertenece).

Aunque algo más extensos que las 24, 48 y 72 horas previstas en los artículos 272º, 273º y 274º respectivamente, los artículos 246º y 247º también prevén plazos que podrían considerarse breves. En este sentido, dichos artículos establecen plazos de 5 días para recurrir: "art. 275: *Contra las resoluciones del Auditor General de Asuntos Internos, por las que se dispongan sanciones no expulsivas, sólo podrá interponerse recurso de reconsideración en el **plazo de cinco (5) días, que serán resueltas en el mismo plazo***"; "art. 276: *Contra la sanciones de cesantía y exoneración, podrá interponerse recurso de reconsideración o de apelación ante el Ministro de Seguridad, **dentro de los cinco (5) días contados a partir de la notificación***", (la negrita me pertenece).

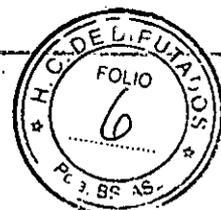
Asimismo, cabe señalar que el artículo 198º del Decreto N° 3326/04 (Reglamentario de la Ley N° 13.201, Ley del Personal de Policía de Buenos Aires), dispone que: "*Contra las sanciones de aplicación directa sólo podrá interponerse recurso de reconsideración, el que será resuelto por el mismo funcionario que aplicó la sanción. Deberá ser presentado dentro de un plazo de **veinticuatro horas desde la notificación de la sanción***".

Corresponde recordar que ambas normativas – Ley N° 13.201 y Decreto N° 3326/04- solo son aplicables al personal que no resulte reencasillado de acuerdo a los términos de la Ley N° 13.982 y su respectiva reglamentación –Decreto N° 1050/09-, y hasta tanto se produzca su efectivo reencasillamiento en orden a las previsiones de la Ley N° 13.982¹.

Finalmente, queda por indicar que el artículo 14º de la Ley N° 10.149 y el artículo 14º de su Decreto Reglamentario –Decreto N° 6409/84-, al igual que las normas señaladas en los párrafos precedentes, prevén un exiguo plazo de tres (3) días para recurrir ante los Tribunales del Trabajo las resoluciones finales emanadas por el Subsecretario de Trabajo. Así, el artículo 14º de la Ley N° 10.149, reza lo siguiente: "*La resolución final del Subsecretario de Trabajo, será apelable ante el Tribunal de Trabajo con jurisdicción en el ~~lugar en que se ha~~*"

¹ Cfr. Art. 85º de la Ley N° 13982.

IVAN F. BUDASSI
Diputado
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

prestado el trabajo, dentro del tercer día de notificado. El recurso deberá interponerse y fundarse por ante la autoridad administrativa que dictó la resolución"; Por su parte, el artículo 14° del Decreto 6409/84 dispone: "Las disposiciones y resoluciones de los delegados regionales y director provincial de Relaciones Laborales, serán susceptibles de apelación ante el subsecretario de Trabajo. El recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días de la notificación y ante el funcionario que la dictó, debiéndose elevar las actuaciones ante el subsecretario de Trabajo, quien procederá, previa intervención de la oficina legal correspondiente, a revocar o confirmar la disposición recurrida".

Jurisprudencia

En el orden jurisprudencial existen varios antecedentes que determinan la inconstitucionalidad de normas análogas a las señaladas en el apartado precedente. Así, el máximo Tribunal de la República ha declarado en más de una ocasión la inconstitucionalidad de normas que establecen exiguos plazos para impugnar decisiones administrativas.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia Nacional en la causa "Parra de Presto, Estella Maris c. Municipalidad de Escobar"², ha declarado que: "1) corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ordenanza General 207/77 de la Municipalidad de Escobar, en cuanto repugna la garantía de la defensa en juicio consagrada en el artículo 18 de la Constitución Nacional; 2) La naturaleza de la potestad disciplinaria exige que las sanciones de mayor gravedad sean aplicadas sobre la base del respeto a los principios del debido proceso; para lo cual es menester contar con una adecuada oportunidad de audiencia y prueba, extremos estos que no satisfacen el exiguo plazo de 24 horas establecido en el artículo 89 de la ordenanza general 207/77 de la Municipalidad de Escobar; 3) Frente a una sanción de tal magnitud como es la cesantía, y no obstante el informalismo del procedimiento administrativo, el actor debe contar con un plazo razonable que le permita fundar adecuadamente el recurso deducido contra esa medida separativa. La exigencia de deducir el recurso de revocatoria del artículo 89 de la ordenanza general 207/77 de la Municipalidad de Escobar dentro del plazo de 24 horas computadas a partir de la notificación del acto, torna ilusorio el derecho de defensa del agente municipal, toda vez que, sin duda alguna, en ese

² Cfr. CSJN Fallos 316:2539, y en La Ley, 1994-A-38.

IVAN F. BUDASSI
Diputado
H. C. Diputados Pcia. Bs. As.



*Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados*

breve período no se pueden razonablemente debatir los fundamentos dado por la administración en oportunidad de disponer su baja... "

Asimismo, la CSJN en oportunidad de juzgar los autos "*Ferrer Deheza, Miguel A. s/ Recurso de Apelación del art. 117 del Decreto-Ley 17.245/67*"³, también determinó que "*La naturaleza de la potestad disciplinaria exige que las sanciones de mayor gravedad sean aplicadas sobre la base del respeto a los principios del debido proceso, para lo cual es menester contar con una adecuada oportunidad de audiencia y prueba, extremos estos que no satisfacen el exiguo plazo de 24 horas acordado al recurrente, toda vez que no es dable pensar que éste puede preparar en ese término el descargo y ofrecimiento de pruebas de que intentare valerse*".

Del mismo modo, en la sentencia registrada en la colección de "Fallos", 204:371, la CSJN expresó que el artículo 1063° de las Ordenanzas de Aduana, interpretado en el sentido de que el plazo perentorio de tres (3) días que establece rige tanto para los condenados que estén domiciliados en la ciudad o zona en que se halle la aduana, como para los domiciliados fuera de ella, sin ampliación alguna en razón de la distancia, es violatorio de los artículos 16° y 18° de la Constitución Nacional.

Doctrina

En el ámbito doctrinario también se han manifestado voces en contra de la determinación de plazos breves para impugnar actos administrativos.

En esta línea de ideas, se puso de relieve que el decisorio de la CSJN en los autos "*Parra de Presto, Estella Maris c. Municipalidad de Escobar*" es justo, tuvo en consideración el realismo jurídico, la verdad objetiva y resolvió lo que era la justicia del caso⁴.

En sentido similar, también se ha expresado que "*la sentencia de la CSJN revoca otra de la Corte de la Provincia de Buenos Aires, cuyos jueces han tropezado con la torpeza de una norma, y la creyeron hábil para hacer justicia. Así, consideraron que el plazo de 24 horas concebido para interponer un recurso de revocatoria contra un acto administrativo que dejó cesante a la actora, es un plazo razonable*" "*las 24 horas biológicas no son 24 horas biográficas, porque en 24 horas un ser normal hace algo más que pensar jurídicamente un asunto, y no está en sus posibilidades existenciales verdaderas destinar 24 horas corridas a*

³ Cfr. CSJN Fallos 295:726.

⁴ Cfr. Germán J. BIDART CAMPOS, *La indefensión en sede administrativa y el acceso a la justicia*, ED. TP 156, p. 281.
IVAN F. BUDASSI
Diputado
H.C. Diputados Pcia. Bs. As



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

*notificarse de una decisión administrativa; correr a su casa a juntarse con su conciencia, desechar la previsible debilidad anímica que le hubiere provocado una situación existencialmente compleja como una cesantía, revisar todas las normas aplicadas y las aplicables a su caso, inteligirlas jurídicamente, consultar con un letrado que esté dispuesto a hacerlo en ese momento, redactar inteligente y razonablemente su recurso, correr otra vez, e interponerlo*⁵.

Conforme lo que se ha esbozado, el agotamiento de la vía se transforma en irrazonable y lesivo para el derecho de defensa cuando se establecen plazos intrínsecamente irrazonables por su brevedad para deducir un recurso administrativo necesario para dejar expedita la revisión judicial⁶.

En suma, de lo dicho es fácil advertir que los plazos exigüos para recurrir en sede administrativa las sanciones impuestas por autoridades estatales, cercenan el derecho de defensa, pues imposibilitan a las partes de una adecuada y oportuna tutela procesal de sus derechos⁷.

Legislación

La lesión a la garantía del derecho de defensa es evidente aún más si se tiene en consideración, a las leyes que regulan similares recursos en el orden nacional –Decreto N° 1759/72, reglamentario de la Ley N° 19.549–, y provincial –Decreto-Ley N° 7647/70 (art. 89)–, cuyo plazo para interponer el recurso, en ambas legislaciones, es de diez (10) días.

En el ámbito del derecho comparado se haya la Constitución de Alemania (art. 19.IV) que prohíbe al legislador establecer plazos que sean excesivamente breves para acceder a la instancias judicial y que un plazo mínimo no podría ser inferior a siete días⁸.

Finalmente, y no por ello menos importante, el Pacto de San José de Costa Rica obliga a deparar un recurso sencillo y rápido, u otro efectivo ante un tribunal de justicia (art. 25). Se trata de la llamada protección judicial, que sin lugar a dudas se extiende al derecho de defensa en el procedimiento administrativo⁹. En

⁵ Cfr. Daniel E. HERRENDORF, *Nadie puede invocar su torpeza, salvo la ley*, ED, T° 156, p. 282.

⁶ Cfr. Pablo E. PERRINO, *El derecho a la tutela efectiva y el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa*, publicado en la Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzoni, año 2003-1, Proceso Administrativo, ps. 257/294.

⁷ Cfr. Pablo E. PERRINO y Adriana María A. PADULO DE PERRINO, *La garantía constitucional de la defensa en el procedimiento administrativo. Inconstitucionalidad del plazo de 24 horas para recurrir sanciones disciplinarias*, Rev. De Derecho Administrativo N° 15 y 16, p. 167 y ss.

⁸ Cfr. Javier BERNÉZ VÁZQUEZ, *La tutela judicial efectiva en la Grundgesetz (art. 19.IV), en la obra colectiva La justicia administrativa en el derecho comparado*, citado por Pablo E. PERRINO, *El derecho a la tutela efectiva y el acceso ... citado*.

⁹ Cfr. Germán J. BIDART CAMPOS, *La indefensión...* citado.

IVAN F. BUDASSI
Diputado
H.C.-Diputados Pcia. Bs. As.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

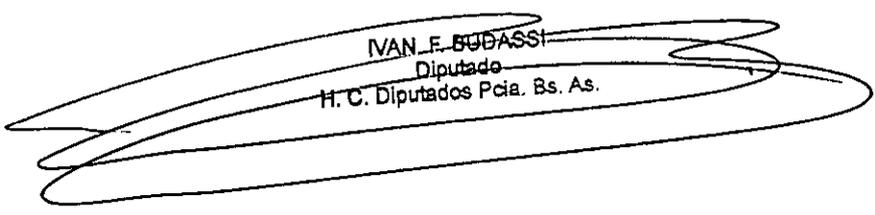
rigor, cuando se otorga a todas las personas derecho a un recurso "efectivo" que las amparen contra actos que violenten sus derechos fundamentales, quiere decir que haga un efecto provechoso para la plena vigencia de la libertad de las personas. Si el efecto no puede lograrse porque el plazo concedido es muy breve, la norma que establece dicho plazo repugna la afectividad propiciada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰.

Colofón

Va de suyo que la valoración negativa de la interpretación jurídica realizada sobre las normas que prevén plazos exigüos para recurrir, debe servir de estímulo para la acción de todo legislador racional.

En mi concepto, dichas normas no se ajustan a derecho en virtud de que colisionan con la garantía de la defensa en juicio consagrada en el artículo 18 de la Constitución Nacional. Por tanto, mi deber como legislador es intentar cambiar ese derecho.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, invito a mis pares a acompañar el presente proyecto de ley.


IVAN F. BUGASSI
Diputado
H. C. Diputados Pcia. Bs. As.

¹⁰ Cfr. Daniel E. HERRENDORF, *Nadie puede invocar citado.*