



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

El presente proyecto tiene como finalidad crear, en el ámbito de la Legislatura de Río Negro, la "Comisión Especial de Trabajo para la elaboración del Régimen Disciplinario del Poder Judicial de Río Negro", fijando su competencia y determinando su conformación.

Existe un antecedente legislativo, que es la Ley N° 4.461 del año 2009, que se creó para generar un ámbito paritario en la relación de empleo público que se da entre el Poder Judicial y los empleados judiciales que se desempeñan en dicho Poder.

La mencionada Comisión es un paso importante, ya que el procedimiento disciplinario del régimen de las empleadas públicas y los empleados públicos es uno de los tantos procedimientos específicos que se plantean en el ámbito de la Administración, pero que, por su finalidad y por sus consecuencias especiales, afecta de manera directa a derechos humanos fundamentales de las personas, los cuales se encuentran plasmados tanto en la Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos los cuales, a través de la última reforma constitucional de 1994, forman parte del bloque constitucional vigente en nuestro país.

Asimismo, muchos de estos derechos son receptados en nuestra Constitución Provincial y en legislación provincial, tanto en leyes de fondo como en leyes procesales, ampliando la esfera de protección de las personas que se desempeñan en organismos estatales.

En este sentido, es dable destacar que las empleadas públicas y los empleados públicos en Argentina poseen un status jurídico diverso respecto a los trabajadores del sector privado. En primer lugar, poseen una protección especial a partir de lo indicado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional "(...) El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) estabilidad del empleado público (...)" (Ley N° 24.430, 1994) y por el artículo 51 de la Constitución Provincial "(...) La idoneidad y eficiencia son condiciones para el ingreso, ascenso y permanencia de los agentes públicos (...) Se asegura la estabilidad e independencia en el desempeño del cargo (...)". (Constitución de la Provincia de Río Negro, 1988).

A esta figura se la denomina estabilidad propia de las y los agentes del Estado, por medio de la misma, el Estado no puede válidamente prescindir de los servicios de



## *Legislatura de la Provincia*

### *de Río Negro*

una/un agente que hubiera alcanzado estabilidad, si no existe una falta imputable a la/al agente, y previo realizarse un procedimiento denominado sumario administrativo.

Éstos regímenes, al encontrarse dentro del ámbito del Derecho Administrativo, son dictados por las jurisdicciones de quienes dependen tales relaciones laborales, es decir, por el Estado nacional, provincial o municipal, ya que las normas que las rigen son las leyes de empleo público.

La propuesta de creación de la presente Comisión tiene como finalidad reforzar el principio de república representativa, ya que no es un dato menor el hecho de que existen similitudes entre el Derecho Administrativo disciplinario y el Derecho Penal, debido a que, en principio, los objetos de ambos son generar una disminución de un bien jurídico, en la imputada o el imputado, como responsables de una conducta descrita como reprochada por el orden jurídico, siempre que la actuación haya sido con mínimo conocimiento de las consecuencias de sus actos.

El fin de las sanciones administrativas es el de asegurar el orden dentro de la Administración y sancionar las faltas administrativas, asegurar el buen funcionamiento de la Administración, la preservación y autoprotección de la organización administrativa, prevenir que los agentes incumplan sus deberes o violen las prohibiciones que recaen sobre ellos, asegurar la satisfacción del bien público por parte del Estado, preservar el decoro, buen orden y eficacia de la organización administrativa o motivar a los empleados a no incurrir nuevamente en una conducta prohibida o violatoria de sus deberes, y a su vez que las mismas no se generalicen. (Palacios, 2013).

En este caso, estamos hablando de las personas que se desempeñan en el Poder Judicial que en los otros casos, como sería en los regímenes disciplinarios del Poder Ejecutivo o Legislativo es quien tiene la última palabra, a nivel provincial, para ratificar o rectificar la decisión adoptada por la administración; pero, ¿qué sucede con las y los agentes que se desempeñan en este Poder? ¿Quién dictamina en caso de que el procedimiento sumarial no se haya ajustado a derecho o no se hayan respetado las garantías procesales de las imputadas y los imputados? Ya que todo procedimiento que tenga como consecuencia un menoscabo a derechos fundamentales debe asegurar las máximas garantías posibles.

Siguiendo este orden de ideas, la reforma Constitucional de 1994 ha traído consigo nuevas nociones en el ámbito normativo de nuestro país, una de ellas



## *Legislatura de la Provincia*

### *de Río Negro*

es el control de convencionalidad, que ha sido introducido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos e impregna todo el sistema judicial argentino, esta es una garantía destinada a obtener la aplicación armónica del derecho vigente, ya que "(...) implica que los órganos judiciales de los países miembros no solo deben resolver los casos a partir de la normado en la Convención Americana de Derecho Humanos, sino también teniendo en cuenta "la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana." (Almonacid Arellano y otros vs. Chile, 2006).

A lo precedente se ha sumado, a partir del fallo "Carranza Latrubesse" de 2013 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son de obligatoria aplicación tanto para los jueces en Argentina, como para los funcionarios administrativos que actúen en el procedimiento sancionatorio, ya que dichos procederres corren riesgo de que sus decisiones sean sometidas a revisiones en la sede judicial de nación.

La Convención Americana de Derechos Humanos prevé "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. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrase defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos de todas personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o



## *Legislatura de la Provincia*

### *de Río Negro*

tribunal superior. 3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal será público salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia." (Ley N° 23.054, 1984).

Por otro lado, el mismo plexo normativo, en su artículo 25 "regula el derecho a la protección judicial, en el cual cada Estado se obliga a asegurar a los habitantes un recurso judicial sencillo y rápido que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, y en el cual especialmente los Estados se comprometen "a desarrollar las posibilidades de recurso judicial" (art. 25, 2.b)." (Palacios, 2013).

Éstos dos artículos han sido interpretados de manera armónica por la CIDH, debido a su carácter subsidiario y complementario por la obligación de los Estados parte no sólo de respetar los derechos allí plasmados sino de garantizar su ejercicio, tanto en los ámbitos judiciales como en los administrativos.

La CIDH sostuvo "124. Si bien el art. 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancia procesales a efecto de que las persona están en condición de defender adecuadamente sus derecho ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. 126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la Administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la Administración se encuentra regulada, y esta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la Administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso. 129. La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del art. 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre



## *Legislatura de la Provincia*

### *de Río Negro*

voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso". (Baena, Ricardo y otros vs. Panamá, 2001).

Por otro lado, en la esfera nacional dentro de la Constitución Nacional encontramos al "Artículo 18.- Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos (...)" (Ley N° 24.430, 1994).

Este artículo constituye una de las máximas garantías de la libertad personal, frente al abuso del poder, la cual procura evitar, entre otras cosas, que los gobernantes persigan a sus enemigos políticos. Y, desde los derechos humanos, la dignidad de la persona imponiendo límites precisos a la actividad represiva del Estado y a los instrumentos para hacerla efectiva. En conjunto con los artículos 16 -derecho a la igualdad- y 19 -derecho a la intimidad- constituyen la denominada tutela judicial efectiva, que incluye las fases de acceso al juez natural, el debido proceso y la sentencia constitucional.

Respecto de la tutela judicial efectiva, la jurisprudencia de la CSJN sostuvo "(...) la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia -a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes- y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión- fundada (Fallos 310:1819)". (Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER, 2004).

En la esfera provincial, la Constitución de Río Negro establece "Artículo 16. Se reconoce el derecho a la vida y dignidad humana (...) Los agentes públicos que los ordenen, induzcan, permitan, consientan o no los denuncien, son exonerados si se demuestra la culpabilidad administrativa, sin perjuicio de las penas que por ley correspondan. (...) Artículo 22. Es inviolable la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento judicial o administrativo. (...) Ningún habitante puede ser sacado de sus jueces naturales. Es inocente toda persona mientras no se declare su culpabilidad conforme a la ley y en proceso público, con todas



## *Legislatura de la Provincia*

### *de Río Negro*

las garantías necesarias para su defensa. (..) Artículo 40. Son derechos del trabajador, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: (...) 13. A la gratuidad en las actuaciones administrativas y judiciales y a la asistencia legal por parte del Estado en el ámbito laboral. En caso de duda en la solución de un conflicto de trabajo se resuelve a favor del dependiente. (...) Artículo 49. Se establece la carrera administrativa para los agentes públicos. La ley determina su extensión y excepciones. Por igual función corresponde igual remuneración, otorgándose la garantía del sumario con intervención del afectado para su sanción o remoción. (Constitución de la Provincia de Río Negro, 1988).

A pesar del resguardo internacional, nacional y provincial, en los diferentes plexos normativos aplicables, las personas que se desempeñan en el Poder Judicial de la provincia de Río Negro, no cuentan con la posibilidad de acceder a dichas garantías constitucionales, ya que el régimen disciplinario se encuentra fuera del ámbito de la negociación colectiva, en donde las trabajadoras y los trabajadores, a través de sus representantes sindicales pueden hacer valer sus derechos en un ámbito de discusión paritaria con la patronal "Artículo 4º.- No podrán ser materia de negociación colectiva las siguientes: (...) c) El régimen disciplinario. (...)" (Ley N° 5.009, 2014). Ésta exclusión lleva a que las y los integrantes del Superior Tribunal de Justicia, de acuerdo a cómo va variando su integración, modifiquen a través de acordadas las facultades disciplinarias.

Si bien, estas facultades podrían verse amparadas por la función administrativa de éste Poder del Estado, la realidad demuestra que, a la fecha, las modificaciones que se han incorporado, en esta materia, no aseguran todas las garantías procesales otorgadas a las y los agentes que se desempeñan en la Administración Pública. Y dado que no hay una autoridad jerárquica mayor, en la jurisdicción provincial, que revise las decisiones que el Poder Judicial toma en el ejercicio de su función administrativa, esta circunstancia posiciona, a las y los agentes que allí se desempeñan, en un terreno muy vulnerable para la defensa de sus derechos humanos.

Dentro de las mencionadas garantías, podemos destacar la de imparcialidad del juzgador, ya que lo que sucede hoy en día dentro del Poder Judicial quienes determinan las conductas sancionables son los que juzgan a las trabajadoras imputadas o los trabajadores imputados en alguna falta disciplinaria, llegando en muchas oportunidades al cese de la relación laboral como consecuencia de sumarios administrativos arbitrarios.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Permitirse pensar la figura de una Junta de Disciplina dentro del Poder Judicial, que asegure todos los derechos humanos y las garantías procesales de las que son titulares las personas que se desempeñan en este ámbito público sería fructífero a los efectos de generar armonía y seguridad jurídica en las relaciones de trabajo, ya que la situación de vulnerabilidad constante que padecen las trabajadoras y los trabajadores, afecta al servicio de justicia que brinda el Estado a las personas que habitan el territorio provincial.

Asimismo, existen antecedentes legislativos en los cuales se ha aprobado a través de una ley el régimen disciplinario, entre los cuales se encuentra la Ley N° 838, que regula las relaciones laborales dentro del Poder Legislativo, se establece el régimen disciplinario y también crea una Junta de Disciplina; o la Ley L N° 3.487 que crea el Estatuto General y Básico para el Personal de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro y contiene también una Junta de Disciplina con un procedimiento determinado para la aplicación de sanciones.

La definición de la tutela administrativa efectiva que hace la Corte Suprema, así como la extensión del debido proceso legal al proceso administrativo que tan claramente realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que impregna nuestro sistema jurídico a través de la obligación de realizar un control de convencionalidad como nuevo mandato a las autoridades estatales -y no sólo judiciales- es que la normativa tanto de forma como de fondo por la cual se sanciona a un agente del Estado, debe ser interpretada a la luz de dichos criterios. Es por ello que el sumario administrativo se debe realizar ajustando estrictamente la normativa que pueda reducir de algún modo, las garantías y defensas que pueda presentar el sumariado, sobre todo teniendo en cuenta la tipología abierta de la que parte la sanción administrativa, donde la fundamentación y motivación del acto sancionatorio, en relación con los fines de dicha sanción, adquiere un carácter de plena garantía ante la posibilidad de un acto discrecional de la Administración que se aleje de los fines de concreción de los derechos humanos que debe poseer toda acción estatal. (Palacios, 2013).

Teniendo en cuenta que determinadas formas y determinados medios por los que se llega a una sanción deben poner el acento en las personas y en su dignidad, así como se deben trasladar las máximas garantías establecidas para los procedimientos judiciales a los procedimientos administrativos, a fin de dotar al poder



*Legislatura de la Provincia*

*de Río Negro*

sancionatorio del Poder Judicial de mayor legitimidad democrática.

Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta la importancia que reviste una norma de éstas características, es que solicito a mis pares me acompañen en el presente proyecto de ley.

**Autores:** Pablo Víctor Barreno.

**Acompañantes:** Daniela Silvina Salzotto, José Luis Berros, Humberto Alejandro Marinao, Gabriela Fernanda Abraham, Héctor Marcelo Mango, María Inés Grandoso y Ignacio Casamiquela.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO**

**SANCIONA CON FUERZA DE**

**LEY**

**Artículo 1°.- Objeto.** Se crea la Comisión Especial de Trabajo para la elaboración del Régimen Disciplinario del Poder Judicial de Río Negro, dentro del ámbito de la Legislatura de la provincia de Río Negro.

**Artículo 2°.- Integración. Autoridades.** La Comisión Especial de Trabajo para la elaboración del Régimen Disciplinario del Poder Judicial de Río Negro esta integrada por:

- a) Tres (3) representantes del Poder Legislativo. Dos (2) en representación del bloque mayoritario y un (1) en representación del bloque minoritario, quienes se eligen conforme el Reglamento Interno de la Legislatura.
- b) Dos (2) representantes del Poder Judicial, una/uno (1) de ellos debe pertenecer al Ministerio Público, quienes son designados por ese Poder; y
- c) Dos (2) representantes del Sindicato de Trabajadores Judiciales de Río Negro, quienes son designados conforme lo determine la Comisión Directiva de dicha entidad sindical.

La designación de todas/todos las/los integrantes debe hacerse en el lapso de veinte (20) días hábiles desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Las autoridades se eligen conforme lo establece el Reglamento Interno de la Legislatura.

**Artículo 3°.- Funciones.** La Comisión Especial de Trabajo para la elaboración del Régimen Disciplinario del Poder Judicial de Río Negro tiene las siguientes funciones:

- a) Recolectar toda la información referida al ejercicio del poder disciplinario de la Administración Pública,



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

tanto a nivel nacional como en otras jurisdicciones provinciales. Pueden convocar a diferentes actores idóneos en la materia, así como solicitar asistencia técnica de agentes estatales de los Poderes del Estado.

- b) Realizar informes periódicos de la labor realizada a los titulares de los Poderes del Estado.
- c) Confeccionar un anteproyecto normativo, con todo lo trabajado en el transcurso del funcionamiento de la Comisión, que se eleva a los titulares de los Poderes del Estado a fin de que emitan opinión; y
- d) Una vez ingresado el proyecto de ley, esta Comisión ejerce el rol de seguimiento de implementación de la ley por el lapso de dos (2) años, desde su entrada.

**Artículo 4°.- Plazo.** El plazo de vigencia de la Comisión Especial de Trabajo para la elaboración del Régimen Disciplinario del Poder Judicial de Río Negro es de seis (6) meses, a contar desde la efectiva conformación de las/los integrantes de la misma.

Este plazo puede ser prorrogado, por única vez, por el lapso de ciento ochenta (180) días, si habiendo transcurrido el plazo del primer párrafo, se encuentra en la etapa de elaboración del anteproyecto de ley.

**Artículo 5°.- Funcionamiento.** La Comisión Especial de Trabajo para la elaboración del Régimen Disciplinario del Poder Judicial de Río Negro, establece sus normas de funcionamiento, garantiza reuniones periódicas y la suscripción de dictámenes por minoría.

**Artículo 6°.- Vigencia.** La presente ley entra en vigencia a los quince (15) días de su publicación en el Boletín Oficial.

**Artículo 7°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.