

# **LAS SANCIONES EN MATERIA REGISTRAL AUTOMOTOR**

**Gustavo AMESTOY**

SUMARIO: 1. Introducción. Cuestiones preliminares.- 2. El sistema de registración automotor. Los Encargados de Registro. 2.1 Organización del sistema. 2.2 Los Encargados Titulares.- 3. El régimen legal. 3.1 Las sanciones. 3.2 Aspectos generales del procedimiento. 3.3 La suspensión preventiva. 3.4 Fases del procedimiento.- 4. Un antecedente de interés.- 5. El control judicial

## **1. Introducción. Cuestiones preliminares**

Ante todo, y con el objeto de delinear el contorno y la finalidad de este trabajo, creemos preciso citar que, mientras que nuestra colaboración a esta obra estriba en plantear diversas cuestiones relativas a un procedimiento administrativo a resultas del cual puede, en la mayoría de los casos, aparecer la imposición de una sanción de naturaleza administrativa, lo cierto es que debemos determinar si aquello será la consecuencia de la sustanciación de un íter de carácter sancionatorio, en sentido estricto, o si bien constituye una demostración de la potestad disciplinaria del Estado.

Ello así, porque la organización del sistema de registración de los automotores en nuestro país, ostenta características particulares en lo que atañe al modo en que ha sido diseñado. Existe, podrá observarse luego, una fuerte impronta estatal en la estructuración y hasta en la responsabilidad por la prestación defectuosa del servicio, que constituye sin dudas una de las diversas manifestaciones de la función administrativa; pero, al propio tiempo, desde lo operativo, y en definitiva, aquélla no es suministrada por la organización administrativa clásica, compuesta por los órganos y entes de los que tenemos conocimiento cotidiano.

Atento lo señalado, anticipamos, las sanciones que emergen de la tramitación del procedimiento que analizaremos se aplican respecto de funcionarios que no mantienen relación laboral alguna con el Estado, y que se relacionan con él de un modo específico, ajeno a las vinculaciones que usualmente aparecen en el marco de las relaciones interorgánicas o intersubjetivas. A manera de ejemplo, los

funcionarios registrales sufragan el sostenimiento de la prestación de la tarea registral a partir de la retribución que perciben por la tarea que desempeñan (emolumento que, al propio tiempo, no surge directamente, como el salario en la relación de empleo público, de las arcas estatales).

Entonces, el planteo es el siguiente: la imposición de una sanción a un funcionario registral, ¿es a resultas de un procedimiento disciplinario?, o ¿es la consecuencia de un procedimiento sancionatorio? Y el planteo obedece a que, mientras que en el primer caso lo que aparece como presupuesto es una relación funcional entre el Estado y el sancionado, en el segundo surge no ya de ese tipo de vinculación, sino a partir de una que se halla regida por un régimen especial, al que el eventual sancionado se encuentra sujeto. Pero, con el objeto de suministrar respuesta a los interrogantes que esbozamos anteriormente, creemos que alcanza con decir que -sin perjuicio de la denominación que intente otorgarse al procedimiento que analizaremos- el mismo es una de las manifestaciones del poder sancionador, por el que se “persigue castigar las conductas prohibidas o la desobediencia ante las conductas debidas y disuadir eventuales incumplimientos; pero, en todos los casos, su finalidad es restaurar o reponer las cosas a su estado anterior”<sup>1</sup>.

En el mismo sentido, no podemos soslayar que la Corte Suprema ha sostenido que “*el derecho disciplinario no se rige por el principio penal constitucional consagrado por el art. 18 de la CN, en la medida en que las sanciones de este tipo no importan el ejercicio de la jurisdicción criminal propiamente dicha ni el poder ordinario de imponer penas (conf. Fallos, 203:399; 256:97 y 310:316, entre otros), particularmente, porque se aplican a las personas que están en una relación -jerárquica o no- de sujeción y persiguen imponer la observancia de los deberes funcionales*”<sup>2</sup>.

## **2. El sistema de registración automotor. Los Encargados de Registro**

A los fines de tratar la cuestión que planteamos, estimamos que,

---

<sup>1</sup> BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 2ª edición actualizada y ampliada, La Ley, Buenos Aires, 2015, p. 471.

<sup>2</sup> *Fallos*, 316:895.

en primer término corresponde efectuar una serie de aclaraciones; ello, básicamente, en la inteligencia de que el abordaje de la potestad sancionatoria en materia registral del automotor se halla precedida, o, dicho de otro modo, justificada, en la propia organización del sistema de registración de los automotores que impera en nuestro país.

Entonces, lo que cabe preguntarse es lo siguiente: ¿por qué podemos analizar la potestad sancionatoria en materia registral del automotor? Ello es factible, a partir de lo que seguidamente indicaremos.

### *2.1 Organización del sistema*

Así, lo que primeramente cabe señalar, es que con la emisión del Decreto-Ley N° 6582/58<sup>3</sup> (ratificado por Ley N° 14.467<sup>4</sup> -texto ordenado por Decreto N° 1114/97<sup>5</sup>-) se erigió la organización tendiente al ejercicio de una función (vgr. la registral respecto de determinados bienes muebles) que el Estado decidió asumir como propia y, por ello, en lo que a este trabajo interesa, también estructuró el modo en que se llevaría a cabo una de las manifestaciones del control de aquélla y, eventualmente, la aplicación de sanciones.

Entendemos que tres son los artículos de la norma mencionada, que sirven para explicar la organización del sistema. Veamos qué dicen dichas regulaciones.

Mientras que el artículo 1° establece que “La transmisión del dominio de los automotores deberá formalizarse por instrumento público o privado y sólo producirá efectos entre las partes y con relación a terceros desde la fecha de su inscripción en el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor”, el artículo 6° determina que “Será obligatoria la inscripción del dominio en el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor”. Habida cuenta de ello, es que pueden plantearse dos principios generales acerca de la registración de los automotores: 1) es de índole constitutiva, y 2) es obligatoria.

El restante dispositivo, es el que reviste mayor interés a los fines del abordaje del tema en estudio. Y es el artículo 7°, que estipula

---

3 Decreto 6582/58: BO del 22/5/58.

4 Ley 14.467: BO del 29/9/58.

5 Decreto 1114/97: BO del 29/10/97.

que “La Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios será el Organismo de Aplicación del presente régimen, y tendrá a su cargo el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor. El Poder Ejecutivo Nacional reglará la organización y el funcionamiento del mencionado Registro conforme a los medios y procedimientos técnicos más adecuados para el mejor cumplimiento de sus fines. Asimismo determinará el número de secciones en las que se dividirá territorialmente el Registro y fijará los límites de cada una de ellas a los efectos de las inscripciones relativas a los automotores radicados dentro de las mismas; podrá crear o suprimir secciones, y modificar sus límites territoriales de competencia. En los Registros Seccionales se inscribirá el dominio de los automotores, sus modificaciones, su extinción, sus transmisiones y gravámenes. También se anotarán en ellos los embargos y otras medidas cautelares, las denuncias de robo o hurto y demás actos que prevea este cuerpo legal o su reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer que determinadas inscripciones o anotaciones se cumplan ante la Dirección Nacional, en forma exclusiva o concurrente con los Registros Seccionales, cuando fuere aconsejable para el mejor funcionamiento del sistema registral”.

La trascendencia del dispositivo transcrito estriba en diversas cuestiones: 1) el sistema de registración es nacional, por lo que 2) un órgano, desconcentrado, de la Administración centralizada, es erigido como autoridad de aplicación del régimen legal que, ya hemos dicho, determina la naturaleza constitutiva del registro y su carácter obligatorio; 3) aquella autoridad de aplicación reviste la índole de registro nacional (lo que, en esencia, importa que sea el mencionado órgano el encargado de llevar a cabo las anotaciones constitutivas acerca de los automotores); 4) pero, habida cuenta del carácter nacional del régimen registral, aquel registro nacional (vgr. la autoridad de aplicación) puede -y en los hechos lo es- ser dividido en secciones territoriales a los fines de extender la función a todo el país; por ello, en ese orden de ideas, la tarea es efectivizada, desde lo operativo, en esas secciones.

Recapitulando lo dicho, y volviendo a la autoridad de aplicación, debemos decir que ella es la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios que, en la actualidad, se ubica en la jurisdicción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Las afirmaciones vertidas anteriormente permiten abrir paso a la siguiente cuestión, relacionada, precisamente, con la puesta en marcha del sistema de registración. Porque, como veremos, él se halla a cargo de los, adelantamos, funcionarios públicos que lo despliegan.

## *2.2 Los Encargados Titulares*

En efecto, ya desde el artículo 36 del decreto-ley aludido, se hace referencia a los “jefes de los Registros Seccionales dependientes de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios” para luego dar cuenta, como ya veremos, de las causales a partir de las cuales pueden ser removidos del ejercicio de la tarea de registración.

Esos jefes, como los menciona la norma, se denominan Encargados de Registro, pero a partir de lo que regula el artículo 1° del Decreto N° 644/89 <sup>6</sup> (modificado por su similar N° 2265/94 <sup>7</sup>). Ellos “son funcionarios públicos dependientes” de la autoridad de aplicación, desde la modificación normativa del año 1994, sustentada -en esencia, y tal como se colige de los considerandos del segundo de los decretos citados- en las apreciaciones que se efectuaran hasta la emisión de la nueva norma, partiendo de la inexistencia de relación de empleo con el Estado, que regulaba el texto original del reglamento. Por ello, se entendió procedente la redefinición de la naturaleza jurídica de quienes se encuentran a cargo de la función registral. Aquella afirmación acerca de la ausencia de relación de empleo, se mantuvo en la nueva disposición.

Sin perjuicio de que en el marco de este trabajo lo que reviste importancia es el carácter de funcionario público que presenta el Encargado de Registro -lo que constituye un pilar que permite sostener la procedencia del ejercicio de la potestad disciplinaria- debemos agregar que la carencia de vinculación laboral en sentido estricto con el Estado no es óbice para que, por imperio de aquella naturaleza jurídica, se derrame respecto del funcionario registral un conglomerado de normas que, debe decirse, tributa al sostenimiento en pos del cual, acerca de aquél y en relación con el Estado, existe una

---

6 Decreto 644/89: BO del 24/05/89.

7 Decreto 2265/94: BO del 28/12/94.

vinculación regida de modo indudable por el principio jurídico de la jerarquía. Lo que, junto con lo ya afirmado, también coadyuva a sustentar la pertinencia de la potestad disciplinaria.

Entonces, retomando lo sostenido hasta aquí, la tarea de registración de la que dimos cuenta se encuentra a cargo del Estado Nacional desde la organización que dispuso el legislador y, en punto al modo en que se presta aquella variante de la función administrativa, se decidió extenderla a todo el territorio nacional a los fines de que sea suministrada por funcionarios públicos que, además, no tienen relación de empleo con el Estado sin que ello importe desplazar las derivaciones que surgen, como propias, de una vinculación jerárquica.

Delineado el escenario anterior, y ya con relación al objeto de este trabajo, cabe indicar que el sumario administrativo tiene el carácter de conducto formal de uno de los tipos de procedimientos administrativos<sup>8</sup>, se sigue ante la propia Administración a fin de que se canalice por ella el ejercicio de la facultad disciplinaria. ¿Y cuál es el objeto de aquélla?: el buen desenvolvimiento de la estructura organizacional. De allí que se haya sostenido que la determinación de la responsabilidad administrativa tiende “a mantener el debido funcionamiento de los servicios administrativos, e incluso a mejorarlos, lo cual se trata de lograr mediante la aplicación de sanciones autorizadas por el orden jurídico”<sup>9</sup>.

En otras palabras: la responsabilidad administrativa “se hace efectiva a través del poder disciplinario, aparece cuando el agente comete una falta de servicio, transgrediendo reglas propias de la función pública: se hace efectiva a través de la potestad sancionatoria de la Administración Pública, y tiende a mantener el debido funcionamiento de los servicios administrativos”<sup>10</sup>.

Habida cuenta de ello, es que debemos ingresar en la regulación propia del procedimiento sancionador.

---

8 HUTCHINSON, Tomás, *Régimen de Procedimientos Administrativos*, 8ª edición actualizada y ampliada, Astrea, Buenos Aires, 2006, p. 38.

9 MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-B, 4ª edición actualizada -reimpresión-, LexisNexis, Buenos Aires, 1998, p. 410.

10 *Fallos*, 319:103.

### 3. El régimen legal

#### 3.1 *Las sanciones*

Los Encargados de Registro, en tanto funcionarios públicos, y a partir de lo que establece el artículo 36 del decreto-ley, “permanecerán en sus cargos mientras mantengan su idoneidad y buena conducta. Podrán ser removidos, previa instrucción de sumario con audiencia del interesado por las siguientes causas: a) Abandono del servicio sin causa justificada; b) Falta grave de respeto al superior o al público; c) Ser declarado en concurso civil o quiebra, salvo que concurren circunstancias atendibles; d) Inconducta notoria; e) Delito que no se refiera a la Administración Pública, cuando el hecho sea doloso y de naturaleza infamante; f) Falta grave que perjudique material o moralmente a la Administración Pública; g) Delito contra la Administración Pública; h) Incumplimiento de órdenes legales; i) Negligencia manifiesta o faltas reiteradas en el cumplimiento de sus funciones; j) Indignidad moral. Además, podrán ser removidos cuando se resuelva la supresión del cargo que desempeñan”.

Aquel dispositivo debe leerse en consonancia con lo que determina el artículo 3º, inciso a), del Decreto N° 644/89, toda vez que en él se reconoce como uno de los derechos de los Encargados de Registro la “permanencia en su función, en tanto no concurren las circunstancias que autorizan su remoción”.

Así, los funcionarios cuentan con estabilidad en la función, la que cede en caso de que medien las causales enumeradas en la norma, y que den paso, previa instrucción de un sumario, a su separación del cargo.

¿Solamente es posible la aplicación de la sanción de remoción? Si nos atenemos a la regulación integral, la respuesta es negativa. Porque del texto del artículo 9º del decreto mencionado, emerge que “Los Encargados de Registro podrán ser objeto de las siguientes sanciones: a) Apercibimiento; b) Suspensión, de hasta TREINTA (30) días corridos. El acto que disponga la suspensión indicará la fecha a partir de la cual deberá hacerse efectiva, pudiendo delegarse esta atribución en la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS. El Encargado suspendido perderá el derecho a percibir los emolumentos por el lapso de la suspensión. Si la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS

PRENDARIOS no interviniera el Registro durante la suspensión, la pérdida del emolumento a que alude el párrafo anterior, se limitará a un CINCUENTA por ciento (50%). c) Remoción. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que fijen las leyes vigentes”.

Entonces, mientras que el decreto-ley, luego ratificado por el Congreso Nacional, ha determinado la existencia de una sanción específica -vgr. la remoción del cargo-, la reglamentación fijó otras dos, el apercibimiento y la suspensión (que, a su vez, tiene un límite cuantitativo; de 30 -treinta- días). Dicho esto, ¿qué incidencia tiene el principio de tipicidad, junto con el de legalidad, en lo que hace al establecimiento de las sanciones? En otras palabras, ¿pudo el reglamento adicionar dos sanciones no previstas por el legislador?

Para dar una respuesta a ello, diremos en primer lugar que del texto legal emergen tanto el precepto como la sanción; en otras palabras, el legislador determinó ante qué supuestos puede aplicarse la remoción; así, en términos constitucionales, los principios de legalidad y tipicidad se hallan contemplados, ya que “La legalidad consiste en residenciar en el Congreso el poder y el deber de regular el marco sancionador. Por su parte, el elemento típico (tipicidad) es el poder y deber del Congreso de crear en el marco de esa potestad regulatoria, las infracciones y sanciones con densidad (sustantividad) de modo de cumplir con el mandato constitucional. Es decir, el legislador debe decir cuáles son las conductas prohibidas (infracciones) y cuál es el castigo a aplicar”<sup>11</sup>.

Prosiguiendo con el análisis, entendemos que la previsión del reglamento en determinar la existencia de dos sanciones que no se enunciaron de modo expreso en la ley, no contraría los principios a los que nos referimos en el párrafo anterior; ello así, en la inteligencia de que, a partir del diseño legal que comentamos, ya se hallan previstas las causales que tornan pertinente la aplicación de la sanción, que también se encuentra contemplada en la norma; la cuestión de la existencia de otras dos sanciones en el reglamento que, como puede inferirse de lo que hasta aquí dijimos, son inferiores en términos de gravedad, que la estipulada en la ley formal, se puede entender comprendida en el límite que fijó el legislador al

---

11 BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo...*, cit., t. II, 2ª edición, ps. 493/494.

momento de fijar la sanción de remoción; por lo que la aparición del apercibimiento y de la suspensión, creemos, no vulnera los principios aludidos.

Ello se robustece en tanto el mismo reglamento habla -en su artículo 10- acerca de que “Son causas para imponer la remoción las previstas taxativamente en la ley (...) Cuando por su entidad el hecho cometido no justificare la remoción del Encargado de Registro, se aplicará, según corresponda, alguna de las restantes sanciones”; de allí se colige que no hay conductas típicas agregadas por el Ejecutivo, aunque sí previsión acerca de determinar, si la entidad de la falta no torna precisa la aplicación de la remoción, la posibilidad de sancionar con menor cuantía las faltas que se verifiquen.

Finalmente, en lo que a este aspecto atañe, no podemos olvidar que, partiendo del criterio del Tribunal Címero en pos del cual las sanciones administrativas no suponen el ejercicio de la jurisdicción criminal, las infracciones a las normas que regulan la actividad registral del automotor demarcan eventuales conductas apartadas de la regulación; ello, desde un punto de vista de tipicidad relativa, emparentada con el principio de legalidad al que antes nos referimos. Por ello, es que puede entenderse habilitada la tipificación indirecta -o por remisión- y los denominados “tipos abiertos”.

Para la aplicación de las sanciones, se siguen los criterios determinados en el artículo 11, en tanto se ponderan a los fines de la graduación de aquéllas, “la gravedad de la falta, los antecedentes y la conducta del Encargado de Registro, y los perjuicios reales o potenciales del acto u omisión cometidos”. El mismo dispositivo, además, establece que “No podrá sancionarse sino una sola vez por la misma causa”, y fija el término de prescripción, y los motivos que la suspenden; ello, en los siguientes términos: “Tampoco podrá aplicarse sanción transcurridos TRES (3) años de la comisión de la falta, excepto en los siguientes casos, en que se suspenderá la prescripción: 1) Cuando se hubiere iniciado la información sumaria o el sumario, hasta la resolución de éstos; 2) Cuando la falta haya implicado procesamiento por la posible comisión de un delito. En este caso el período de suspensión se extenderá hasta la resolución de la causa; 3) Cuando se trate de actos o hechos que lesionen el patrimonio del Estado, por el término de prescripción que fije el Código Civil”.

Por otra parte, el artículo 12 menciona los órganos competentes para su imposición, de acuerdo al siguiente detalle: “1) Apercibimiento y Suspensión hasta TRES (3) días, por autoridad no infe-

rior a Director Nacional; 2) Suspensión mayor de TRES (3) y hasta QUINCE (15) días, por autoridad no inferior a Subsecretario; 3) Suspensión mayor a QUINCE (15) días por el Secretario de Asuntos Registrales o por el Ministro de Justicia; 4) Remoción por el Ministro de Justicia”. Cabe señalar, en punto a la cuestión competencial, que deberá tenerse en cuenta el modo de organización de la jurisdicción ministerial; o, en otras palabras, la estructura organizativa del Ministerio, habida cuenta de los cambios que pueden operarse en él de acuerdo al momento en que se imponga la sanción. Ello, así, en la inteligencia de que, con la salvedad de la autoridad de aplicación (vgr. la Dirección Nacional) y el órgano Ministro, el restante con competencia surgirá de la estructura vigente, y siempre en relación con la materia en abordaje. Lo que importará que, aun teniendo el órgano competencia en razón del grado, se requerirá que también ostente competencia en razón del tema a decidir (la materia registral).

Hay dos cuestiones importantes en lo que atañe a la sanción de apercibimiento, y a la de suspensión de hasta tres (3) días. Y ambas surgen de los artículos 13 y 14. En el primero, el reglamento aclara que “La sanción de apercibimiento y la suspensión de hasta TRES (3) días no requerirá la instrucción de sumario”, y el segundo, que “La sanción de apercibimiento no es recurrible”.

El apercibimiento “es un llamado de atención calificado. Mediante él se le hacen saber al agente las consecuencias que seguirán a la reiteración de los mismos hechos”<sup>12</sup>, por lo que no resulta extraño que el reglamento haya dispuesto el temperamento que eligió -vgr. la no apertura del sumario, y el carácter irrecusable- acerca de esta sanción que, creemos, puede enmarcarse dentro de las consecuencias de la potestad jerárquica. Acerca del punto, la Corte Suprema ha entendido que “los llamados de atención constituyen una sanción cuando implican una invocación el orden de carácter enérgico y conminatorio”<sup>13</sup>.

Pero cabe preguntarse: ¿cómo podrá imponerse la sanción de apercibimiento sin sumario?; ¿sería el caso de que se presente una

---

12 MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III-B, 4ª edición actualizada -reimpresión-, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 329.

13 *Fallos*, 313:622, 323:3028.

situación que, *per se*, determine el llamado de atención “calificado” sin que se requieran mayores elementos de prueba? Y el interrogante aparece porque las sanciones surgen como consecuencia de la tramitación del íter sumarial, no antes. Por lo que parecería un contrasentido establecer la procedencia de una sanción, acerca de la cual, con carácter previo, se la exime de surgir de una investigación (con todo lo que ello implica desde el punto de vista del ejercicio del derecho de defensa del encartado).

Así, creemos que el apercibimiento de sumario, o la sanción de hasta tres (3) días, podría imponerse sólo si aparece de un modo indubitable la existencia de alguna irregularidad -claramente irrelevante en términos de gravedad- que sugiera adoptar la medida sancionatoria leve. Que, a la postre, podrá ser tenida en consideración a los fines de graduar las eventuales sanciones.

Finalmente, en lo que a este punto atañe, no estamos de acuerdo con el carácter irrecusable de la sanción de apercibimiento; sin perjuicio de que es criterio de la Corte Suprema que los llamados de atención sí pueden ser sanciones, pese a lo cual “no implica que proceda su revisión”<sup>14</sup>. Lo anterior, claramente, porque contraría liminares principios constitucionales y convencionales relacionados con el derecho de defensa; siendo así, estimamos que ante la fijación del apercibimiento, bien podría el particular, y cabe que lo haga, efectuar al menos un descargo que permita la posibilidad de rever la decisión, o bien dejar constancia acerca del punto de vista del destinatario de dicha medida.

### *3.2 Aspectos generales del procedimiento*

En lo que concierne al íter a resultas del cual podrá imponerse una de las sanciones previstas en la regulación -con exclusión de la de apercibimiento, tal como indicamos en el apartado anterior- la norma establece -a partir del artículo 15- los pasos que deben seguirse.

Preliminarmente, cabe señalar que sin perjuicio de la fijación de las reglas del procedimiento sumarial, la norma determina en aquel dispositivo que aquéllas también pueden ser aplicadas, en lo posible, a los fines de la tramitación de lo que se denomina información sumaria. Ella tiende, conforme lo estipula la regulación, a “inves-

---

14 *Fallos*, 313:622.

tigar hechos o eventuales irregularidades en los Registros Seccionales, que pudieran dar lugar a la instrucción de sumario y en su caso, coleccionar elementos probatorios para acreditar o deslindar responsabilidades”. Es entonces que la informacion sumaria se inicia -a partir de la decision de una autoridad del organo de aplicacion, no inferior a Jefe de Departamento- con el objeto de abrir un cauce procedimental acotado (de 30 dias) tendiente a la recoleccion de elementos de conviccion encaminados a la, eventual, demostracion de la necesidad de apertura del sumario administrativo. En esta fase primaria, entonces, y entendemos que partiendo de una situacion de hecho, meritada por el organo competente, se indagara acerca de la necesidad de avanzar en la segunda etapa de la investigacion, vgr. el sumario administrativo, en el que si se desarrollaran todos y cada uno de los pasos a los que se refiere el reglamento.

Es de indicar que la sustanciacion de la informacion sumaria no es requisito para la apertura del sumario administrativo, ya que solo aquella sera precisa cuando se requiera obtener la informacion (de ahi el nombre del iter) de un modo rapido (por ello el corto lapso de tramitacion, lo que le asigna caracter sumario). En otras palabras: el sumario administrativo podra iniciarse (siguiendo las reglas de los articulos 16 y siguientes del reglamento) cuando ya se halle coleccionada la informacion, o presentes los elementos, que permitan dar curso al tramite sumarial sin la necesidad de abrir el paso previo de investigacion.

Tampoco, en la misma linea de lo dicho anteriormente, es que en todos los casos la sustanciacion de la informacion sumaria derivara en el inicio del sumario, puesto que es una posibilidad que tramitada aquella, se concluya en que no resulta necesario avanzar en la pesquisa, dado que puede que no se deriven irregularidades de lo recabado en la informacion sumaria.

Aclarado lo anterior, y en punto a como se inicia el procedimiento -sea el referido a la informacion sumaria, o el propio sumario administrativo- hemos visto que la norma determina que la apertura del iter corresponde a los organos que aquella enuncia. Habida cuenta de ello, y regresando en algun sentido a lo que sostuvimos con referencia a la finalidad del procedimiento sumarial, debemos citar que siendo que “La actividad disciplinaria es el poder juridico del Estado para procurar la investigacion de la responsabilidad administrativa de los funcionarios por la comision de faltas. Dicha actividad se inicia y desarrolla de oficio -si el competente para instruir tiene di-

rectamente conocimiento del hecho- por información proveniente de un servidor público o de denuncia formulada por otra persona o por cualquier otro medio, siempre y cuando éste amerite credibilidad”<sup>15</sup>.

En aquélla inteligencia, a partir de la apertura del procedimiento, dos serán las partes que lo integren: el órgano por un lado, y el Encargado de Registro por el otro. En este aspecto, y partiendo de la posibilidad que se citara en el párrafo anterior acerca de que el sumario inicie a partir de una denuncia, y toda vez que tal como hemos aludido, la actividad registral en materia de los automotores es una manifestación del ejercicio de la función administrativa, nos preguntamos: ¿un particular usuario del sistema registral podría dar apertura el íter sumarial? Por sí mismo no, dado que para ello se requiere ostentar la competencia que la norma requiere (vgr. la enunciada en el artículo 15 del Decreto N°664/89); pero sí será factible que, a resultas de una denuncia, el órgano competente disponga la apertura de alguno de los dos procedimientos ya aludidos (la información sumaria o el sumario administrativo). En ese contexto, estimamos que el primero de los cauces, la información sumaria, sería el adecuado para obtener elementos de convicción que permitan sustentar la presentación de la denuncia por parte del particular, para que de ese modo el órgano recabe datos que permitan otorgar sustancia a la presentación; y ello, básicamente, en ejercicio del rol de control jerárquico que referimos, y con el objeto de no abrir paso a un dispendio de actividad administrativa en el caso de que la presentación analizada no lo amerite.

Prosiguiendo: en el supuesto de que se dé curso a la apertura del procedimiento a instancias de una denuncia de un usuario del sistema registral, ¿qué rol ocupa éste en el iter?, ¿es parte del trámite? La respuesta que se impone es la negativa; y ello así, ya que su intervención se agota con la interposición de la denuncia, llegó a colaborar con la Administración sólo al efecto de poner en conocimiento una irregularidad, pero no asume carácter de parte.

En efecto, tomando como punto de partida que el objeto de todo sumario administrativo es la resolución acerca de la existencia, o no, de responsabilidad disciplinaria y por ende el mejoramiento del

---

15 HUTCHINSON, Tomás, “Responsabilidad administrativa del funcionario público”, en *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, ECHEVESTI, Carlos A. -director-, Hammurabi, Buenos Aires, 2003, p. 228.

funcionamiento de la estructura administrativa, es que sólo serán la Administración y el agente involucrado quienes formen parte del trámite. Ello ha sido reafirmado por el criterio de la Corte Suprema que, en la materia, explicó que “en la relación disciplinaria intervienen dos sujetos: el pasivo, autor de la infracción, y el activo, que es el órgano que puede juzgar al funcionario incurso en la falta y aplicarle la sanción correspondiente, previa tramitación de un procedimiento determinado, que ha de desarrollarse con absoluto respeto de los principios inherentes al debido proceso legal para preservar los derechos del agente público (...) si bien el sumario administrativo puede iniciarse a raíz de una denuncia formulada por un particular éste no tiene la calidad de parte en él, por no tratarse de un proceso contencioso”<sup>16</sup>.

A mayor abundamiento, se ha dicho que “los autores extranjeros niegan la legitimación del denunciante como partícipe en el procedimiento administrativo, bajo el argumento de que este sujeto no adquiere, por el solo hecho de formular la denuncia, la calidad de parte procesal con derecho a solicitar pruebas o recurrir las decisiones que se dicten en el respectivo expediente administrativo”<sup>17</sup>. Y que “El denunciante, en el procedimiento administrativo disciplinario, agota su intervención con el anoticiamiento de la actividad cumplida”<sup>18</sup>; en la inteligencia de que -ya con criterio general- “el administrado actúa -en el procedimiento administrativo- como un colaborador de la Administración Pública en la realización del interés público”<sup>19</sup>.

Finalmente, y en lo que a los aspectos generales del procedimiento sumarial se relaciona, debemos decir que a partir de lo regulado en el artículo 19 del Decreto N° 644/89, “La resolución que ordena la instrucción de información sumaria, sumario o la suspensión preventiva del Encargado de Registro son irrecurribles”.

---

16 *Fallos*, 319:1034.

17 OSSA ARBELÁEZ, Jaime, *Derecho administrativo sancionador*, 2ª edición, Legis Editores, Colombia, 2009, p. 665.

18 REPETTO, Alfredo L., *Procedimiento administrativo disciplinario*, Cathedra Jurídica, Buenos Aires, 2008, p. 26.

19 CASSAGNE, Juan C., “Acerca de la conexión y diferencias entre el procedimiento administrativo y el proceso civil”, La Ley 1990-C, p. 967.

### 3.3 *La suspensión preventiva*

Hay un aspecto importante en el marco del procedimiento sumarial que se sigue a los Encargados de Registro, y es el dado por la posibilidad de que, cuando se presenten las causales que la norma determina, se disponga, en el contexto del trámite investigativo, la suspensión preventiva del funcionario registral. Esta cuestión es relevante porque la suspensión en sí misma, ya hemos visto, también es una de las sanciones que se pueden derivar una vez terminado el sumario; por lo que cabe diferenciarla de la que es posible disponer con carácter previo a la decisión final acerca de la responsabilidad administrativa del Encargado.

El artículo 17 reza: “Cuando la permanencia en funciones fuere inconveniente para el esclarecimiento del hecho investigado, la autoridad que lo ordenó podrá disponer la suspensión preventiva del Encargado de Registro y resolver la consecuente intervención del Registro Seccional. Idéntica medida se adoptará, cuando el Encargado se encuentre procesado por delito doloso”. Este dispositivo debe concatenarse con lo regulado en el artículo 8º, inciso c) del decreto en tanto determina, como una de las causales de la intervención de un Registro Seccional, “Cuando el Encargado de Registro haya sido suspendido en los términos del artículo 9 inciso b) o *preventivamente con motivo de una instrucción sumarial*”.

Nótese la importancia de la medida provisoria de suspensión del Encargado de Registro, y la consecuente intervención del Registro Seccional. En efecto, siendo, como ya sostuvimos, que la registración de los automotores es una de las manifestaciones del ejercicio de la función administrativa, vinculada con la adquisición y cese del derecho de dominio respecto de los bienes que se registran (recordar el carácter constitutivo del régimen) en el caso de que se verifiquen irregularidades que ameritaron el inicio de un procedimiento sumarial, y toda vez que la permanencia del encartado sea perjudicial para el regular funcionamiento del Registro Seccional involucrado, será menester disponer su apartamiento transitorio del cargo, para de ese modo propender a una mejor prestación del servicio de registración. Ello, además, siendo que a partir de lo regulado en el artículo 18 del Régimen Jurídico del Automotor “El Estado responde de los daños y perjuicios emergentes de las irregularidades o errores que cometan sus funcionarios en inscripciones, certificados o informes expedidos por el Registro Nacional de la Propiedad del Automotor”.

Habida cuenta de ello, teniendo en consideración que mediante el trámite sumarial se persigue determinar la existencia de irregularidades en cabeza del funcionario registral en el desempeño de la tarea encomendada por el Estado Nacional, y relacionando ello con que el propio Estado es el responsable por el cumplimiento defectuoso de la función, es que no se hallan óbices para justificar la suspensión preventiva del Encargado -cuando medien las razones que, debidamente motivadas, deberán emerger del acto administrativo que disponga tal temperamento- porque su mantenimiento en el cargo podría llegar a empeorar el escenario verificado por el órgano que dispuso el inicio del trámite sumarial, lo que impactaría de modo disvalioso no sólo en la propia prestación de la función registral, sino que -lo que es más grave- llegaría a comprometer la responsabilidad estatal por falta de servicio.

Así, y estimando que “La medida provisional puede definirse como aquella decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador, o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora, ya sea para proteger el interés general perturbado por la infracción, ya sea, en fin, para asegurar -en sentido amplio- la eficacia de la resolución que pueda recaer”<sup>20</sup>, es que compartimos el criterio preventivo de la norma.

Posteriormente, en el artículo 18 aparecen las consecuencias de la adopción de la medida preventiva: “Si como consecuencia de la aplicación de medida preventiva se resolviere la intervención del Registro Seccional, y el sumario concluyere con la aplicación de una sanción o con la de apercibimiento, se abonarán al Encargado los emolumentos que le hubieren correspondido durante el lapso de la suspensión preventiva, previa deducción de los gastos efectivos de funcionamiento, que deberá liquidar documentadamente la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS. Si la sanción fuera expulsiva, los emolumentos no le serán abonados”. Esas derivaciones se imbrican con el modo peculiar de retribución de los Encargados de Registro, y suministran respuesta

---

<sup>20</sup> PONS CÁNOVAS, Ferrán, *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2001, p. 17.

a la situación que se presente en caso que, finiquitado el íter sumarial, la sanción expulsiva no sea la decidida.

### *3.4 Fases del procedimiento*

Es menester, en este apartado, dar cuenta acerca de las previsiones del Decreto N° 644/89 relacionadas con el trámite, en sí mismo, del procedimiento sumarial en análisis.

En el artículo 20 se consigna que “La primera notificación al sumariado se practicará en la sede del Registro Seccional, excepto que estuviese intervenido, en cuyo caso se le notificará en el domicilio real que hubiere denunciado a la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS. Dentro de los DIEZ (10) días hábiles administrativos de la primera notificación o en la primera presentación si fuera anterior deberá constituir domicilio especial dentro del radio urbano de la Capital Federal. En lo sucesivo, todas las notificaciones se practicarán en ese domicilio, aun la que le comunique los cargos o lo cite a declarar. Si no lo hiciere, en el plazo y forma indicados, o no se denunciare el real -como así también en el supuesto de no registrarse su cambio- se intimará a que subsane el defecto en los términos y bajo apercibimiento de tenerlo por notificado de todas las resoluciones en el despacho del Instructor los días martes y viernes o el próximo día hábil si alguno de ellos fuere inhábil administrativo, excepto la Resolución que dé por concluido el sumario, que se le notificará del mismo modo que la primera notificación”.

Los plazos en el procedimiento sumarial en materia registral automotor se cuentan en días hábiles administrativos, lo que surge del artículo arriba transcrito, y de los restantes que seguidamente se comentarán. Ello, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1°, inciso e) de la Ley N° 19.549. El artículo 21 plantea la necesidad de que el encartado constituya domicilio a los efectos del sumario, en el radio de la Capital Federal, que es el ámbito en el que se desarrollará la tramitación sumarial; y, con carácter residual, el domicilio oportunamente denunciado ante la autoridad de aplicación, y el del propio Registro Seccional, podrán ser sedes de notificación de las resoluciones sumariales. Ello, sin perjuicio de la notificación por nota, en la oficina del instructor.

Por su parte, el artículo 21 establece que “El instructor coleccionará las pruebas que resulten necesarias para investigar los hechos que

dieron lugar al sumario. Podrá citar al sumariado a prestar declaración en el curso del sumario todas las veces que lo juzgue pertinente. El sumariado no está obligado a comparecer a declarar, pero esa negativa o abstención será evaluada respecto de su responsabilidad en los hechos investigados, cuando se encontrase abonada por otros elementos probatorios. Cuando razones de distancia lo justifiquen, el sumariado podrá solicitar al Instructor, lo exceptúe de prestar declaración en la sede de la instrucción, pudiendo hacerlo por escrito en la forma y plazo que el Instructor señale. Al ofrecer prueba indicará el hecho que pretende acreditar con cada medio probatorio. Se desestimarán sin más trámite la prueba que no cumplimente ese recaudo”.

Puede observarse que en materia probatoria, existe amplitud de medios y, tal como surgirá del artículo 35, ellos serán los que surjan del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, por aplicación supletoria. El sumariante cuenta con facultades de apreciación acerca de la idoneidad de los medios probatorios ofrecidos; apreciación que efectuará a partir de la mención que efectúe el sumariado en punto a los hechos que se pretende probar. Sin perjuicio de ello, entendemos que el criterio de ponderación acerca de la viabilidad o no de los medios de prueba debe ser lo suficientemente laxo que permita la producción de toda aquella que ofrezca el sumariado, y que sea conducente a la resolución del sumario; ello, más allá de la indicación concreta, o no, de lo que se pretende acreditar.

Así, en el artículo 22 se afirma que “Concluida esta primera etapa, que deberá sustanciarse en el término de TREINTA (30) días hábiles administrativos, desde la notificación de la Resolución que dispuso la instrucción del sumario, el Instructor formulará los cargos que estime probados, o hará saber su opinión eximiendo de responsabilidad al sumariado. Si la SECRETARÍA DE ASUNTOS REGISTRALES o la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS en su caso, no compartiese el criterio sustentado por el Instructor, procederá a formular los cargos que considere probados o expedirse respecto a la exención de responsabilidad del sumariado, devolviendo las actuaciones al Instructor, para que continúe con el procedimiento”.

Luego de la prueba, llega la formulación de cargos o, la eximición de responsabilidad del sumariado, debiendo ser dichas decisiones emitidas una vez operado el plazo de producción de la prueba. La autoridad de aplicación, por imperio de la norma, puede reconducir

el trámite otorgado por el sumariante, en el caso de que no comparta sus criterios.

En lo que hace a la clausura del íter, el artículo 23 regula: “Clausurado el Sumario, el Instructor producirá un informe lo más preciso posible que deberá contener: a) La relación circunstanciada de los hechos investigados; b) El análisis de elementos de prueba acumulados, los que serán apreciados según las reglas de la sana crítica; c) La calificación de la conducta del sumariado; d) Las condiciones personales del o de los sumariados que puedan tener influencia para determinar la mayor o menor gravedad de la sanción a aplicar al hecho imputado; e) La determinación de la existencia del perjuicio fiscal para el juzgamiento de la responsabilidad patrimonial; f) Las disposiciones legales o reglamentarias que se consideren aplicables y, en su caso, la sanción que a su juicio corresponda; g) Toda otra apreciación que haga a la mejor solución del sumario”.

Acerca de este punto, huelga decir que el informe a elaborar por el sumariante será lo más detallado posible, a los fines de suministrar la mayor cantidad de información acerca del expediente sumarial, en relación con las derivaciones que se seguirán en lo que hace al trámite; y ello, en la inteligencia de que a partir del denominado “informe del artículo 23”, se inicia la investigación y la intervención concreta del sumariado; tendiente todo ello a la dilucidación de lo analizado en el sumario.

Cumplido lo anterior, se prevé en el artículo 24 que “Dentro de los DIEZ (10) días de notificados los cargos al sumariado, éste podrá presentar su descargo y proponer las medidas de prueba que estime oportunas. La falta de presentación o descargo importará el reconocimiento de las pruebas documentales agregadas a la causa y de los cargos imputados por el Instructor o por la SECRETARÍA DE ASUNTOS REGISTRALES o la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AUTOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS en su caso; dándose por decaído el derecho de hacerlo en el futuro”.

En camino hacia la finalización del trámite, en el artículo 25 se determina que “Cuando los cargos se fundamenten en el reconocimiento expreso de los hechos por parte del sumariado o estén avallados por instrumentos públicos o documentos privados reconocidos por el sumariado, una vez recibido el descargo o vencido el plazo para hacerlo se elevarán sin más trámite las actuaciones para su resolución a la autoridad que ordenó el sumario, aconsejando las

medidas a adoptar e informando los hechos y el derecho en que funda su opinión”.

En materia de prueba, el artículo 26 prevé que “Cuando el sumariado propusiere medidas de prueba, el Instructor ordenará la producción de aquella que considere procedente, desestimando la que resulte manifiestamente superflua, meramente dilatoria o no cumpla con los recaudos exigidos en el artículo 21”. Complementa lo anterior el artículo 27 en tanto agrega que “Las resoluciones del Instructor en materia de admisibilidad, diligenciamiento o producción de prueba, y las demás que se dicten en el curso del sumario, serán recurribles, debiendo interponerse el recurso y fundamentarse, en el término de TRES (3) días de notificadas. Las actuaciones deberán ser elevadas al Secretario de Asuntos Registrales, quien deberá resolver en el término de CINCO (5) días, siendo este pronunciamiento irrecurrible. También podrá el Secretario de Asuntos Registrales disponer la producción de medidas de prueba desestimadas por el Instructor aunque no hayan sido recurridas”.

Acerca de la prueba testimonial, el artículo 28 consigna que “Se podrá ofrecer hasta un máximo de CINCO (5) testigos, y si, se ofreciere un número mayor, sólo se tendrán por ofrecidos los primeros CINCO (5). El sumariado pedirá al Instructor que los cite a declarar y en ese caso asume la carga de presentación. Se lo tendrá por desistido del testigo que no comparezca sin causa justificada. Cuando mediare causa justificada se fijará una segunda audiencia y si el testigo no concurriere se lo tendrá por desistido”.

Toda la fase de prueba, a partir de la pauta del artículo 29, insumirá el plazo allí indicado; “Esta etapa probatoria deberá quedar concluida en el término de TREINTA (30) días hábiles administrativos. El Instructor podrá encomendar el diligenciamiento o recepción de pruebas a autoridades nacionales, provinciales o municipales, cuando razones de distancia así lo justifiquen. Si a criterio del Instructor se encontrase suficientemente probado uno o más cargos que pudieren dar lugar a la remoción del sumariado, y estuviere pendiente de producción prueba relativa a otros hechos, podrá clausurar la etapa probatoria y limitar la causa a los cargos acreditados”. Se permite la presentación de alegatos con lo regulado en el artículo 30, y dentro de los 10 días de notificada la providencia que da por cerrado el período probatorio. En el artículo 31 queda establecido que “Presentado el alegato o vencido el plazo para hacerlo, el Instructor elevará las actuaciones dentro de los DIEZ (10) días hábiles

administrativos al Secretario de Asuntos Registrales, aconsejando las medidas a adoptar y exponiendo detalladamente los hechos y el derecho en que funda su opinión”.

Ya en camino a la finalización del procedimiento en el artículo 32 se enuncia que “Recibidas las actuaciones por la autoridad competente, previo dictamen del servicio jurídico permanente, respecto de la legalidad del procedimiento aplicado, se dictará resolución en un plazo de DIEZ (10) días hábiles administrativos. Esta Resolución deberá contener la relación circunstanciada de los hechos investigados y, en su caso: a) Que los hechos investigados no constituyen irregularidad; b) La exención de responsabilidad del sumariado; c) La no individualización de responsable alguno; d) La existencia de responsabilidad y la aplicación de las pertinentes sanciones; e) La existencia de perjuicio fiscal”. Reviste importancia en este aspecto la exigencia que postula el dispositivo en tanto impone la elaboración del dictamen jurídico; ello así, en relación con lo que determina el artículo 7, inciso d) de la Ley N° 19.549. Porque, juntamente con el resto de los elementos que consignará el acto sancionatorio, o el que disponga la exención de responsabilidad, el análisis del servicio jurídico permanente viene a aportar la consideración acerca de la gravitación que el decisorio tendrá respecto de los derechos subjetivos del sumariado.

En punto a la importancia del dictamen jurídico previo, en el contexto de los elementos del acto administrativo -en el caso, el procedimiento- debemos recordar que hemos sostenido que “la sola presencia del dictamen o informe en el contexto del expediente administrativo no garantiza el adecuado cumplimiento del asesoramiento que se requiere con carácter previo a la emisión de un acto administrativo, habida cuenta de que el procedimiento como elemento esencial de la declaración de la Administración no se satisface solamente con la elaboración formal del dictamen o del informe sino que se precisa que esos pasos procedimentales surtan los efectos queridos por la norma: que aporten sustento a la decisión del órgano emisor en el marco de la legalidad administrativa, y que -a partir de esa fundamentación- permitan el entendimiento acerca del contenido de la decisión para que su destinatario comprenda el porqué del acto y, eventualmente, cuente con los datos que le permitan rebatirlo. Lo anterior, claro está, se aplica tanto para los dictámenes e informes que se elaboran en sede administrativa, como en los asesoramientos de los servicios jurídicos permanentes (...)

respecto de los asesoramientos de índole jurídica, se sostuvo: ‘Un asesor jurídico tiene que formular en forma precisa en su dictamen la opinión que le merece el caso y la solución concreta que propone, y no dejar librado al criterio de la autoridad la decisión a adoptar. La función asesora le impone dar debido fundamento a la autoridad que lo solicita del temperamento que aconseja adoptar. Si no hay un dictamen ceñido a esas pautas, no se cumple el recaudo del art. 7 inc. d. de LNPA. Y, de otro lado, si hay un dictamen opuesto a lo que la autoridad administrativa decide, ésta debe dar mayores fundamentos de las razones por las que no decide en igual sentido que se le propuso’, y ‘El dictamen jurídico debe consistir en un análisis pormenorizado de las circunstancias fácticas del caso y de las consideraciones jurídicas aplicables, para poder recomendar conductas acordes con la justicia debiendo constituir un análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuada a la luz de las normas vigentes y de los principios jurídicos generales que las informan realizadas por el titular del servicio jurídico’. Acerca del mismo punto, la Procuración del Tesoro de la Nación considera que: ‘El dictamen jurídico previo no puede constituir una mera relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas sino el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuada a la luz de las normas jurídicas vigentes y de los principios generales que las informan a efectos de recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de quien formula la consulta’”<sup>21</sup>.

Los artículos 33 y 34 abren paso a la intervención en el procedimiento sumarial en materia registral del automotor, tanto a la autoridad de aplicación como a órganos superiores de la estructura administrativa en la que los Registros Seccionales se desenvuelven. Ello así, ya que mediante el primero se fija que “Si como consecuencia de la instrucción del sumario, se aconsejare la aplicación de una sanción expulsiva, el Ministro de Justicia, teniendo en cuenta los antecedentes del caso y analizados los antecedentes personales del Encargado, previa intervención de la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD DEL AU-

---

21 AMESTOY, Gustavo, “Algunos apuntes sobre el procedimiento como requisito esencial del acto administrativo -acerca del artículo 7º, inciso d) de la ley 19.549-“, Errepar, Compendio de Jurisprudencia, Doctrina y Legislación N° 30.

TOMOTOR Y DE CRÉDITOS PRENDARIOS y de la SECRETARÍA DE ASUNTOS REGISTRALES, podrá resolver la aplicación de una sanción menor o declararlo exento de responsabilidad”. Y, en el segundo, que “En cualquier etapa del sumario el Ministro de Justicia podrá disponer su clausura y eximir de responsabilidad al sumariado o aplicar alguna de las sanciones que no requiera instrucción de sumario, cuando del análisis de las actuaciones resulte que no hay mérito para su prosecución, previo informe de la SECRETARÍA DE ASUNTOS REGISTRALES y de la DIRECCIÓN NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD AUTOMOTOR Y CRÉDITOS PRENDARIOS”.

Al inicio de este apartado nos referimos a los plazos del procedimiento sumarial en materia registral del automotor, y partiendo del hecho de que con el criterio general asentado en el artículo 1º, inciso e) de la Ley N° 19.549, los plazos son obligatorios para la Administración y para los particulares, los plazos son eso, obligatorios mas no perentorios (que sí lo son, perentorios cuando se trate de los relativos a la presentación de los recursos), creemos preciso decir que en el contexto de los íters sumariales, al ser ellos una de las especies del género procedimientos administrativos, puede permitirse una cierta laxitud en la ponderación de la duración de los trámites; ello, sustancialmente, habida cuenta del fin perseguido con la sustanciación de este tipo de procedimientos.

Al respecto, es ilustrativo el criterio de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA que ha dicho “es plausible sostener que tales plazos tienen carácter ordenatorio, lo que significa que la instrucción del sumario puede exceder los plazos legales. El buen orden de los procesos y la necesidad de que aquéllos no queden limitados temporalmente, de forma tal que se perjudique la investigación, adunan a favor del carácter ordenatorio de los plazos correspondientes a la sustanciación de los sumarios administrativos”<sup>22</sup>.

Pero, a la par de ello, no podemos soslayar que la adopción de aquel criterio no podrá entenderse como una admisión de la dilación de los procedimientos sumariales; ello, ya que tal aserto iría en contra de lo establecido por la Corte Suprema a partir de la causa

---

22 C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., sala I, 27/5/2014, “Rebollo de Solaberría Elsa Teresa c/GCBA y otros s/daños y perjuicios (excepto resp. médica)”.

“Lociser”. En efecto, debe entenderse que el derecho a obtener un pronunciamiento sin previas dilaciones resulta ser un corolario del derecho de defensa en juicio consagrado en el art. 18 de la Constitución Nacional, y que tal garantía “incluye el derecho de todo imputado a obtener un pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga término del modo más rápido posible, a la situación de incertidumbre de innegable restricción que comporta el enjuiciamiento penal”<sup>23</sup>.

A mayor abundamiento, debe indicarse que en dicho precedente se afirmó que “en el estado de derecho la vigencia de las garantías enunciadas por el art. 8 de la citada Convención no se encuentra limitada al Poder Judicial -en el ejercicio eminente de tal función- sino que deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales”. De allí que, la noción de “plazo razonable”, se erija también como “una garantía exigible en toda clase de proceso”.

Finalmente, como ya se anticipara, el artículo 35 enuncia las normas aplicables, además de la propia reglamentación analizada: “En todo lo no establecido en esta reglamentación se aplicará supletoriamente el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y lo normado en los artículos 6 a 16, 19, 20, 28, 31, 43 a 90 y 92 a 96 del Reglamento de Investigaciones aprobado por Decreto N° 1.798 del 1 de septiembre de 1980. También se aplicará lo dispuesto en el Reglamento de Investigaciones en lo que se refiere a la intervención que corresponde dar a la FISCALÍA NACIONAL DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS y a las facultades de dicho organismo en la sustanciación de los sumarios”.

Acerca de este dispositivo, las siguientes aclaraciones: 1) el Decreto N° 1798/80 fue dejado sin efecto por su similar N° 467/99<sup>24</sup>; 2) en lo que hace a la intervención de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, y sin perjuicio de lo regulado en el reglamento de investigaciones, entendemos que será de aplicación el criterio amplio -en términos de participación- que a dicho órgano le asignara la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del precedente “Fiscalía Investigaciones Administrativas (ex. 21.637/457) c/EN - Mrio. del Interior - PFA - nota 176/07 - sumario 226/05 s/

---

23 Fallos, 335:1126.

24 Decreto 467/99: BO del 13/05/99.

proceso de conocimiento”<sup>25</sup>.

#### 4. Un antecedente de interés

Citada la normativa aplicable a los procedimientos sumariales respecto de los Encargados de Registro, creemos conveniente dar cuenta acerca de un precedente jurisprudencial referido al tema, y emitido con carácter previo al dictado del Decreto N° 644/89; ello, toda vez que -acerca de los funcionarios registrales- se resolvió la imperatividad de las reglas procedimentales de índole sumarial, a los fines de lograr -como en el caso que citaremos- la separación del cargo.

Así, el precedente más importante en este tema es la sentencia que recayera en la causa “Jaskelson, Raquel c/Gobierno Nacional”, dictada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por su Sala II, el día 2 de octubre de 1980<sup>26</sup>. En dicho pronunciamiento se trataron varias cuestiones, todas ellas de importancia, pero sin perjuicio de que las nombraremos, corresponde en esta parte del trabajo tratar lo referido a la estabilidad de los Encargados, y a cómo ella queda de lado cuando median determinadas situaciones.

Los hechos del caso fueron los siguientes: 1) la actora se desempeñaba como Encargada del Registro Seccional de la Propiedad del Automotor de Capital Federal N°6, 2) a resultas de la denuncia presentada por un particular la mencionada división territorial fue inspeccionada por la autoridad de aplicación y en el mismo día en que se llevó a cabo la inspección, por conducto de un acto administrativo dictado por la Dirección Nacional, se intervino el Registro y se suspendió a la funcionaria, 3) dos semanas después, el Ministro de Justicia resolvió dejar sin efecto la designación oportunamente dictada en beneficio de la actora atento a que, surgía del acto, “se ha probado que en el mencionado Registro no se cumplen las disposiciones vigentes en materia de prestación de servicios extraordinarios”,

---

25 C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala IV, 10/12/13, “Fiscalía Investigaciones Administrativas (ex. 21.637/457) c/EN - Mrio. del Interior - PFA - nota 176/07 - sumario 226/05 s/proceso de conocimiento”, expte. F. 215. XLVI. REX.

26 C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala II, 2/10/1980, “Jaskelson, Raquel c/ Gobierno Nacional”, ED 92-243.

4) recurrido el acto, un decreto del Poder Ejecutivo desestimó el recurso con base en que “resultan de aplicación a los encargados de registros seccionales las disposiciones del decreto 766/73, que dejó sin efecto la estabilidad prevista anteriormente para estos funcionarios por el art. 3° de la ley 20.167” y que “en consecuencia, careciendo los mismos de estabilidad, constituye facultad discrecional del Ministro de Justicia designarlos y removerlos”.

Planteados los hechos, cabe indicar que se cuestionó en la sentencia el procedimiento irregular que había concluido con la remoción de la Encargada, toda vez que de la actuación administrativa surgía que “no se cumplieron los requisitos procesales que ineludiblemente se requieren para considerarlas como un sumario administrativo, pues no se dispuso expresamente su formación, no se designó instructor, no se elaboró la prueba de cargo, ni obviamente, se dio vista de ella a la interesada, ésta no produjo descargos en términos que supongan la previa existencia de cargos concretos notificados, no tuvo oportunidad de ofrecer y producir prueba, no tuvo posibilidad alguna de alegar en su defensa, ni recayó a su respecto una decisión fundada con indicación precisa de la causa configurada, de entre las once que tipifica la ley, con individualización de los elementos de juicio que lo prueben y que le permitiese recurrirla en términos eficaces”.

De ahí la importancia del procedimiento administrativo de índole disciplinaria -entendido como un conjunto de pasos dirigidos a respetar el debido proceso adjetivo- cuya ausencia acarrea la nulidad absoluta e insanable del decisorio que sin el cumplimiento de aquél se emita.

Entonces, como principio general, se admite en la sentencia el reconocimiento de la estabilidad en el cargo, mientras el funcionario registral conserve idoneidad y buena conducta en el ejercicio de la función. Y, además, la posibilidad de que se lo remueva, siempre a resultas de la tramitación de un procedimiento administrativo del tipo disciplinario en el que tenga la posibilidad de ejercer su derecho de defensa, en pos del respeto del principio del debido proceso adjetivo (entendido en sus tres manifestaciones: derechos a ser oído, a ofrecer y producir pruebas, y a una decisión fundada). Aspectos, todos ello, contemplados con posterioridad con la emisión del Decreto N° 644/89.

## **5. El control judicial**

A los fines del control judicial de la potestad disciplinaria, debemos estar a los criterios generales más allá de la materia específica

a la que nos hemos referido en este trabajo. Así, debe partirse del hecho de que la imposición de las sanciones como las aquí analizadas deriva de la ponderación que el órgano sancionador efectúe acerca de las irregularidades que se verifiquen en el íter sumarial. Dicha ponderación, siendo las sanciones regladas por la norma (aun en tipos abiertos, como en el caso en estudio) se lleva a cabo de modo discrecional, por lo que habrá que estar a las pautas de control del ejercicio de ese tipo de facultades, cuando de actos administrativos sancionatorios se trate.

En ese escenario, la Corte sostuvo que “En el ámbito administrativo-disciplinario existe la necesidad de una razonable discrecionalidad tanto en la graduación de la sanción como en el carácter abierto de los tipos que describen las conductas ilícitas”<sup>27</sup>.

Afincado aquel principio, debe añadirse que “no hay actividad de la Administración ajena al control judicial de legalidad y razonabilidad, es decir, aun tratándose de una manifestación de las potestades discrecionales, éstas en ningún caso pueden resultar contrarias al Derecho. La aplicación del *ius punendi* estatal debe ser racional y justa y la circunstancia de que la Administración obre en ejercicio de facultades discrecionales no constituye justificativo de su conducta arbitraria, pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades (la cual comprende la valoración de adecuación y proporcionalidad entre la falta cometida, la sanción impuesta y su finalidad) el principio que otorga validez a las sanciones administrativas dictadas por los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto”<sup>28</sup>.

Por ello, es que la discrecionalidad con la que se ejerce la potestad sancionatoria debe ser controlada judicialmente a partir de, por un lado, los elementos reglados del decisorio en escrutinio y, por el otro, ponderando la razonabilidad de la medida adoptada; en suma, partiendo de que “si bien es cierto que la atribución jurisdiccional no puede llegar a establecer el control de los jueces sobre cualquier sanción disciplinaria impuesta a los servidores del Estado, ya que es sin duda indispensable que el órgano administrativo cuente con una

---

27 *Fallos*, 316:895.

28 ALONSO REGUEIRA, Enrique M., CASARINI, Luis E., “El control jurisdiccional de las sanciones administrativas”, *La Ley*, 2012- F, p. 1244.

facultad de libre apreciación de las faltas, corresponde sin embargo admitir que procede la intervención de la Justicia cuando se ciñe a investigar si en la imposición de las medidas que se adopten, se hizo uso legítimo o abusivo de las normas con arreglo a las cuales deben ejercerse las atribuciones otorgadas. En tal sentido el control de legalidad supone la debida aplicación por el órgano administrativo de las normas estatutarias, de manera que tanto la descripción como la clasificación de los hechos sea correcta. Y es de buena doctrina que el control de legitimidad se cumpla ponderando, entre otras cosas, el prudente y razonable ejercicio de las facultades regladas del Poder Administrador, porque no es admisible una actuación discrecional e irrevisable de aquellas potestades”<sup>29</sup>.

Finalmente, cabe agregar que la pertinencia del control judicial es inherente al sistema republicano de gobierno, por lo que a la par de que no es factible que se admita la existencia de una parcela de ejercicio de un poder carente de control, “Ni la técnica ni la oportunidad pueden ser fundamentos suficientes para impedir la fiscalización plena por los jueces quienes, de otro modo, no cumplirían con la misión de juzgar a la Administración que le atribuye la Constitución. Lo jurídico no radica tanto en la técnica ni en el criterio de oportunidad en sí mismo sino en el modo de aplicación o en la manera en que la Administración elige las opciones compatibles con el interés público. Esas decisiones que adopta la Administración, al ejercer la actividad discrecional, deberán ser siempre razonables y no fundadas en el capricho del funcionario de turno, en otras palabras, han de resistir el ‘test de razonabilidad’ que entendemos incluye el análisis de la racionalidad”<sup>30</sup>.

En toda aquella inteligencia, entonces, es que el control judicial de las sanciones que se impongan deberá encaminarse, sustancialmente, al abordaje de la razonabilidad de la medida. En ese marco, y admitiendo la diferencia existente entre el escrutinio judicial de una decisión sancionatoria, y las finalidades perseguidas por el órgano que la adoptó, conviene no olvidar la necesidad de mantener el buen funcionamiento de la organización administrativa (al que, ya

---

29 *Fallos*, 306:820.

30 CASSAGNE, Juan C., “La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial”, *La Ley*, 2008-E, p. 1274.

dijimos, la potestad de imponer sanciones, tributa); todo lo anterior, mediante un adecuado y armónico equilibrio entre las posiciones jurídicas del sancionado, y el interés del colectivo que la función administrativa busca alcanzar.

