

Índice

Abreviaturas.....	XXI
Prólogo.....	XXV
Presentación y agradecimientos.....	XXXVII

Introducción

Ejemplo práctico que refleja la trascendencia e importancia del objeto de estudio de esta obra.....	1
---	---

Capítulo I

República, responsabilidad disciplinaria y función administrativa

1. Introducción.....	9
2. Alcance del concepto de “agente”, “empleado” y “funcionario público”.....	11
3. Clasificación de la potestad sancionatoria de la Administración Pública.....	15
4. La responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos como nota característica e inherente de la República.....	19

5. Algunas cuestiones fundamentales para la correcta interpretación y aplicación de los institutos objeto de estudio en el ámbito del derecho disciplinario	26
5.1. La potestad disciplinaria como producto de la función administrativa: concepto de función administrativa	27
5.2. Concepto de responsabilidad disciplinaria	41
5.3. Fundamento, finalidad y bien jurídico tutelado de la responsabilidad disciplinaria	44
5.4. La potestad disciplinaria como poder inherente a la función administrativa	51
5.4.1. Criterio actual para delimitar la competencia de un órgano o ente estatal	52
5.4.2. La potestad disciplinaria como poder inherente a la función administrativa	55
5.4.2.1. Implicancias	55
5.4.2.2. Límites	59
5.5. El procedimiento administrativo general como cauce formal de la función administrativa para la satisfacción directa e inmediata del interés público	64
5.5.1. Gradaciones de los intereses públicos (primarios y secundarios)	65
5.5.2. Las materias reguladas en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su reglamentación	68
5.6. El procedimiento administrativo disciplinario como especie del género procedimiento administrativo. Algunas consecuencias	70
5.6.1. El sumario administrativo disciplinario como cauce formal del ejercicio de la potestad disciplinaria. Concepto de sumario administrativo	71
5.6.2. El procedimiento administrativo disciplinario es estrictamente local	73
5.6.3. Aplicación de los principios del procedimiento administrativo general al procedimiento administrativo disciplinario. Enunciación y especial referencia a ciertos principios vinculados con el objeto de estudio de esta obra	78
5.6.3.1. Cuestiones preliminares	78
5.6.3.2. Enunciación de los principios generales aplicables al procedimiento administrativo disciplinario	82

5.6.3.3. Especial referencia a ciertos principios vinculados con el objeto de estudio de esta obra	84
5.6.3.3.1. Breves notas sobre el principio de juridicidad	84
5.6.3.3.1.1. Alcance del concepto de "principio de juridicidad". Su recepción expresa en la LNPA luego de las reformas introducidas por la Ley de Bases ...	85
5.6.3.3.1.2. Algunas cuestiones derivadas del principio de juridicidad	90
5.6.3.3.2. Cuestiones relacionadas con la tutela administrativa efectiva (debido proceso adjetivo)	96
5.6.3.3.2.1. Derecho a ser oído	102
5.6.3.3.2.2. Derecho a ofrecer y producir prueba. El principio de in dubio pro administrado	114
5.6.3.3.2.3. Derecho a una decisión fundada	118
5.6.3.3.2.4. Derecho a un plazo razonable	130
5.6.3.3.3. Especial referencia a la verdad jurídico-objetiva	135
5.6.3.3.4. El principio de oficialidad (impulsión e instrucción de oficio). Aproximación	140
5.6.3.3.4.1. La impulsión e instrucción de oficio y su impacto en el procedimiento disciplinario	143
5.6.4. Principios específicos del procedimiento administrativo disciplinario. Enunciación y especial referencia a ciertos principios vinculados con el objeto de estudio de esta obra	145

5.6.4.1. Cuestiones preliminares: aplicación matizada de ciertos principios del derecho penal en virtud de la naturaleza propia del derecho administrativo disciplinario	145
5.6.4.2. Enunciación de los principios generales aplicables al procedimiento administrativo disciplinario	148
5.6.4.3. Especial referencia a ciertos principios vinculados con el objeto de estudio de esta obra.....	149
5.6.4.3.1. Consideraciones acerca del principio de tipicidad en el ámbito del derecho administrativo disciplinario	150
5.6.4.3.1.1. Notas acerca del origen de la tipicidad en el derecho penal.....	150
5.6.4.3.1.2. Tipicidad y derecho administrativo disciplinario.....	153
5.6.4.3.2. Breves notas sobre el principio de razonabilidad en el ámbito del derecho administrativo disciplinario..	165
5.6.4.3.2.1. Cuestiones generales sobre la razonabilidad	165
5.6.4.3.2.2. Plazo razonable y derecho disciplinario. Remisión.....	170
6. Síntesis y conclusiones.....	171

Capítulo II

Caducidad del procedimiento administrativo disciplinario y prescripción de la acción disciplinaria

1. Introducción.....	177
2. Aclaraciones previas relacionadas con la "caducidad" y la "prescripción"	180
2.1. Diferencia entre "caducidad" y "prescripción".....	180

2.2. Los plazos previstos en la Ley Marco de Régimen de Empleo Público de la Nación N° 25.164, ¿plazos de caducidad o de prescripción? Diferencias entre suspensión e interrupción.....	182
3. El instituto de la caducidad en el procedimiento administrativo general y su aplicación en el procedimiento disciplinario	187
3.1. La caducidad como modo anormal de terminación del procedimiento administrativo	187
3.2. Regulación de la caducidad en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549.....	191
3.3. Caducidad del procedimiento administrativo general y principio de oficialidad (impulsión e instrucción de oficio): ¿regulaciones incompatibles?	194
3.3.1. Una situación particular: el caso de la Ley N° 24.447....	197
3.4. ¿Es aplicable el instituto de la caducidad a la Administración? Aproximación	200
3.4.1. La opinión de la doctrina argentina.....	200
3.4.1.1. La cuestión en relación con la caducidad del procedimiento administrativo general regulado en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549	200
3.4.1.2. La opinión de la doctrina con relación al plazo de caducidad del procedimiento administrativo disciplinario en el ámbito de la LMREP. Remisión.....	202
3.4.2. La cuestión en el derecho español con relación al procedimiento administrativo general y el derecho sancionatorio general	203
3.4.3. La cuestión en el derecho administrativo disciplinario uruguayo.....	210
3.4.4. La cuestión en el derecho administrativo disciplinario peruano.....	215
3.5. La caducidad del procedimiento administrativo disciplinario en el ámbito del procedimiento disciplinario regulado en la Ley Marco de Régimen de Empleo Público de la Nación N° 25.164.....	221
3.5.1. La regulación normativa	222
3.5.2. Críticas al plazo para la finalización del sumario administrativo disciplinario.....	223
3.5.2.1. La opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	223

XVI La responsabilidad disciplinaria...	COMADIRA
3.5.2.2. La opinión de la doctrina	224
3.5.2.3. Nuestra opinión.....	225
3.5.2.3.1. El plazo de caducidad previsto en el art. 38 de la LMREP es inconstitucional por irrazonable. Necesidad de una regulación razonable: remisión.....	225
3.5.2.3.2. La posición de la Administración Pública frente a la ley inconstitucional o inconvencional.....	229
3.5.2.3.3. Pautas para una regulación razonable de la caducidad en los procedimientos administrativos disciplinarios.....	235
4. Prescripción de la acción disciplinaria	244
4.1. Introducción.....	244
4.2. La regulación normativa de la prescripción: evolución y régimen jurídico actual.....	245
4.2.1. La cuestión en el anterior Estatuto para el Personal Civil de la Nación aprobado por Decreto-Ley N° 6666/1957..	245
4.2.2. La cuestión en la Ley N° 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (RJBFP).....	245
4.2.3. La cuestión en la Ley Marco de Régimen de Empleo Público de la Nación N° 25.164 previo a las reformas introducidas por la Ley de Bases	245
4.2.3.1. La opinión crítica de la Procuración del Tesoro de la Nación	247
4.2.3.2. La opinión de la doctrina	248
4.2.3.3. Nuestra visión crítica oportunamente expuesta: aproximación a la tesis propuesta	249
4.2.3.3.1. La necesaria aceptación y regulación de la “prescripción” en el derecho administrativo disciplinario. Remisión.....	249
4.2.3.3.2. La inconstitucionalidad de los plazos de prescripción previstos en la LMREP previo a las reformas introducidas por la Ley de Bases. Posición de la Administración Pública frente a la norma inconstitucional. Remisión.....	250

Índice	XVII
4.2.3.3.3. Retroactividad de las normas sancionatorias disciplinarias favorables o más benignas.....	252
4.2.4. La cuestión en la Ley Marco de Régimen de Empleo Público de la Nación N° 25.164 luego de las reformas introducidas por la Ley de Bases	257
4.3. Aportes para una regulación razonable de la prescripción disciplinaria	260
4.3.1. La trascendencia del instituto de la “prescripción” en el derecho administrativo disciplinario	260
4.3.2. Nuestra propuesta.....	262
4.3.2.1. Necesidad de incorporar al derecho administrativo disciplinario la clasificación de faltas disciplinarias en instantáneas, continuas y permanentes. Su impacto en el inicio del cómputo del plazo de prescripción. La toma de conocimiento de la Administración y su posible incidencia en los plazos	262
4.3.2.2. Algunos regímenes disciplinarios en los que la tesis propuesta está expresamente contemplada	271
4.3.2.2.1. La cuestión en el “Procedimiento de Responsabilidad administrativa funcional del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires” aprobado por Resolución PG N° 2099/2024	271
4.3.2.2.2. La cuestión en el “Reglamento de Procesos Disciplinarios del Ministerio Público de Salta” aprobado por Resolución N° 20.859/2022.....	272
4.3.2.2.3. El Reglamento Disciplinario del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires aprobado por Acuerdo N° 3354 (y sus modificatorios) .	272
4.3.2.2.4. El Decreto Reglamento N° 4161 del Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires aprobado por Ley N° 10.430 ...	273

4.3.2.2.5. El Estatuto del Personal del Poder Judicial de la Provincia de La Rioja	274
4.4. Otras cuestiones	274
4.4.1. ¿Procede la sustanciación de un sumario administrativo si durante la información sumaria se advierte que la acción disciplinaria habría prescrito? ¿Y si ello fuera evidenciado en la sustanciación del sumario administrativo?.....	274
4.4.2. La prescripción en los regímenes jurídicos nacionales en los que no estuviera prevista: el caso del ámbito disciplinario del personal del Servicio Exterior de la Nación.....	277
4.4.2.1. Introducción.....	277
4.4.2.2. La opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	278
4.4.2.3. Nuestra postura	281
5. Síntesis y conclusiones.....	283

Capítulo III

Agentes susceptibles de ser sumariados

1. Introducción.....	291
2. Aclaraciones preliminares: diferencias entre el “mero imputado” y el “sumariado”: momento a partir del cual se adquiere la calidad de sumariado	294
3. La cuestión durante la vigencia del anterior Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por Decreto N° 467/1999 y la LMREP previo a las reformas introducidas por la Ley de Bases.....	297
3.1. Personal que dejó de pertenecer a la Administración Pública ...	299
3.1.1. La cuestión en la doctrina	299
3.1.2. La jurisprudencia.....	303
3.1.3. La doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación...	307
3.1.4. La doctrina de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	309
3.1.5. La cuestión en el marco de la LMREP y su reglamento.	310
3.1.6. Nuestra postura.....	311
3.2. Funcionarios políticos.....	312
3.2.1. La cuestión en la doctrina	312

3.2.2. La jurisprudencia.....	312
3.2.3. La opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación ...	316
3.2.4. La opinión de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	316
3.2.5. La cuestión en la LMREP y otras normas.....	317
3.2.6. Nuestra postura. El caso de los funcionarios políticos con retención de cargo de planta permanente	319
3.3. Personal transitorio, contratado y planta de gabinete	320
3.3.1. La cuestión en la doctrina	320
3.3.2. La opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación ...	321
3.3.3. La opinión de la Procuración General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	323
3.3.4. La opinión de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas	325
3.3.5. La cuestión en la LMREP y otras normas.....	326
3.3.6. Nuestra postura.....	327
3.4. La situación particular del personal de la Administración Pública sujeto a la Ley de Contrato de Trabajo. Aproximación y remisión.....	328
4. La regulación actual contemplada en el nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por Decreto N° 456/2022 y la LMREP, tras las reformas introducidas por la Ley de Bases	332
4.1. El texto de las normas	333
4.2. Los sujetos alcanzados en el marco del nuevo RIA y la LMREP: nuestra opinión.....	336
4.2.1. Personal que dejó de pertenecer a la Administración Pública.....	336
4.2.1.1. La regulación normativa.....	336
4.2.1.2. Nuestra postura	336
4.2.2. Funcionarios políticos	340
4.2.2.1. La regulación normativa.....	340
4.2.2.2. Nuestra postura. Enunciación de diversas normas que expresamente refieren a la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios políticos	340
4.2.3. Personal contratado, transitorio y planta de gabinete.....	347
4.2.3.1. La regulación normativa.....	347
4.2.3.2. Nuestra postura	347
4.2.3.3. Breve reflexión en relación con el personal contratado y su desempeño como instructores sumariantes	353

4.2.4. Personal de la Administración Pública sujeto a la Ley de Contrato de trabajo.....	354
4.2.4.1. La regulación normativa.....	354
4.2.4.2. Nuestra postura.....	355
5. Síntesis y conclusiones: necesidad de crear un registro único de agentes sancionados.....	357
Bibliografía	365
Jurisprudencia citada	385
Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	385
Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	385
Suprema Corte de Justicia Suprema de la Provincia de Buenos Aires.....	391
Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba.....	391
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.....	392
Sala I.....	392
Sala II.....	392
Sala III.....	393
Sala IV.....	393
Sala V.....	394
Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	395
Dirección Nacional de Dictámenes.....	401
Dictámenes de la Oficina Nacional de Contrataciones.....	401
Dictámenes de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	401