

FERNANDO GABRIEL COMADIRA

DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Nociones. Principios. Actuaciones sumariales.
Impugnación administrativa y judicial de las
sanciones disciplinarias. Especial referencia
a los sumarios administrativos en el marco
del Régimen de Investigaciones
Administrativas aprobado
por decreto 467/1999

PRÓLOGO DE FABIÁN CANDA



Índice

Prólogo	XI
Abreviaturas	XV
Presentación	XLV
Introducción	XLIX
1. Objeto de estudio	XLIX
2. Trascendencia del tema	LII
3. Esquema metodológico propuesto para este trabajo	LVII

PRIMERA PARTE PRECISIONES TERMINOLÓGICAS POTESTAD SANCIONATORIA Y RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Capítulo I Alcance del concepto de “agente”, “funcionario público” y “empleado”

1. Introducción	3
2. Alcance del concepto de “agente”, “empleado” y “funcionario” público	3
2.1. La cuestión en la doctrina	3
2.2. La cuestión en la Constitución Nacional	8
2.3. La cuestión en el resto del ordenamiento jurídico positivo	8
2.4. La opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación	12

2.5. El concepto adoptado por la Sindicatura General de la Nación	13
2.6. Criterio que se adoptará a los fines de esta obra	14
3. Síntesis	15

Capítulo II

Potestad sancionatoria y responsabilidad disciplinaria

1. Introducción	17
2. Potestad sancionatoria de las Administraciones Públicas: clasificación y encuadre	18
2.1. Aclaraciones previas: concepto de potestad	18
2.2. Clasificación de la potestad sancionatoria: el derecho disciplinario como especie del género derecho sancionatorio. Las denominadas “relaciones de especial sujeción” y las “relaciones de sujeción general”	20
2.2.1. La cuestión en la doctrina	20
2.2.2. Nuestra postura	24
2.3. Encuadre de la potestad sancionatoria disciplinaria: ¿derecho administrativo o penal?	27
2.3.1. Cuestiones preliminares	27
2.3.2. Criterio mixto para delimitar las funciones jurídicas del Estado	31
2.3.2.1. Análisis conceptual de la función judicial, legislativa y administrativa según el criterio mixto para delimitar las funciones jurídicas del Estado	31
2.3.2.1.1. Concepto de función judicial	33
2.3.2.1.2. Concepto de función legislativa	36
2.3.2.1.3. Concepto de función administrativa	39
2.3.2.2. Síntesis	53
2.3.3. La potestad disciplinaria como producto de la función administrativa: su encuadre en el derecho administrativo. Consecuencias	57
3. Concepto de responsabilidad disciplinaria. La potestad disciplinaria como poder inherente a la función administrativa	60
3.1. Concepto de responsabilidad disciplinaria	60

3.1.1. Responsabilidad disciplinaria y derecho administrativo. Remisión	60
3.1.2. Fundamento y bien jurídico tutelado de la responsabilidad disciplinaria	61
3.1.3. Conductas violatorias de deberes y prohibiciones. Remisión	64
3.1.4. Responsabilidad disciplinaria y poderes inherentes. Remisión	64
3.2. La potestad disciplinaria como poder inherente de la función administrativa	64
3.2.1. Competencia	65
3.2.2. Concepto	65
3.2.3. Clasificación	66
3.2.3.1. Competencia en razón de la materia	66
3.2.3.2. Competencia en razón del territorio	67
3.2.3.3. Competencia en razón del grado	68
3.2.3.4. Competencia en razón del tiempo	68
3.2.4. Caracteres	69
3.2.4.1. Objetiva	69
3.2.4.2. Obligatoria	70
3.2.4.3. Improrrogable	72
3.2.4.3.1. Sustitución	73
3.2.4.3.2. Delegación	73
3.2.4.3.3. Avocación	76
3.2.4.4. Irrenunciable	80
3.2.5. Criterio actual para delimitar la competencia de un órgano u ente estatal	80
3.2.6. La potestad disciplinaria como poder inherente a la función administrativa	84
4. Juridicidad: potestades preponderantemente discrecionales, regladas y conceptos jurídicos indeterminados. Aproximación	89
4.1. Juridicidad y potestades preponderantemente discrecionales: evolución de su concepción	90
4.1.1. Juridicidad, discrecionalidad y vinculación negativa ...	90
4.1.2. Juridicidad, discrecionalidad y vinculación positiva ...	91
4.1.3. Síntesis conceptual de la actividad preponderantemente discrecional	97
4.2. Juridicidad y potestades preponderantemente regladas	98

XX	Derecho Administrativo Disciplinario	COMADIRA
4.3.	Juridicidad y conceptos jurídicos indeterminados.....	99
4.3.1.	Origen y conceptualización de la teoría	99
4.3.2.	Diferencia con la actividad preponderantemente discrecional.....	101
4.4.	Juridicidad encargo.....	101
4.5.	Notas sobre el control judicial de la actividad preponderantemente discrecional, reglada y los conceptos jurídicos indeterminados.....	103
4.5.1.	Control judicial de la actividad preponderantemente discrecional.....	103
4.5.1.1.	Los elementos reglados del acto.....	104
4.5.1.1.1.	La motivación de los actos preponderantemente discrecionales.....	105
4.5.1.2.	Los principios generales del derecho como límite a la actividad discrecional. Remisión.....	109
4.5.2.	Control judicial de la actividad preponderantemente reglada.....	115
4.5.3.	Conceptos jurídicos indeterminados y control judicial.....	115
4.6.	Potestades preponderantemente discrecionales y actividad administrativa disciplinaria.....	116
4.6.1.	¿Discrecionalidad en la calificación jurídica de los hechos y para sancionar?	117
4.6.2.	¿Discrecionalidad en la determinación del quantum de la sanción?.....	123
5.	Síntesis.....	124

Índice

XXI

SEGUNDA PARTE

ACTIVIDAD JURÍDICA Y NO JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN

HECHOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

ALGUNAS CLASIFICACIONES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

OTROS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Capítulo III

Actividad jurídica y no jurídica de la Administración

Hechos y actos administrativos

1. Introducción.....

131

2. Actividad administrativa no productora de efectos jurídicos.....

133

2.1. Hechos y actos no jurídicos.....

133

3. Actividad administrativa productora de efectos jurídicos.....

134

3.1. Hechos administrativos y actos administrativos.....

134

3.2. Consecuencias jurídico-prácticas de la distinción entre hechos y actos administrativos

140

4. Síntesis

143

Capítulo IV

Algunas clasificaciones de los actos administrativos

1. Introducción.....

145

2. Clasificación de los actos administrativos según su alcance

147

2.1. El acto administrativo de alcance particular: el acto administrativo individual, pluriindividual y plúrimo

147

2.2. El acto administrativo de alcance general: acto general normativo —reglamento— y no normativo.....

150

2.2.1. Los actos administrativos de alcance general normativo: los Reglamentos

151

2.2.2. Los actos administrativos de alcance general no normativo.....

152

2.2.3. El caso de los “reglamentos autoaplicativos”, de directa aplicación o directamente operativos.....

154

2.2.4. Los denominados “reglamentos singulares”.
Visión crítica.....

155

3. Clasificación de los actos administrativos de acuerdo con su formación.....	159
3.1. El acto administrativo unilateral y el acto bilateral: los contratos administrativos como actos administrativos bilaterales. Aproximación	159
4. Clasificación de los actos administrativos en relación con su posición dentro del procedimiento administrativo	160
4.1. Acto definitivo o equiparable a tal.....	161
4.2. Actos interlocutorios y de mero trámite	162
5. Clasificación de los actos administrativos según la cantidad de órganos o entes que intervienen.....	162
5.1. Actos simples.....	163
5.2. Actos complejos.....	165
6. Clasificación de los actos administrativos según los efectos jurídicos que produce en relación con los administrados.....	166
6.1. Actos favorables	166
6.2. Actos desfavorables	167
7. Síntesis	167

Capítulo V Otros actos de la Administración que producen efectos jurídicos

1. Introducción	171
2. Actos interorgánicos.....	173
2.1. Concepto, clasificación y características	173
2.2. Algunos supuestos que generan confusión: ¿actos interorgánicos o actos administrativos?.....	174
2.2.1. El caso de ciertos dictámenes	175
2.2.1.1. Precisiones conceptuales	175
2.2.1.2. Los dictámenes notificados	179
2.2.1.3. Dictámenes conformados: el “visto bueno” o “conforme”	180
2.2.1.4. Dictámenes dictados en el marco de una licitación pública	182
2.2.1.4.1. Dictamen de preadjudicación.....	183
2.2.1.4.2. Preadjudicaciones condicionadas....	186

2.2.1.4.3. Dictamen de preselección o de evaluación de ofertas.....	186
2.2.2. Las notas decisorias y notificadorias	188
2.2.3. Las actas de infracción y de inspección.....	189
2.2.4. El acto que ordena la apertura de un sumario administrativo. Remisión.....	192
3. Actos interadministrativos	192
4. Actos institucionales. Diferencias con los actos políticos o de gobierno.....	194
5. Actos regidos parcialmente por el derecho privado: los actos mixtos.....	200
6. Síntesis	206

TERCERA PARTE NATURALEZA JURÍDICA Y CONCEPTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Capítulo VI Naturaleza jurídica y concepto del sumario administrativo

1. Introducción	211
2. Naturaleza jurídica del sumario administrativo	212
2.1. ¿Acto complejo?.....	212
2.2. El sumario administrativo como procedimiento administrativo.....	214
3. Concepto de sumario administrativo	215
3.1. Algunas definiciones aportadas por la doctrina y la normativa nacional	215
3.2. Nuestro concepto.....	217
4. Síntesis	219

Capítulo VII
Principios que rigen el procedimiento sumarial

1. Introducción	221
1.1. El procedimiento administrativo disciplinario es estrictamente local.....	222
1.2. Las materias reguladas en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su reglamentación.....	225
1.3. El procedimiento administrativo disciplinario como especie del género procedimiento administrativo. Consecuencias	227
1.4. ¿Se aplica el procedimiento administrativo disciplinario al personal de la Administración Pública sujeto a la Ley de Contrato de Trabajo?.....	232
2. Principios generales del procedimiento administrativo aplicables al sumario administrativo.....	237
2.1. Juridicidad	237
2.1.1. Generalidades. Alcance del concepto “principio de juridicidad”	237
2.1.2. Algunas consecuencias derivadas del principio de juridicidad	241
2.1.3. Juridicidad y principios generales del derecho: su impacto en el procedimiento administrativo disciplinario. Aproximación	244
2.1.3.1. La buena fe	247
2.1.3.1.1. Aclaraciones preliminares.....	247
2.1.3.1.2. El reconocimiento del principio de la buena fe en la doctrina, la jurisprudencia y el ordenamiento jurídico positivo.....	248
2.1.3.1.3. Breves reflexiones.....	251
2.1.3.2. La razonabilidad.....	252
2.1.3.2.1. Aclaraciones preliminares.....	252
2.1.3.2.2. La razonabilidad como principio	253
2.1.3.2.3. La razonabilidad en la Constitución Nacional y en la LNPA.....	253

2.1.3.2.4. Algunas delimitaciones conceptuales sobre la razonabilidad.....	255
2.1.3.2.5. Ponderación del principio de razonabilidad	256
2.1.3.3. Epílogo. Los principios generales del derecho (ej.: la razonabilidad) y su vinculación negativa con la discrecionalidad administrativa.....	260
2.1.4. La juridicidad y los precedentes administrativos como fuente del derecho.....	263
2.1.5. Juridicidad, principios generales del derecho y actividad discrecional de la Administración Pública. Remisión	264
2.2. Verdad jurídica objetiva.....	265
2.2.1. Generalidades e implicancias	265
2.2.2. Reformatio in pejus	269
2.3. Debido procedimiento previo	276
2.3.1. Introducción.....	276
2.3.2. Precisiones conceptuales sobre el debido procedimiento previo.....	277
2.3.3. Procedimientos previos en general	279
2.3.3.1. Dictamen jurídico previo.....	279
2.3.3.2. Licitación pública o concurso público	281
2.3.3.3. Audiencia pública.....	284
2.3.3.4. Procedimiento sumarial.....	290
2.3.4. Debido proceso adjetivo y tutela administrativa efectiva.....	291
2.3.4.1. La tutela administrativa efectiva	292
2.3.4.2. Debido proceso adjetivo.....	294
2.3.4.2.1. Derecho a ser oído (audiencia con el interesado). Algunos componentes	297
2.3.4.2.2. Derecho a ofrecer y producir prueba. El principio de <i>in dubio pro administrado</i>	309
2.3.4.2.3. Derecho a una decisión fundada	312
2.3.5. La teoría de la subsanación. Visión crítica	315
2.4. Formalismo moderado.....	319

2.4.1. Generalidades	319
2.4.2. Fundamento del formalismo moderado: el particular como colaborador en la gestión pública...	321
2.4.3. Algunas aplicaciones prácticas del formalismo moderado y el papel de colaborador del administrado	324
2.4.3.1. Aclaraciones previas.....	324
2.4.3.2. Plazo de gracia: ¿procede la presentación de escritos en las dos primeras horas del día siguiente de vencimiento?	326
2.4.3.2.1. Fundamento del “plazo de gracia” ...	326
2.4.3.2.2. El “plazo de gracia” en el procedimiento administrativo. El caso del procedimiento de licitación pública y los procedimientos disciplinarios	327
2.4.3.3. Duda acerca de la temporaneidad del recurso presentado.....	330
2.4.3.4. Calificación de los recursos e intencionalidad del administrado en sus presentaciones	331
2.4.3.4.1. Un caso particular: la “notificación en disconformidad”	332
2.4.3.5. Recursos interpuestos ante otra autoridad.....	334
2.4.3.6. Ofrecimiento de prueba fuera de término	335
2.4.3.7. Gratuidad.....	336
2.4.3.7.1. Costas y honorarios en caso de asistencia letrada	337
2.5. Oficialidad: Impulsión e instrucción de oficio.....	338
2.5.1. Generalidades	338
2.5.2. Impulsión de oficio	340
2.5.2.1. Impulsión de oficio y caducidad de las actuaciones: ¿regulaciones incompatibles?.....	341
2.5.2.2. Una situación particular: el caso de la ley 24.447	344
2.5.3. Instrucción de oficio	346

2.5.4. La impulsión e instrucción de oficio y su impacto en el procedimiento disciplinario	348
2.5.4.1. Algunas aplicaciones prácticas.....	348
2.5.4.2. ¿Procede la caducidad del procedimiento disciplinario? Remisión.....	350
2.6. Celeridad, economía, sencillez y eficacia.....	351
2.6.1. Generalidades e implicancias	351
2.6.2. El principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia y su impacto en el procedimiento sumarial	355
3. Algunos principios específicos del procedimiento disciplinario....	357
3.1. Nullum crimen, nulla poena sine previa lege	358
3.1.1. El principio de juridicidad y las sanciones disciplinarias. Remisión.....	360
3.1.2. Irretroactividad y retroactividad: el caso de las normas sancionatorias desfavorables y las favorables o más benignas.....	364
3.1.2.1. Consideraciones generales acerca del principio general de la irretroactividad o “no retroactividad” de las normas	364
3.1.2.2. Irretroactividad de las normas sancionatorias disciplinarias desfavorables: sustento constitucional y convencional	366
3.1.2.3. ¿Retroactividad de las normas sancionatorias disciplinarias favorables o más benignas?	370
3.1.2.3.1. La cuestión en la doctrina	370
3.1.2.3.2. La jurisprudencia	371
3.1.2.3.3. La opinión de la PTN.....	373
3.1.2.3.4. Nuestra postura	374
3.1.3. La tipicidad	376
3.1.3.1. Notas acerca del origen de la tipicidad en el derecho penal	376
3.1.3.2. Tipicidad y derecho administrativo disciplinario	379
3.2. El debido proceso (<i>Legale iudicium</i>). Excepciones a la sustanciación del sumario administrativo	383
3.2.1. Consideraciones generales sobre el “debido proceso”. Remisión.....	383

3.2.2. Excepciones a la sustanciación del sumario administrativo. Remisión.....	384
3.3. <i>Non bis in idem (double jeopardy)</i>	385
3.3.1. Generalidades y aclaraciones conceptuales.....	385
3.3.2. El principio del <i>non bis in idem</i> en el derecho disciplinario y su vinculación con el proceso penal	387
3.3.3. Un caso particular: la cesantía dispuesta por la aplicación de sanciones suspensivas anteriores (art. 32, inc. “c” de la LMREP)	390
3.3.4. El principio del <i>non bis in idem</i> y su relación con la denominada “cosa juzgada administrativa”. Remisión.....	392
3.4. Principio de razonabilidad.....	393
3.4.1. Consideraciones generales sobre el “principio de razonabilidad”. Remisión.....	393
3.4.2. El plazo razonable en el derecho administrativo disciplinario	396
3.4.2.1. Plazo razonable y derecho de defensa.....	397
3.4.2.2. Plazo razonable y duración del procedimiento administrativo disciplinario	397
3.4.2.2.1. El plazo para la sustanciación y resolución de los sumarios administrativos en la LMREP	398
3.4.2.2.2. El criterio de la PTN sobre el plazo para la sustanciación y resolución de los sumarios administrativos previsto en la LMREP	399
3.4.2.2.3. Nuestra postura	400
3.4.2.3. Plazo razonable y prescripción de la acción disciplinaria. Remisión	411
3.5. Principio de inocencia (estado de inocencia)	412
3.5.1. Notas acerca del principio de inocencia (estado de inocencia).....	412
3.5.2. <i>In dubio pro administrado</i> . Remisión.....	416
3.6. <i>La reformatio in pejus</i> . Remisión	417
4. Síntesis	421

CUARTA PARTE
ALGUNOS ASPECTOS VINCULADOS
CON EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Capítulo VIII
La información sumaria (actividad presumarial o averiguaciones previas)

1. Introducción	425
2. La información sumaria (actividad presumarial o averiguaciones previas).....	426
2.1. Precisiones conceptuales. Supuestos de procedencia.....	426
2.2. Características del procedimiento de información sumaria.....	430
2.2.1. Autoridades competentes para ordenar la instrucción de una información sumaria.....	430
2.2.2. Funcionario a cargo de la sustanciación de la información sumaria: el instructor. Remisión.....	430
2.2.3. Algunas diferencias y similitudes entre la “información sumaria” y el “sumario administrativo”. Alcance de la investigación practicada como información sumaria.....	431
2.3. Información sumaria y prescripción de la acción disciplinaria	435
3. Síntesis	437

Capítulo IX
Sumario administrativo

1. Introducción	439
2. El sumario administrativo	440
2.1. Objeto y finalidad	440
2.2. Breve referencia a las etapas del sumario administrativo disciplinario en el marco del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por decreto 467/1999	443
2.2.1. La etapa investigativa o instructoria.....	444

XXX	Derecho Administrativo Disciplinario	COMADIRA
2.2.2.	La etapa requisitoria o contradictoria	446
2.3.	El acto de apertura de la instrucción sumarial.....	447
2.3.1.	Autoridad competente para ordenar la instrucción del sumario administrativo.....	447
2.3.2.	Naturaleza jurídica.....	450
2.3.2.1.	La opinión de la doctrina.....	451
2.3.2.2.	La opinión de la PTN y la PGCABA	452
2.3.2.3.	La jurisprudencia.....	454
2.3.2.4.	Nuestra opinión	455
2.3.3.	Requisitos y relevancia del acto de apertura del sumario administrativo	457
2.3.4.	¿Procede la apertura de un sumario administrativo en aquellos supuestos en los que el funcionario que habría cometido la posible falta disciplinaria ya no revistare en los cuadros de la Administración? ¿Y si se tratara de un funcionario político o un agente contratado? Remisión.....	460
2.3.5.	Actuaciones sumariales y procedimiento de licitación pública: el deber de iniciar un sumario administrativo ante la omisión de los requisitos de publicidad y difusión previa del llamado a licitación, la comprobación de pliegos direccionados y/o la falta de consideración de una oferta presentada en tiempo y forma al momento de celebrarse el acto de apertura	461
2.3.6.	Irrecurribilidad del acto de apertura del sumario administrativo.....	464
2.4.	El instructor	467
2.4.1.	Cuestiones preliminares.....	467
2.4.2.	Requisitos para ser instructor	469
2.4.2.1.	El instructor debe ser abogado	470
2.4.2.2.	El instructor debe ser un funcionario de planta permanente.....	474
2.4.2.2.1.	La designación excepcional de abogados contratados para ejercer las funciones de instructores sumariantes, ¿una doctrina consolidada?	475

Índice	XXXI
2.4.3. La garantía de imparcialidad del instructor: la excusación y la recusación como instrumentos para resguardarla.....	484
2.4.3.1. La excusación y la recusación en el marco del procedimiento administrativo disciplinario.....	485
2.4.4. Algunas funciones específicas del instructor	488
2.5. El sumariado	490
2.5.1. Aclaraciones preliminares: diferencias entre el “mero imputado” y el “sumariado”. Momento a partir del cual se adquiere la calidad de sumariado. Situación del agente a quien se le recibió declaración testimonial y luego resulta ser “sospechoso”. Audiencias por videoconferencias	490
2.5.2. Sujetos pasibles de ser sumariados.....	500
2.5.2.1. Personal que dejó de pertenecer a la Administración	501
2.5.2.1.1. La cuestión en la doctrina	501
2.5.2.1.2. La jurisprudencia	505
2.5.2.1.3. La doctrina de la PTN y la PGCABA.....	508
2.5.2.1.4. La cuestión en el marco de la LMREP y su reglamento.....	510
2.5.2.1.5. Nuestra postura	511
2.5.2.2. Funcionarios políticos	513
2.5.2.2.1. La cuestión en la doctrina	513
2.5.2.2.2. La jurisprudencia	513
2.5.2.2.3. La doctrina de la PTN y la PGCABA.....	516
2.5.2.2.4. La cuestión en la LMREP y otras normas.....	517
2.5.2.2.5. Nuestra postura. El caso de los funcionarios políticos con retención de cargo de planta permanente.....	520
2.5.2.3. Personal transitorio y contratado.....	523
2.5.2.3.1. La cuestión en la doctrina	523
2.5.2.3.2. La doctrina de la PTN	523

2.5.2.3.3. La cuestión en la LMREP y otras normas	525
2.5.3.3.4. Nuestra postura	526
2.6. Algunas cuestiones sobre la prueba	527
2.6.1. Introducción.....	527
2.6.2. Prueba y medios de prueba	529
2.6.2.1. La prueba. Concepto	529
2.6.2.2. Medios de prueba. Concepto y enunciación. El caso de las nuevas tecnologías.....	529
2.6.3. Apertura a prueba, ¿actividad discrecional o reglada?.....	537
2.6.4. Carga de la prueba	539
2.6.4.1. Consideraciones generales	539
2.6.4.2. La carga de la prueba en material sumarial.....	540
2.6.5. Criterio para la admisibilidad de la prueba: la necesidad de que la prueba sea conducente	542
2.6.5.1. Prueba inadmisible	543
2.6.5.2. Prueba improcedente o impertinente.....	543
2.6.6. Naturaleza jurídica del acto que rechaza la producción de una prueba. Su impugnabilidad	544
2.6.7. Valoración de la prueba	546
2.7. El acto que pone fin al sumario administrativo	547
2.7.1. Naturaleza jurídica.....	548
2.7.2. Requisitos de validez del acto que aplica una sanción disciplinaria	551
2.7.2.1. Debe ser dictado por autoridad competente	551
2.7.2.2. Deberá aducir una causa válida.....	557
2.7.2.3. Deberá respetar el bloque de juridicidad (objeto)	558
2.7.2.4. Deberá estar debidamente motivado	559
2.7.2.5. Debe dictarse con el fin de satisfacer la finalidad de la norma atributiva de competencia y ser razonable	563
2.7.2.6. Debe dictarse respetando el debido procedimiento previo.....	563
2.7.2.7. Algunas notas sobre la publicidad del acto administrativo disciplinario.....	565

2.7.2.7.1. La publicación del acto administrativo particular no suple la falta de notificación	566
2.7.2.7.2. La publicidad como requisito de validez del acto administrativo	568
2.7.3. Breve referencia al régimen de invalidez del acto administrativo en la LNPA.....	572
2.8. Caducidad y prescripción en el marco del procedimiento administrativo sumarial	574
2.8.1. Aclaraciones previas	575
2.8.1.1. Diferencia entre “caducidad” y “prescripción”.....	575
2.8.1.2. Los plazos previstos en el actual régimen de la LMREP, ¿plazos de caducidad o de prescripción?.....	576
2.8.2. Caducidad del sumario administrativo	579
2.8.2.1. El principio de impulsión e instrucción de oficio en los procedimientos administrativos y su impacto en el procedimiento disciplinario. Remisión	579
2.8.2.2. El plazo de caducidad del procedimiento disciplinario.....	581
2.8.2.2.1. El plazo normativo previsto para la sustanciación de los sumarios administrativos disciplinarios	581
2.8.2.2.2. Críticas al plazo para la finalización del sumario administrativo disciplinario	583
2.8.3. Prescripción de la acción disciplinaria	590
2.8.3.1. Introducción	590
2.8.3.2. La regulación normativa de la prescripción: evolución y régimen jurídico actual	591
2.8.3.2.1. La cuestión en el anterior Estatuto para el Personal Civil de la Nación aprobado por decreto-ley 6666/1957	591

2.8.3.2.2. La cuestión en la ley 22.140 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (RJBFP)	591
2.8.3.2.3. La cuestión en la actual LMREP (ley 25.164).....	592
2.8.3.3. Críticas a la regulación actual del instituto de la prescripción en materia disciplinaria	592
2.8.3.3.1. La opinión de la PTN.....	593
2.8.3.3.2. Nuestra postura	594
2.8.3.4. Otras cuestiones vinculadas con la prescripción en el derecho disciplinario: ¿Procede la sustanciación de un sumario administrativo si durante la información sumaria se advierte que la acción disciplinaria habría prescripto? ¿Y si ello fuera evidenciado en la sustanciación del sumario administrativo?	597
2.8.3.5. La prescripción en el ámbito disciplinario del personal del Servicio Exterior de la Nación.....	600
2.8.3.5.1. Introducción	600
2.8.3.5.2. La opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	601
2.8.3.5.3. Nuestra postura	603
3. Medidas preventivas	604
3.1. Cuestiones preliminares.....	606
3.1.1. Las medidas preventivas como poder inherente a la función administrativa	606
3.1.2. Naturaleza jurídica de las medidas preventivas.....	608
3.1.3. Finalidad de las medidas preventivas	609
3.1.4. Caracteres de las medidas preventivas en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario	611
3.1.5. Naturaleza jurídica del acto que dispone una medida preventiva. Requisitos e impugnabilidad.....	613
3.1.5.1. La opinión de la PTN	613
3.1.5.2. Nuestra postura.....	614
3.1.5.2.1. Las medidas preventivas se instrumentan por medio de actos administrativos.....	614

3.1.5.2.2. Requisitos de validez del acto administrativo que dispone una medida preventiva.....	616
3.1.5.2.3. Impugnabilidad de las medidas preventivas	624
3.2. Clases de medidas preventivas	626
3.2.1. Traslado preventivo	627
3.2.2. Suspensión preventiva	628
3.3. Vigencia temporal de las medidas preventivas en el marco de la LMREP y normativa infralegal.....	629
3.3.1. Traslado preventivo	630
3.3.2. Suspensión preventiva	631
3.3.2.1. Suspensión preventiva como medida cautelar cuando no puede disponerse el traslado del agente o la gravedad del hecho lo hiciera aconsejable.....	632
3.3.2.2. Suspensión preventiva derivada de la situación penal del funcionario público	632
3.3.2.2.1. Agente privado de la libertad	633
3.3.2.2.2. Procesamiento por hechos ajenos al servicio.....	633
3.3.2.2.3. Procesamiento por hechos del servicio.....	638
3.3.2.2.4. El caso de la suspensión preventiva del agente meramente denunciado o penalmente imputado pero no “procesado”.....	640
3.4. ¿Es posible adoptar medidas preventivas al momento de ordenarse la instrucción del sumario administrativo?.....	642
4. Algunas excepciones al sumario administrativo previo.....	634
4.1. Las llamadas “faltas objetivas”, “faltas de comprobación objetiva” o “de plano”	644
5. Síntesis	652

QUINTA PARTE
IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL
DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA

CAPÍTULO X

Impugnación administrativa de la sanción disciplinaria

1. Introducción	665
2. Recursos administrativos contra el acto que resuelve el sumario administrativo.....	667
2.1. La cuestión durante la vigencia de la anterior ley 22.140	667
2.2. La cuestión en el marco de la actual LMREP (ley 25.164).....	669
2.3. ¿Continúa vigente el sistema recursivo previsto en el Título IV del RIA?.....	670
2.3.1. La opinión de la doctrina.....	671
2.3.2. Nuestra postura	672
2.4. Recursos administrativos contra el acto que resuelve un sumario administrativo disciplinario	675
2.4.1. El recurso innominado previsto en el RIA. Remisión.....	675
2.4.2. Recursos administrativos previstos en la LNPA y el RLNPA.....	675
2.4.2.1. Recurso de reconsideración.....	675
2.4.2.2. Recurso jerárquico.....	679
2.4.2.3. Recurso de revisión	686
2.4.2.4. Recurso de alzada.....	690
3. Síntesis y cuadro gráfico	692

CAPÍTULO XI

Impugnación judicial de la sanción disciplinaria

1. Introducción	697
2. Impugnación judicial por vía ordinaria.....	701
2.1. Aspectos preliminares: la habilitación de la instancia y el control judicial de oficio de su habilitación.....	701

2.2. Recaudos para habilitar la instancia judicial	707
2.2.1. Agotamiento de la vía administrativa	709
2.2.2. Plazo para interponer la demanda anulatoria del acto administrativo que pone fin al sumario administrativo disciplinario	710
2.2.2.1. Plazo para interponer la demanda ante el rechazo expreso de la impugnación administrativa del acto administrativo que pone fin al sumario administrativo disciplinario.....	712
2.2.2.2. Plazo para interponer la demanda ante el silencio de la impugnación administrativa del acto administrativo que pone fin al sumario administrativo disciplinario.....	713
3. Impugnación judicial por vía de recurso directo.....	715
3.1. El recurso judicial directo excluye e inhibe la vía ordinaria.....	717
3.2. Sanciones contra las que procede	717
3.3. Órgano ante el que se presenta	718
3.4. Plazo de interposición.....	719
3.5. Los efectos de la sentencia	720
3.6. Otros aspectos procesales	721
3.6.1. La cuestión de la prueba	721
3.6.2. Recurso directo y medidas cautelares.....	724
4. Impugnación judicial por vía del amparo	725
4.1. Cuestiones preliminares.....	726
4.2. Amparo vs. recurso judicial directo.....	727
4.3. La impugnación del acto administrativo que pone fin al sumario administrativo como objeto del control amparista.....	728
4.4. Amparo y control de constitucionalidad de la norma en que se basa el acto administrativo que pone fin al sumario administrativo	730
4.4.1. Impugnación indirecta de la norma en que se sustenta el acto administrativo sancionatorio.....	730
4.4.2. Impugnación directa de la norma en que se sustenta el acto administrativo sancionatorio.....	732

4.5. Amparo vs. agotamiento de la vía administrativa.....	734
4.6. Efectos de la interposición de la demanda del amparo con relación a los plazos recursivos en sede administrativa y demás acciones judiciales.....	738
4.7. El plazo de caducidad para interponer la demanda de amparo	740
4.8. La suspensión de los efectos del acto administrativo en el marco del proceso de amparo	743
5. Síntesis	745

Capítulo XII

Suspensión de los efectos del acto administrativo que pone fin al sumario administrativo disciplinario

1. Introducción	749
2. Precisiones sobre los caracteres esenciales del acto administrativo.....	750
2.1. La presunción de legitimidad de los actos administrativos	750
2.1.1. Concepto	750
2.1.2. Fundamento	751
2.1.3. Límites	753
2.1.4. Consecuencias	757
2.2. La ejecutoriedad de los actos administrativos	760
2.2.1. Concepto	760
2.2.2. Fundamento	762
2.2.3. Límites	763
2.2.3.1. Excepciones.....	765
2.2.4. Consecuencias	766
3. Suspensión de los efectos del acto administrativo en sede administrativa.....	766
3.1. Supuestos de procedencia: el art. 12 de la LNPA.....	767
3.1.1. Razones de interés público	767
3.1.2. Perjuicios graves al interesado	769
3.1.2.1. Ponderación de los perjuicios: razonabilidad de la medida. Remisión	771
3.1.3. Alegación fundada de una nulidad absoluta	773
3.2. Algunas cuestiones procedimentales	774
3.2.1. Plazo para responder el pedido de suspensión.....	774

3.2.1.1. Consideraciones preliminares	774
3.2.1.2. Solución normativa	776
3.2.2. Impugnación del acto que resuelve el pedido de suspensión de efectos de un acto administrativo	777
4. Suspensión judicial de los efectos del acto administrativo.....	780
4.1. Cuestiones introductorias	780
4.2 La suspensión de los efectos del acto administrativo antes de la ley 26.854	786
4.2.1. Presupuestos de procedencia de la suspensión de efectos de un acto administrativo.....	786
4.2.1.1. Suspensión de los efectos con base en el art. 230 del CPCCN.....	786
4.2.1.2. Suspensión de los efectos con base en el art. 12 de la LNPA	787
4.2.1.3. Criterio de aplicación mixto	789
4.2.2. Otros requisitos.....	790
4.2.2.1. El previo pedido de suspensión de efectos en sede administrativa.....	790
4.2.2.2. La no afectación del interés público.....	791
4.3. Régimen jurídica actual de la suspensión de los efectos del acto administrativo: ley 26.854.....	792
4.3.1. Durante el agotamiento de la vía administrativa o mientras tramita un recurso o reclamo administrativo optativo.....	794
4.3.1.1. La denominada medida cautelar autónoma.....	794
4.3.1.1.1. Requisitos.....	795
4.3.1.1.2. El informe previo de la autoridad pública.....	811
4.3.1.1.3. Caducidad y vigencia temporal	825
4.3.1.1.4. Efectos de la apelación de las sentencias dictadas contra una ley o un reglamento del mismo rango jerárquico	827
4.3.1.1.5. Criterio amplio para el otorgamiento de medidas cautelares autónomas.....	834

XL	Derecho Administrativo Disciplinario	COMADIRA
	4.3.1.2. El caso de los reglamentos de necesidad y urgencia y los reglamentos delegados	836
	4.3.2. Luego de agotada la vía administrativa o, en su caso, después de haberse resuelto el recurso o reclamo administrativo optativo	837
	4.3.2.1. Antes de la interposición de la demanda:	
	la denominada medida cautelar anticipada.....	838
	4.3.2.1.1. Requisitos. Remisión	838
	4.3.2.1.2. El informe previo de la autoridad pública. Excepciones. Remisión y visión crítica.....	839
	4.3.2.1.3. Caducidad y vigencia temporal.....	843
	4.3.2.1.4. Efectos de la apelación de las sentencias dictadas contra un reglamento. Remisión	848
	4.3.2.2. Junto con la demanda o luego de su interposición: la denominada medida cautelar accesoria.....	848
	4.3.2.2.1. Requisitos.....	849
	4.3.2.2.2. El informe previo de la autoridad pública. Excepciones. Remisión y visión crítica	849
	4.3.2.2.3. Vigencia temporal	850
	4.3.2.2.4. Efectos de la apelación de las sentencias dictadas contra un reglamento. Remisión	851
	4.3.3. Efectos de la sentencia que acoge favorablemente el pedido de suspensión de efectos de un reglamento	851
	5. Síntesis y cuadro gráfico	852

Índice	XLI
SEXTA PARTE	
SUMARIO ADMINISTRATIVO Y ACCIÓN DE LESIVIDAD	
Capítulo XIII	
Límites a la anulación de oficio del acto administrativo que exime de responsabilidad al sumariado	
1. Introducción	857
2. De la anulación de oficio del acto irregular a la acción de lesividad	859
2.1. La estabilidad del acto administrativo	860
2.1.1. La situación antes del dictado de la LNPA: el caso “Carman de Cantón”	860
2.1.2. La regulación en la LNPA.....	862
2.1.2.1. El acto administrativo “regular”	863
2.1.2.2. La estabilidad del acto administrativo “irregular”	865
2.1.2.2.1. El acto administrativo “irregular” debe estar firme y consentido.....	866
2.1.2.2.2. El acto administrativo “irregular” debe haber generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo.....	869
2.2. La anulación de oficio en sede administrativa y la interposición de la demanda de lesividad como deber de la Administración	874
3. Síntesis	876
Capítulo XIV	
Algunos aspectos vinculados con la acción de lesividad	
1. Introducción	879
2. La habilitación de la instancia en la acción de lesividad	880
2.1. El agotamiento de la vía administrativa. La previa declaración de lesividad.....	882

2.1.1. Fundamentos de la existencia de la previa declaración de lesividad.....	883
2.1.2. Naturaleza jurídica de la declaración de lesividad	889
2.1.3. El agotamiento de la vía administrativa como garantía de los administrados	895
2.2. El plazo de caducidad para iniciar la acción de lesividad a nivel nacional.....	896
3. El órgano jurisdiccional competente.....	902
4. Viabilidad jurídica de iniciar un nuevo sumario administrativo y, en su caso, de aplicar una sanción disciplinaria por los mismos hechos que motivaron la emisión del acto administrativo que puso fin a un sumario administrativo declarando la exención de responsabilidad y que fue declarado nulo en sede administrativa o judicial	908
4.1. A modo de recapitulación	908
4.2. Plazo para aplicar las sanciones disciplinarias: la prescripción. Remisión	909
4.3. Plazo para iniciar un sumario administrativo y aplicar una sanción disciplinaria por los mismos hechos que motivaron el dictado del acto administrativo que puso fin a un sumario administrativo declarando la exención de responsabilidad y que fue declarado nulo en sede administrativa o judicial	910
5. Síntesis	913

Jurisprudencia citada

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos	917
1.1. Sentencias	917
1.2. Opiniones consultivas.....	918
2. Corte Suprema de Justicia de la Nación	918
2.1. Sentencias	918
2.2. Acordadas	936
3. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires	937
4. Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Catamarca.....	937
5. Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba.....	938
6. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza.....	938

7. Corte de Justicia de Salta	938
8. Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Cruz.....	938
9. Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe	939
10. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal	939
10.1. Sala en Pleno.....	939
10.2. Sala I	939
10.3. Sala II	940
10.4. Sala III	943
10.5. Sala IV	945
10.6. Sala V.....	947
11. Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal	948
11.1. Juzgado de Feria	948
11.2. Juzgado N° 1	948
11.3. Juzgado N° 2.....	949
11.4. Juzgado N° 6.....	949
11.5. Juzgado N° 10.....	949
11.6. Juzgado N° 11	949
12. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal.....	949
12.1. Sala III	949
13. Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.....	950
13.1. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	950
13.2. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.....	950
13.2.1. Sala 1	950
13.2.2. Sala 2	950
14. Tribunal Fiscal de la Nación	950
15. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	951
15.1. Dirección Nacional de Dictámenes	964
16. Dictámenes de la Oficina Nacional de Contrataciones.....	965
17. Dictámenes de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	965

BIBLIOGRAFÍA.....	967
-------------------	-----