

---

# LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

---

CLAUDIO ALBERTO SCHIFER<sup>1</sup>  
RODOLFO HÉCTOR FASSI<sup>2</sup>

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado |  
Octubre 2023 | Año 7 N° 10 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) |  
pp. 401-421

**Resumen:** El presente trabajo aborda la protección de los derechos humanos en el régimen disciplinario de la Administración Pública Nacional, a partir de las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación, y la normativa nacional e internacional aplicable a la materia.

Se mencionan, entre los diversos institutos analizados, el control de convencionalidad, el debido proceso adjetivo o legal, la potestad disciplinaria de la Administración Pública Nacional y el procedimiento sumarial.

Producto de las políticas públicas llevadas adelante por el Gobier-

---

1 Claudio Alberto Schifer: Director Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Doctor en Derecho; Magister en Derecho y Posgrado en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Palermo. Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

2 Rodolfo Héctor Fassi: Sub-Director Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.



no Nacional, destinadas a la ampliación de derechos en el procedimiento administrativo disciplinario, que redundaron en el dictado del nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas (Decreto N° 456/2022), son desarrolladas con especial consideración, las garantías en el ejercicio pleno del derecho de defensa de las personas sumariadas o imputadas, el establecimiento de requisitos más rigurosos para suspender preventivamente a agentes involucrados o involucradas en una causa penal, la violencia de género ejercida en el ámbito laboral, el empleo de medios electrónicos de notificación, y la celebración de audiencias a distancia para supuestos de excepción.

**Summary:** The following text is focused on the protection of human rights in the disciplinary regime of the National Public Administration, based on the judgments and advisory opinions of the Inter-American Court of Human Rights, the judgments of the Supreme Court of Justice of the Nation, the opinions of the Office of the Treasury of the Nation, and the national and international regulations applicable to the matter.

Among the multiple institutes analyzed, conventionality control, adjective or legal due process, the disciplinary power of the National Public Administration and the summary procedure are mentioned.

Product of the public policies carried out by the National Government, destined to the extension of rights in the disciplinary administrative procedure, which will result in the issuance of the new Regulation of Administrative Investigations (Decree No. 456/2022), are developed with special consideration, the guarantees in the full exercise of the right to defense of the people investigated or accused, the establishment of more rigorous requirements to preventively suspend agents involved in a criminal case, the gender violence exercised in the workplace, the use of electronic means of notification, and the holding of remote hearings for exceptional cases.

## 1. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

La creación del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos que proclamó los “Derechos fundamentales de la persona humana”, constituye uno

de los principios fundamentales en los que se funda la Organización. Sus organismos rectores son, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia; 1948), reafirma en sus Considerandos el sustrato de los derechos humanos, al señalar, “Que, en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”.

Por cierto, los derechos humanos constituyen la esencia de toda sociedad democrática y del Estado de derecho; si bien, es la propia persona humana, la que precede al ordenamiento jurídico. Los derechos humanos se caracterizan por ser universales y naturales de todas las naciones, no siendo ajenos a ninguna cultura. Resultan fundamentales en la vida de cada individuo, en orden a su conformación y determinación, en condiciones de libertad, igualdad y respeto a la dignidad humana. Receptados en el derecho positivo a partir de su creación y consagración normativa, exigen igual respeto en todo sistema jurídico.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre ello, dispone:

- “Artículo 1º. Obligación de Respetar los Derechos: 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

En el orden internacional de los derechos humanos impera el principio *pro homine*, que tiene por fundamento la aplicación de la norma más favorable a la persona humana<sup>3</sup>. El principio, en su ampli-

---

3 “1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de

tud, se observa claramente en el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

- “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) Permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza” (art. 29).

La Corte IDH afirma, que “[s]i a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana. Si la propia Convención establece que sus regulaciones no tienen efecto restrictivo sobre otros instrumentos internacionales, menos aún podrán traerse restricciones presentes en esos otros instrumentos, pero no en la Convención, para limitar el ejercicio de los derechos y libertades que ésta reconoce” (Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos); párrafo 52).

En relación a la protección internacional de los derechos humanos, la Corte IDH ha sostenido que los Estados al comparecer ante el Tribunal no lo hacen como sujetos en un proceso penal.

La Corte no impone penas a las personas culpables de violar los derechos humanos, pues su función es la de proteger a las víctimas

---

cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 5°).

y determinar la reparación de los daños ocasionados por los Estados responsables de tales acciones. Por lo expuesto, no debe confundirse la protección internacional de los derechos humanos, con la justicia penal (“Bámaca Velásquez Vs. Guatemala”; Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70; párrafo 98).

La Corte IDH es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Así lo sostiene, cuando afirma, que si un “[E]stado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Corte IDH. Caso “Almonacid Arellano y otros Vs. Chile”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154; párrafo 124).

En esta inteligencia, la Convención Americana (art. 2; Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) es muy clara, al señalar, que si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º de la CADH no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Por último, se señala, que “Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes” (art. 68.1; CADH), en un proceso internacional concreto en el cual esa decisión fue dictada, y exclusivamente con relación al proceso en cuestión. En igual forma, las decisiones de la Corte no tienen efectos generales, *erga omnes*, sobre otros casos similares existentes en el mismo u otro Estado.

## 2. EL DEBIDO PROCESO ADJETIVO O LEGAL

Los órganos del Estado que ejercen funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tienen la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la CADH, que dispone, que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (art. 8°.1; CADH).

El artículo citado establece en sus demás incisos, los derechos a la presunción de inocencia, y a las garantías mínimas de ser asistido gratuitamente por un traductor o interprete, de comunicación previa y detallada de la acusación formulada, de la concesión al inculpado del tiempo y los medios para la preparación de su defensa, de ser asistido por un defensor, a no declarar contra sí mismo, ni a declararse culpable, y de recurrir la sentencia.

La Corte IDH sostuvo, que “Si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula, “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos” (Corte IDH. Caso del “Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71; párrafo 69).

En este sentido, el Alto Tribunal lo amplía, a cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, en los que se debe respetar el debido proceso legal<sup>4</sup>. Así dispone, que “[E]n cualquier materia,

---

4 La Corte IDH opinó, “[p]ara que exista “debido proceso legal” es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha

inclusivo en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso” (“Baena Ricardo y otros Vs. Panamá”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72; párrafo 126).

La Corte IDH entiende que los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8° de la CADH, en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Así dispuso, en el citado caso “Baena Ricardo y otros Vs. Panamá”, que “Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso” (párrafo 129).

La Constitución Nacional, sobre la base del principio *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*, principio de legalidad, establece en su artículo 18, que “Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos [...]”.

Por su parte, el artículo 14 bis de la Carta Fundamental, garantiza que el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección

---

traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. Son ejemplo de este carácter evolutivo del proceso los derechos a no autoincriminarse y a declarar en presencia de abogado, que hoy día figuran en la legislación y en la jurisprudencia de los sistemas jurídicos más avanzados. Es así como se ha establecido, en forma progresiva, el aparato de las garantías judiciales que recoge el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que pueden y deben agregarse, bajo el mismo concepto, otras garantías aportadas por diversos instrumentos del Derecho Internacional” (Corte IDH, OC-16/99, “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal; párrafo 117).

de las leyes, las que asegurarán al trabajador, entre otros derechos, la protección contra el despido arbitrario y su estabilidad como empleado público.

En nuestro país, diversos tratados con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22; CN), reconocen en su texto, el debido proceso adjetivo o legal. Por caso, lo incluyen, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XVIII, “Derecho de justicia”), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 10) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14).

Así también, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al afirmar, que “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” (art. 8°; “Garantías Judiciales”).

Para la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, “El personal comprendido en ámbito de aplicación del presente régimen tiene derecho a que se le garantice el debido proceso adjetivo, en los términos del artículo 1° inciso f) de la Ley 19.549 o la que la sustituya” (art. 29).

El artículo 1°, f) de la Ley N° 19.549 señala, que el “Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo”, comprende la posibilidad del derecho a ser oído, de ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada.

Sobre lo expuesto precedentemente, la CSJN, en “Rodríguez Pe-reyra, José Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ daños y perjuicios”, (27/11/2012; R. 401. XLIII) sostuvo, que la jurisprudencia reseñada no deja lugar a dudas de que los órganos judiciales de los países que han ratificado la CADH están obligados a ejercer, de oficio, el control de convencionalidad, descalificando las normas internas que se opongan a dicho tratado.

“[R]esultaría, pues, un contrasentido aceptar que la Constitución Nacional que, por un lado, confiere rango constitucional a la mencionada Convención (art. 75, inc. 22), incorpora sus disposiciones al derecho interno y, por consiguiente, habilita la aplicación de la regla interpretativa -formulada por su intérprete auténtico, es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos- que obliga a los tribunales nacionales a ejercer de oficio el control de convencionalidad, impida,



por otro lado, que esos mismos tribunales ejerzan similar examen con el fin de salvaguardar su supremacía frente a normas locales de menor rango”.

### 3. LA POTESTAD DISCIPLINARIA

La potestad disciplinaria de la Administración Pública Nacional (APN), es una facultad inherente al Estado Nacional. La misma conlleva que dicho Estado esté por sí mismo investido del rol sancionatorio y disciplinario que surge de nuestro ordenamiento jurídico, a partir de la Constitución Nacional y los Tratados incorporados en su artículo 75, inciso 22, con jerarquía constitucional.

El citado régimen disciplinario coordina la acción de los órganos administrativos, tras una finalidad común, esto es asegurar y mantener el buen orden y el normal desenvolvimiento de la APN, en miras a lograr un eficaz y eficiente desarrollo de la actividad administrativa. La potestad disciplinaria de la APN y el propio régimen disciplinario del personal de planta permanente, está regulado en la LMREP, N° 25.164 y su decreto reglamentario.

Se destaca entre sus aspectos sustantivos y sobre la base del Estado de derecho, el principio de juridicidad, que importa, que el ejercicio de la actividad administrativa se desempeñe conforme a la ley. Respecto de la acción administrativa, que es el resultado del poder atribuido en forma previa por la ley, debe distinguirse el poder sancionador, del disciplinario, por considerarse a este último, una especie dentro del poder sancionador; género entre ambas facultades. En tal sentido, el derecho disciplinario administrativo encuentra en su objeto la facultad sancionatoria de la conducta (por acción u omisión) realizada por la o el agente público que lesione el buen funcionamiento de la APN y que surja de la inobservancia de los deberes inherentes a su función. Por ende, el sistema requerirá de la o él agente, que se desempeñe con rectitud en el ejercicio de sus funciones, en forma profesional, eficiente y ética; siendo necesario asegurar el correcto funcionamiento de la APN, mediante la función preventiva.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública sostiene, que “[I] a función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales,

estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general [...]” (Capítulo Primero, 2).

Sobre la potestad disciplinaria, la Procuración del Tesoro de la Nación, en su Dictamen 300:206, señaló, que el artículo 27 de la Ley N° 25.164, dispone, que “[E]l personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la presente ley, y que revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas en las condiciones que expresamente se establecen”, y sostuvo, que “[e]ntender que el citado artículo 27 no resulta operativo respecto a los agentes con situaciones de revista diferentes a la planta permanente se contrapone con la finalidad perseguida por la norma, en cuanto establece la potestad disciplinaria de la Administración Pública respecto de todo el personal vinculado al Estado mediante una relación de empleo público y, finalmente, el cumplimiento de los cometidos estatales [...] A su vez, el carácter programático y no operativo en el caso en particular, vulneraría el principio del debido procedimiento -derivado del derecho de defensa en juicio consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto privaría al personal sin estabilidad de la posibilidad de ejercer plenamente su derecho a fin de demostrar su falta de responsabilidad en los hechos que se investiguen y que, eventualmente, serán objeto de reproche”.

#### **4. AGENTE, EMPLEADA/O Y FUNCIONARIA/O PÚBLICA/O**

Otro tema de importancia, vinculado a los agentes, empleadas/os y funcionaria/os públicos, se relaciona con su categorización normativa, en el orden nacional e internacional.

Para la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Ley N° 26.097, “funcionario público” es, “i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual fuere la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, in-

cluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese estado parte; iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado Parte” (art. 2°). Sobre algunas medidas incluidas en el capítulo II de la citada Convención, podrá entenderse por “funcionario público”, a toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte, aplicado a la esfera de su propio ordenamiento jurídico.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública señala, que “[I]os sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes” (cap. primero, 3, c).

La Convención Interamericana contra la Corrupción, Ley N° 24.759, define en su artículo I, a la “Función Pública”, como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos, y por “Funcionario Público, Oficial Gubernamental o Servidor Público”, a cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

En el orden nacional, para el Código de Ética en la Función Pública, Decreto N° 41/1999, “función pública”, es “toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos” (art. 2°); texto que reproduce de igual forma, en su artículo 1°, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, N° 25.188.

En el Código Penal argentino, los términos “funcionario público y empleado público” designan a todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, por elección popular o nombramiento de autoridad competente (art. 77).

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (LMREP), N° 25.164, en su artículo 3° establece, que “La presente normativa regula los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación. Este está constituido por las personas que habiendo sido designadas conforme lo previsto en la presente ley, prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados [...]”.

## 5. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO

El conjunto de atribuciones legales y reglamentarias que configura el régimen disciplinario, tiene por objeto investigar y, en su caso, aplicar las sanciones que establece la LMREP, N° 25.164 (apercibimiento, suspensión, cesantía y exoneración; art. 30) y su Decreto Reglamentario, N° 1421/2002, una vez verificadas aquellas conductas de las o los agentes estatales que lesionen el buen funcionamiento de la Administración Pública Nacional (APN) y que se originen en la inobservancia de los deberes y prohibiciones inherentes a su relación de empleo público.

El Código Civil y Comercial de la Nación precisa, que “Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas se rigen por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local, según corresponda” (art. 1766).

La sustanciación de las informaciones sumarias y de los sumarios se efectuará en la Oficina de sumarios del área respectiva y estará a cargo de instructoras o instructores que deben ser funcionarias letradas o funcionarios letrados de planta permanente. El nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas, aprobado por el Decreto N° 456/2022 (RIA) dispone, que excepcionalmente, cuando se acredite una necesidad administrativa debidamente justificada, la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) podrá autorizar que funcionarias letradas o funcionarios letrados no pertenecientes a la planta permanente, puedan desempeñarse como instructoras o instructores sumariantes (art. 6°. Instructoras o instructores).

En orden a lo expuesto, la PTN “[c]onsideró pertinente la designación transitoria de instructores sumariantes en casos en los que se acreditase la existencia de un estado de necesidad administrativa que no pudiera ser satisfecho por otro mecanismo” (Dictamen 291:114);

como así también, que resultaba “[p]ertinente la designación transitoria de instructores sumariantes en casos en los que se acreditara la existencia de un estado de necesidad administrativa que no pudiera ser satisfecho por otro mecanismo, con la finalidad de privilegiar la continuidad de la actividad administrativa [...]” (Dictamen 292:105).

Con relación a la sustanciación de una información sumaria o sumario, el RIA dispone: “[C]uando un hecho, por acción u omisión, pueda significar responsabilidad disciplinaria, exista o no perjuicio fiscal, para cuyo esclarecimiento se requiera una investigación, esta se sustanciará como información sumaria o sumario [...]” (art. 3°. Investigación previa. Sumario. Puesta en conocimiento. Intervención).

El Reglamento de Investigaciones Administrativa, en su artículo 39 (Informe final) señala: “La instructora o el instructor elaborará un informe final de lo actuado en el que propondrá la instrucción o no de sumario”.

La autoridad competente, en el plazo de diez días de recibido el informe final, dictará el acto administrativo en el que se deberá resolver la instrucción o no de sumario. Dicho acto será notificado a la persona imputada (art. 40. Acto conclusivo).

En los casos en los que la autoridad competente resolviera que existe mérito para la apertura de sumario administrativo, la información sumaria será cabeza de este (art. 41. Cabeza de sumario).

El sumario disciplinario en el ámbito de la APN, es un procedimiento administrativo vinculado a la relación del empleo público, sustanciándose de oficio, por denuncia o como consecuencia de una información sumaria previa. La orden del sumario deberá indicar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución del hecho objeto de investigación.

De existir solamente, estado de sospecha, respecto de la o el agente, la instructora o el instructor podrá llamarla/o para prestar declaración en calidad de imputada/o sobre hechos personales que pudieran implicarla/o. En tal caso, estará amparada o amparado por las garantías establecidas para la declaración de la sumariada o del sumariado (art. 62. Declaración de la imputada o del imputado).

En cambio, “Cuando hubiere motivo suficiente para considerar que una o un agente es responsable del hecho que se investiga, se procederá a recibirle declaración; ese llamamiento implicará su vinculación como sumariada o sumariado” (art. 61. Declaración de la sumariada o del sumariado).

El RIA recepta la tutela administrativa efectiva en el plano admi-

nistrativo disciplinario, reconocida en la Convención (arts. 8° y 25), en orden al pleno ejercicio del derecho de defensa en materia sumarial, y el principio de presunción de inocencia, conforme a la doctrina y jurisprudencia forjadas en el ámbito nacional e interamericano. Así, dispone, que “A efectos de ejercer su derecho de defensa, la persona sumariada o imputada tendrá acceso a las actuaciones desde el llamamiento a prestar declaración en los términos del artículo 61 o 62” (art. 47. Alcance); sin perjuicio de mantener la vigencia del secreto de las actuaciones, hasta la clausura de la etapa de investigación. En este sentido, el artículo 46 (Secreto) del RIA, precisa, que “El sumario será secreto hasta que la instructora o el instructor dé por terminada la prueba de cargo y no se admitirán en él debates ni defensas, salvo la solicitud de medidas de prueba”.

El artículo 52, “Beneficio de la duda”, del nuevo RIA, a diferencia de su anterior (“In dubio pro reo”), incorpora a la persona imputada en su redacción, señalando, que “En caso de duda, deberá estarse siempre por la solución que sea más favorable a la persona sumariada o imputada”.

El RIA brinda, en los casos en que la persona imputada o sumariada contara con asistencia letrada, el derecho de ésta a mantener una entrevista previa a su declaración con la/el profesional que la asiste; estableciendo requisitos más rigurosos y acordes a las garantías constitucionales para suspender preventivamente a una o un agente involucrada/o en una causa penal, dada la naturaleza de la medida, en concordancia con el principio de presunción de inocencia.

Sobre la suspensión preventiva dispone, que si “[a] la o al agente se le hubiera dictado auto de procesamiento firme o se encuentre alcanzada o alcanzado por institutos equivalentes previstos en los códigos procesales locales y la naturaleza del delito que se le imputa fuere incompatible con su desempeño en la función, en el caso de que no fuere posible asignarle otra tarea, excepcionalmente podrá disponerse su suspensión preventiva hasta tanto recaiga pronunciamiento definitivo en la causa penal a su respecto, sin perjuicio de la sanción que correspondiere en el orden administrativo” (art. 58. Agente vinculada o vinculado a proceso penal).

También establece, que “La incomparecencia de la persona sumariada o imputada, así como su silencio o negativa a declarar, no harán presunción alguna en su contra” (art. 63. Incomparecencia. Silencio o negativa), y que “En ningún caso se exigirá a la persona sumariada o imputada juramento o promesa de decir verdad, ni se ejercerá

contra ella coacción o amenaza, ni medio alguno para obligarla, inducirla o determinarla a declarar contra su voluntad, ni se le podrán hacer cargos o reconvenções tendientes a obtener su confesión, ni podrá ser obligada al reconocimiento de documentos privados que obraren en su contra” (art. 64. Dispensa del juramento o promesa de decir verdad), en consonancia con las garantías del debido proceso adjetivo, y lo dispuesto por la Corte IDH, respecto del deber de “[a] asegurar que se cumplan las exigencias del debido proceso legal, con plenas garantías de audiencia y defensa” (“Corte IDH. Caso “De La Cruz Flores Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115”; párrafo 118).

Se advierte, sobre lo señalado, que la inobservancia de lo establecido en el citado artículo 64 del RIA, hará nulo el acto. También provocará la nulidad de la declaración la omisión de hacerle conocer a la o al declarante que puede abstenerse de declarar, contar con la asistencia letrada prevista en el artículo 50 y ampliar su declaración conforme a lo que establece el artículo 74 (art. 65. Inobservancia. Nulidad).

El Reglamento amplía los plazos para las partes y la Instrucción, adecuándolos a lo dispuesto en la Ley de fondo; corrigiendo así, la falta de armonización contenida en el reglamento anterior.

El cumplimiento de los deberes de las instructoras y los instructores relacionado a la instrucción de la información sumaria o el sumario en la jurisdicción donde se produzca el hecho, comprende, entre otros aspectos, investigar los hechos, reunir pruebas, determinar responsables y encuadrar la falta cuando la hubiere; dar oportuna intervención a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, y en caso de corresponder, a la Oficina Anticorrupción y a la SIGEN; fijar y dirigir las audiencias de prueba y realizar personalmente las demás diligencias a su cargo; dirigir el procedimiento dentro de los límites expresamente establecidos en el RIA, y aplicar la perspectiva de género en todas las instancias y actuaciones llevadas a cabo dentro del procedimiento; como así también, del estricto cumplimiento de los plazos en el sumario administrativo, de suma importancia en materia disciplinaria.

Se cita al respecto, el caso “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA – Resol. 169/05 - (expte.105.666/86 SUM FIN 708)” (CSJN; 26/06/2012; L.216.XLV), en el cual, la CSJN sostuvo la garantía del plazo razonable, revocando la sentencia que desestimó los recursos

de apelación interpuestos contra la resolución del BCRA, que impuso multas por infracciones al régimen financiero cometidas por quienes actuaron como directores o síndicos de una sociedad anónima, pues los prolongados lapsos de inactividad procesal, puestos de manifiesto por la propia autoridad administrativa, atribuibles inequívocamente a dicha entidad financiera, se presentaron como el principal motivo de la dilación del sumario que tuvo resolución después de haber transcurrido 18 años desde el acaecimiento de los hechos que generaron la supuesta infracción y tras 15 años de haberse dispuesto su apertura, por lo que la irrazonable dilación del procedimiento administrativo resultaba incompatible con el derecho al debido proceso amparado por nuestra Constitución (art. 18) y [la CADH \(art. 8°\)](#).

## 6. LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO LABORAL

En consonancia con las políticas gubernamentales sobre derechos humanos, el nuevo RIA constituye un claro avance en materia de género, al incorporar en su texto, en más de 80 artículos, las voces que reconocen a la mujer en forma expresa, en cada uno de sus roles específicos; como así también, al disponer la protección de la mujer afectada por situaciones de violencia de género en el ámbito laboral.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) señala, que los Estados Partes condenan en todas sus formas, y convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y con tal objeto, se comprometen a “Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”.

Para la Convención, la expresión discriminación contra la mujer “[d]enota toda distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Para la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer-Convención de Belem do



Pará” (Ley N° 24.632), “[d]ebe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (art. 1°). Así dispone, entre otros aspectos, que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica, relación interpersonal, comunidad, lugar de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud, o cualquier otro lugar y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

La Ley N° 26.485, modificada por las Leyes Nros. 27.501 y 27.533, entiende por violencia contra las mujeres, “[t]oda conducta, por acción u omisión, basada en razones de género, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, participación política, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción, omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón” (art. 4°; sustituido por el art. 2° de la Ley N° 27.533).

La Ley N° 26.485 categoriza las diversas formas de violencia contra las mujeres, en física, psicológica, sexual, económica, patrimonial, simbólica y política, y define los ámbitos y modalidades en los cuales se ejerce violencia contra las mujeres, en doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica, mediática, en el espacio público y pública-política (art. 6°; modificado por las Leyes N° 27.501 y N° 27.533).

El apego obligatorio a estas normas exige seguir por todos los medios y sin dilaciones, el ejercicio de la función encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer en los procesos disciplinarios, con estricta aplicación de la “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer - Convención de Belem do para” (Ley N° 24.632), de la Ley N° 26.485 de “Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales”, reglamentada por el Decreto N° 1011/2020, y de la Decisión Administrativa N° 1012/2021, que aprobó el “Protocolo Marco para el Abordaje de las Violencias por Motivos de Género en

el Sector Público Nacional”.

Resultan aplicables, en igual forma, la Ley N° 26.743 de “Identidad de Género”, y la Ley N° 27.499, “Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las Personas que Integran los tres poderes del Estado”, en todos sus niveles y jerarquías.

El nuevo RIA establece, respecto de la perspectiva de género, que “Son deberes de las instructoras y los instructores: [...] e) aplicar la perspectiva de género en todas las instancias y actuaciones llevadas a cabo dentro del procedimiento” (art. 10. Deberes).

El nuevo Reglamento, en su artículo 125, incorpora la temática relacionada con la violencia laboral y la violencia de género ejercida en el ámbito laboral; aspectos ausentes en el reglamento anterior. Así, señala:

“Cuando el objeto de la investigación versare sobre violencia laboral o de género ejercida en el ámbito laboral, la Instrucción adoptará las medidas que prevengan un injustificado aumento de las molestias que produzca la tramitación del procedimiento, concentrará las intervenciones de la persona presuntamente afectada en la menor cantidad de actos posibles y evitará convocatorias recurrentes y contacto innecesario con la persona imputada o sumariada.

La Instrucción mantendrá un trato respetuoso, que no menoscabe la dignidad de la persona presuntamente afectada, sin intromisión ni indagación en aspectos íntimos que no resulten conducentes para el esclarecimiento de los hechos. En los casos en que fuera procedente la realización de un careo que involucre a la persona presuntamente afectada, dicha medida probatoria deberá efectuarse conforme los términos del artículo 93.

La persona presuntamente afectada tendrá derecho, una vez clausurada la etapa de investigación, a recibir información acerca del estado de las actuaciones.

La Instrucción, en caso de tratarse de una denuncia por violencia de género ejercida en el ámbito laboral, observará lo establecido en el Protocolo Marco aprobado por la Decisión Administrativa N° 1012 del 22 de octubre de 2021 o la normativa que resultare de aplicación”.

El referido artículo 93 (medio careo) establece, que “En el supuesto previsto en el artículo 125 tercer párrafo, la Instrucción deberá recurrir al medio careo con el fin de evitar el contacto entre las personas convocadas a la diligencia”.

Como complemento de lo expuesto, se cita el Dictamen 308:21bis,

de la Procuración del Tesoro de la Nación (15/01/2019), que al resolver un sumario administrativo, sostuvo, que “[Q]uien se desempeñe en la función pública, sea como funcionario de carrera o como funcionario político, debe encaminar su obrar siguiendo estándares de comportamiento adecuados a la regla moral y a la finalidad ética que sustenta el Estado. En virtud de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 el personal queda sujeto a diversas prohibiciones, entre ellas: desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Por su parte el artículo 32 de esa misma norma legal prevé que son causales para imponer la cesantía el incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 23 y 24, cuando por la magnitud o gravedad de la falta así correspondiere”.

## **7. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y EL PROCEDIMIENTO SUMARIAL**

La necesidad en el acceso y empleo de las plataformas que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) se acrecentó en la pandemia por Covid-19, principalmente por el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) dispuesto por el Decreto N° 297/2020 y sus modificatorios.

En este período, una gran parte de los agentes de la Administración Pública Nacional cumplía funciones en forma remota.

El nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas, atendiendo a dichas circunstancias y a lo establecido en la Ley de Firma Digital y el Sistema de Gestión de Documentación Electrónica (GDE), añadió a las vías de notificación ya existentes, los medios de comunicación electrónicos, posibilitando a la/el interesada/do, optar por ellos, donde podrá ser válidamente notificada/do; una nueva forma de ampliar y asegurar el derecho de defensa de la persona imputada o sumariada.

El texto establece que las notificaciones sólo serán válidas si se efectúan, entre otros medios especificados en la normativa y a opción de la persona interesada, por medios electrónicos a través de la plataforma de Trámites a Distancia (TAD), al usuario GDE o al correo electrónico que hubiere denunciado al efecto en el primer acto procesal en el que intervenga; en estos casos, la notificación se tendrá

por perfeccionada cuando su contenido esté disponible en la cuenta de destino, comenzando a correr dichos plazos, desde el primer día hábil siguiente a esa fecha. La normativa prevé otros mecanismos de notificación electrónica que en adelante incorpore el Reglamento de Procedimientos Administrativos (Decreto N° 1759/72 - T.O. 2017).

Sin perjuicio de priorizar el carácter presencial de las declaraciones previstas en el RIA, el texto introduce la posibilidad de tomar audiencias a distancia a través de medios electrónicos, en las cuales, la instructora o el instructor podrá disponer su celebración, en el caso que una persona citada a declarar se encontrare fuera del radio de la sede de la Oficina de Sumarios, o bien, se vea imposibilitada de concurrir; como también, ante situaciones de excepción, debidamente acreditadas.

Los métodos que se llevan a cabo para la toma de audiencias a distancia (imputados, sumariados y testigos), incluyen además, las soluciones establecidas para su realización, las que han sido especificadas en sucesivos informes elaborados por la Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas y refrendados por la Dirección Nacional de Dictámenes; ambas, integrantes de la Procuración del Tesoro de la Nación.

## CONCLUSIÓN

El régimen disciplinario constituye un sistema tendiente a coordinar la acción de los órganos administrativos tras una finalidad común, esto es asegurar y mantener el buen orden y el normal desenvolvimiento de la Administración Pública Nacional, en miras a lograr un eficaz y eficiente desarrollo de la actividad administrativa, para lo cual resulta necesario contar con un régimen procedimental general y uniforme en materia de investigaciones.

Como se ha podido observar, el citado régimen se encuentra en constante evolución, advirtiéndose ello, en la prolífica normativa y casuística dictada en la especialidad. En este sentido, la novedad para el sector ha sido el dictado del nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas, que además de ampliar derechos, actualizó y mejoró el procedimiento disciplinario, jerarquizando las facultades de las instructoras y los instructores, en el ejercicio de su función.

Por lo expuesto, anhelamos que la incorporación de aspectos sustantivos en materia de derechos humanos, receptada en el nuevo RIA, coadyuve para el fortalecimiento del procedimiento administrativo disciplinario de nuestro país.

**SENTENCIAS Y DICTÁMENES**

Corte IDH. “Bámaca Velásquez Vs. Guatemala”. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70; párrafo 98.

Corte IDH. Caso del “Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71; párrafo 69.

Corte IDH. “Baena Ricardo y otros Vs. Panamá”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72; párrafos 124 y 129.

Corte IDH. “Almonacid Arellano y otros Vs. Chile”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154; párrafo 126.

Corte IDH. “De La Cruz Flores Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115; párrafo 118.

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos); párrafo 52.

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-16/99 01/10/1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”; párrafo 117.

CSJN. “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA – Resol. 169/05 - (exp- te.105.666/86 SUM FIN 708)”. (L.216.XLV). (26/06/2012).

CSJN. “Rodríguez Pereyra, José Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ daños y perjuicios”. (27/11/2012). (R. 401. XLIII).

Procuración del Tesoro de la Nación. Dictámenes 291:114; 292:105; 300:206 y 308:21bis.