UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA



“EL DEBIDO PROCESO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”

FACULTAD: Derecho y Ciencias Políticas

CARRERA: Abogacía (J118)

TITULO A OBTENER: Abogado

ALUMNO: Juan Manuel Dezalot Luque

TUTOR: Dr. Juan Kleywegt

SEDE: Castelar

“A mis padres, Mirta y Víctor, que con esfuerzo hicieron todo lo posible para que pudiera ser quien soy. A mi esposa, amiga y confidente Jennifer por acompañarme siempre en este camino de la vida; y a todas las personas, familia, amigos y docentes que confiaron en mí y me tendieron la mano cuando me hizo falta. Indudablemente, esta victoria también es suya”

INDICE

Dedicatoria……2

Resumen y objetivos……7

Introducción…….. 9

Capitulo Primero

El ESTADO……11

I. Concepciones filosóficas……..……11

II. Gobierno, Estado Constitucional y el Estado de Derecho……..13

a. Estado Constitucional……...13

b. La forma de Estado y de gobierno……..15

c. El principio de separación de poderes……...16

d. Sistema federal de gobierno y distribución de competencias……17

e. El Estado y el orden jurídico..……18

f. El Estado de Derecho…….....18

III. El Estado y el orden jurídico. Características…….……20

a. Personalidad del Estado……21

b. El Derecho Público y el Derecho Privado. Nociones Básicas……..21

IV. El derecho Administrativo…….……..22

a. Bases del Derecho Admirativo……...23

a) Principio de Legalidad y Estado de Derecho…… …….24

b) Facultades privativas de la administración…….……24

b. La relatividad de los derechos y los límites del poder administrativo…….25

c. La potestad general y la potestad administrativa. Conceptos……..26

V. Sanciones administrativas en general……28

a. diferentes tipos de sanciones administrativas……..……...29

VI. Sanciones disciplinaria en particular……..……...30

a. Fundamentos……..…….31

b. Empleo público y régimen disciplinario…….……...31

Capitulo Segundo

PRINCIPIOS APLICABLES DEL DERECHO PENAL……...33

I. El debido proceso. Concepto. Fundamentos……....33

a. El debido proceso y su relación con el Derecho Administrativo……..……34

b. Principios del debido proceso. Particularidades y conceptos……..…35

a) La presunción de inocencia……..35

b) El derecho a ser oído…….37

c) Contar con un tribunal competente, independiente e imparcial……...38

d) Obtener un pronunciamiento fundado y plazo razonable…….…39

e) Derecho de ser asistido por un defensor……....42

f) Recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior…….…..43

II. Principios ajenos al debido proceso……...44

a. Principio de legalidad……..45

b. La tipicidad……..……..…47

c. Criterio de culpabilidad…….48

d. Analogía…….48

e. La irretroactividad de la ley…….49

g. Exceso de punición……..50

h. Principio non bis in idem……..……...50

i. La prescripción de la acción administrativa……51

Capítulo tercero

REGIMEN DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES……..…52

I. Estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires……..52

a. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires……53

b. Políticas especiales……53

II. Policía de la Ciudad de Buenos Aires……..……..54

a. Antecedentes.……54

b. Actualidad……54

III. Régimen disciplinario……...55

a. Introducción……..…55

b. Ley integral de seguridad pública. Disposiciones disciplinarias…….55

c. Régimen disciplinario para el Personal de la Policía de la Ciudad…….57

a) Disposiciones generales……57

b) La disciplina……..58

c) De la aplicación de las sanciones disciplinarias……58

d) Clasificación de las sanciones disciplinarias……..59

1. Apercibimiento escrito……59

2. Suspensión de empleo……60

3. Cesantía……60

4. Exoneración……..61

5. Cuestiones procesales……...61

e) De las facultades disciplinarias……62

1. Facultad disciplinaria……..……..63

2. Fiscalización de la sanción……..64

f) de la graduación de las faltas……..…65

g) Aplicación de sanciones de forma directa……...66

h) Procedimiento administrativo disciplinario (Procedimiento sumarial)……..…68

1. Averiguaciones previas……...…68

2. Del sumario administrativo……69

d. Recursos administrativos……..…74

Conclusión……...75

Propuesta……..…77

Bibliografía……...78

RESUMEN

En el presente trabajo se expone cual es la importancia que tiene el debido proceso en el marco del régimen disciplinario de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, será preciso iniciar por la misma concepción de Estado, pasar luego por la naturaleza de potestad disciplinaria hasta llegar al análisis de la normativa vigente, como así también, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Tribunales internacionales.

ABSTRACT

In the present work it is exposed what is the importance of due process within the framework of the disciplinary regime of the Police of the City of Buenos Aires. For this, it will be necessary to start with the same conception of State, then go through the nature of disciplinary power until carrying out the analysis of the current regulations, as well as the jurisprudence of the Supreme Court of Justice of the Nation and international Courts.

PALABRAS CLAVE

Régimen disciplinario – Sanción disciplinaria – Facultad – Potestad administrativa – Debido proceso – recursos administrativos

SUPUESTO DE TRABAJO

La existencia del debido proceso legal en las normas administrativas sancionatorias de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires garantizaría un procedimiento justo.

OBJETIVO PRINCIPAL

Investigar sobre la importancia del debido proceso en el régimen disciplinario de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

OBJETIVOS SECUNDARIOS

1. Examinar el concepto de Estado, la conformación del poder público y las potestades que a él se le atribuyen a fin de mantener el orden.

2. Determinar qué rol juega el debido proceso y los demás principios del derecho penal en procedimiento administrativo sancionador.

3. Analizar la normativa vigente y sus distintas particularidades en el ámbito de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN

En Argentina desde hace mucho tiempo el empleo público ha sido la herramienta indispensable para lograr cualquier política pública, independientemente del gobierno que este de turno. En ese sentido, la aplicación de sanciones disciplinarias es algo corriente a fin de mantener el orden institucional. De ahí, cabría preguntarse en ausencia de un código administrativo ¿realmente las disposiciones reglamentarias están de acuerdo a las garantías constitucionales? ¿Es válido el ejercicio de esta actividad jurisdiccional por partes de los agentes públicos en aras del orden interno? ¿Es realmente claro el sistema? Para cada una de esas preguntas existe una respuesta.

En el primer capítulo de este trabajo, se exponen las bases filosóficas y prácticas del Estado y la conformación del poder público en sentido general y particular de nuestro sistema constitucional con relación a su carácter representativo, republicano y federal, como así también, que rol tiene el derecho y la norma en la vida de la Nación y que parte ocupa dentro de ella.

El segundo, abarcara un análisis profundo de cuáles son los principios del Derecho Penal aplicables a los procedimientos disciplinarios y que significa, particularmente, el debido proceso dentro de este. Sin perjuicio de ello, se tratará de justificar aquellas cuestiones que aun hoy resultan de cierta forma oscuras respecto a la validación de las normas administrativas.

Por último, en el tercer capítulo, se analizará el derecho positivo vigente y como es la relación entre él y la practica por parte de los agentes públicos de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, se intentará trazar alguna crítica particular en miras de mejorar el sistema con el que hoy cuenta el Gobierno de la Capital.

Al final, se podrá apreciar un examen general del trabajo junto a una propuesta que por lo menos intente ser superadora a las cosas existentes. Todo ello, a los fines de

garantizar, en su máxima expresión, el Estado de Derecho Constitucional, las Garantías Constituciones y el debido proceso legal.

CAPÍTULO I

EL ESTADO

APARTADO I

Concepciones filosóficas

Como advertencia al lector debo decir que el propósito de este acápite no es ahondar exhaustivamente en la cuestión filosófica-institucional que gira en torno a la concepción del Estado, pero sí, sentar las bases mínimas para arribar al objeto que pretendo en estas líneas pues, resulta necesario de forma previa dejar claro cómo se construye el poder público.

En este sentido y por una cuestión metodológica, se debe mencionar que el surgimiento del Estado puede analizarse de dos formas; Por un lado, desde la *historia de las instituciones políticas* y por otra desde la *historia de la doctrina*[1], dejando a salvo, la lógica de que la primera aparece indudablemente como consecuencia de la segunda.

Si partimos desde esta última, hace aproximadamente dos mil quinientos años Aristóteles[2] ya decía que el humano era un animal político *-zoon politikom-* por su capacidad de relacionase con otros sujetos de la misma especie en busca de un beneficio común, por lo que no resulta difícil, llegar a la conclusión de que el Estado es la manifestación del ser social que caracteriza al hombre

De esa cualidad, parte el ingenio de crear -o justificar- distintos sistemas con la finalidad de organizar el ser social comunitario[3] arribando en lo que hoy denominamos; Estado (como fuente del poder e independientemente de su forma de gobierno).

---

[1] BOBBIO Norberto. Estado, gobierno y sociedad, Fondo de cultura económica, México, Pág. 68

[2] Decía *"el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o una bestia o un dios"*- Aristóteles. La Política, pág. 23.

[3] Dice Herman Heller que el Estado se nos aparece, pues de primera intención, como un algo, una realidad, como un hacer humano intensamente renovado.

Pero antes de ello, valga aclarar, fueron tres las obras que han dejado gran reflexión sobre la filosófica política y ayudaron, de cierto modo, a marcar el camino de las Instituciones que conformar el *stato*: Una fue la *Utopía* de Tomas Moro (1516), donde se esboza el diseño de la república ideal; otra el *Leviatán* de Thomas Hobbes (1651), que pretende proporcionar una justificación racional y por tanto universal de la existencia del Estado y a su vez señalar los motivos por los cuales sus órdenes deben ser obedecidas y por último, el *Príncipe* de Maquiavelo (1513), en la cual, por lo menos bajo una de sus interpretaciones, se define en qué consiste la propiedad específica de la actividad política y cómo se distingue, en cuanto tal, de la moral.[4]

Entonces, no se puede obviar lo que plantea Hobbes (1588-1679) -en su obra mencionada- respecto a que el Estado se construye por la delegación de una parte del poder individual a favor de un ser ideal llamado leviatán[5] denominado luego *contrato social*[6], a fin de lograr el bien común que es, básicamente, sacar al hombre del estado de naturaleza[7] por medio de la Ley[8], es decir, a través del orden jurídico.

Por otra parte, sería poco razonable prescindir de las ideas de Maquiavelo (1469-1527)[9] en cuanto a que se debía gobernar el espíritu del hombre a través de dos vías; la fuerza o la Ley (una vinculante a la otra)

Debido a la fuerza de este último argumento, se fue tomando un camino característico del cual se desprenden dos elementos. El Primero formal, compuesto por un *orden jurídico bajo un determinado poder* y otro -el segundo- material conformado por el *pueblo o los ciudadanos*. Realmente, con Maquiavelo asistimos a un verdadero proceso de subjetivización del concepto de Estado, a través del cual empieza a identificarse con el

[4] BOBBIO Norberto, Estado, gobierno y sociedad, Fondo de cultura económica, México, Pág. 71
[5] Es decir, el Estado. Sera más adelante Nicolás Maquiavelo puntualice el término.
[6] Termino que utiliza Jean-Jacques Rousseau en su obra del mismo nombre para referirse a dicho fenómeno.
[7] Hobbes define como estado de naturaleza al estado de guerra en el cual se encuentra el hombre sin ley
[8] Dice Hobbes cuando se refiere a la tercera Ley natural "los pactos no son nada si no se cumplen" refiriéndose a la justicia, la Ley. También dice: *"sin la espada los pactos no son sino palabras vacías y carecen de fuerza para dar seguridad a los individuos"*
[9] Forjador del término que hoy se conoce como Estado de origen italiano *lo stato* que significa lo inmóvil o lo establecido con el cual busco precisar los controvertidos puntos de vista existentes hasta ese momento.

sujeto efectivo y a veces también jurídico, de una condición de preeminencia o autoridad jurídica encarnada en un individuo o ente colectivo soberano.[10]

Asimismo, no se debe soslayar el desarrollo de la objetivación de la cual formo parte este autor en el sentido de que aborda al Estado como un objeto de estudio riguroso esbozando los elementos que hoy lo caracterizan como el territorio, población, orden jurídico, poder público y soberanía.

Por lo tanto y, en resumidas cuentas, se puede arribar a que el Estado independientemente de la forma que tome para expresar el poder, resulta de la delegación de la libertad de los individuos, de un pacto[11], que la componen para que este la administre en nombre de todos sobre una base igualitaria dada por la Ley y la fuerza para lograr su cumplimiento.

APARTADO II

Gobierno, Estado Constitucional y el Estado de Derecho

a. Estado Constitucional

Durante muchísimos años la norma sobre los gobiernos de los Estado -más que nada europeos- estribo en las monarquías absolutistas que tenían como figura al Rey, a la Iglesia o en ese orden. La gran discrecionalidad que los caracterizaba, incentivo algunos adeptos amigos del poder a escribir a su favor y a otros radicales en contra.

Uno de estos últimos fue John Locke (1631-1704), quien a través de sus tratados sobre el gobierno civil sentó las bases del constitucionalismo clásico. En dichas obras y al igual de Hobbes -en este punto-, sostiene que el contrato -social- se realiza para garantizar la

[10] ECHANDI GUARDIA Marcela. El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la teoría del Estado, Costa Rica, Pág. 16

[11] Conferencias Maestros del Derecho, Dr. Juan Carlos CASSAGNE, Video 002, Minutos 14:35 y ss.

seguridad de la propiedad de los individuos la cual consiste en la *vida, libertad y bienes* por la inseguridad existente en el estado de naturaleza[12], principio de luego, serviría para la redacción de las primeras cartas constituciones -escritas- a modo de límites al ejercicio del poder soberano.

En este sentido, las grandes revoluciones del siglo XVIII: la norteamericana de 1776 y la francesa de 1789[13], tomaron muchas de las cosas que plantea Lock esbozándolas en un cuerpo escrito con jerarquía de Ley Suprema, codificada y sistémica para el funcionamiento del cuerpo político del Estado a fin de preservar los derechos individuales de las personas.

Sin duda, esos principios -sumados a los Montesquieu y Rousseau- fueron la principal motivación para los movimientos emancipadores de américa del sur años más tarde pero que recién pudieron concretarse, luego de muchas idas y vueltas, el primero de mayo de 1853 cuando los diputados de las provincias (excepto los de Buenos Aires)[14], reunidos en Santa Fe, sancionaron la Constitución Nacional Argentina, en respuesta a una necesidad que surgió tras la Revolución de Mayo siendo su principal objetivo constituir la unión nacional, afianzar la justicia y consolidar la paz interior.[15]

Para ello, fue de vital trascendencia el trabajo de Juan Bautista Alberdi (1810-1884) el cual traza en su obra “bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, una línea de ideas respecto a la estructura funcional de cuerpo político, la preservación de los derechos individuales[16] conocidas como garantías y la doctrina económica y rentística del país.

[12] VARNAGY, Tomas. El Pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. CLACSO, Pág. 59.
[13] Al respecto dice Kelsen sobre el evento en su obra sobre la Teoría del Derecho y del Estado: *El Estado de derecho se institucionaliza de modo coherente por vez primera con la Revolución francesa y el Estado liberal.*
[14] Provincia incorporada luego en 1860 después de la primera reforma constitucional.
[15] Extraído de https://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional
[16] Cabe mencionar que esos derechos hoy son conocimos como derechos de primera generación ya que surgieron a partir de la Ley Fundamenta Primigenia. El pasar del tiempo llevo a la conquista de otros derechos que hacen a la protección individual y social de las personas.

Con todo eso, primero la obra y luego la sanción de la constitución, se sentaban las bases del poder y su ejercicio en nuestro país, es decir, se organizaba la comunidad para fines superiores y permanentes.

b. La forma de Estado y de gobierno

En la primera parte se dijo que el Estado es la Institución de las instituciones y que en él reside el poder, la población, el territorio y la soberanía que se manifestará por medio de los funcionarios de gobierno independientemente de la forma que adopte este último.

Empero, si bien estado y gobierno son cosas distintas, ambas tienen una relación de dependencia reciproca ya que no puede existir un Estado sin órgano que lo administre ni gobierno donde nadie conduzca.

En tal sentido, Cassagne sostiene que el Estado puede clasificarse en tres categorías; La primera categoría apunta a la *forma de elegir las autoridades* según que la elección sea producto de la voluntad del popular (democracia) o bien, que se imponga por la fuerza revolucionaria (dictadura); la segunda, *implica la configuración de una república* democrática o de una *monarquía* constitucional democrática[17]; por último, la tercera de las formas de *Estado tiene que ver con la naturaleza descentralizada* (confederación y estado federal) *o centralizada* del poder y de la organización del gobierno, en función del territorio y su división geográfica.[18]

Por otra parte, la forma de gobierno es la manera de organizar uno de los elementos del estado; el gobierno. Esto responde al interrogante de ¿quién manda? y, por lo tanto, se ocupará de los titulares del poder, de la organización y de relaciones que existan entre ellos, poniendo en concordancia, a su vez, al poder con la población y el territorio.

[17] Es decir, en la que el Rey no ejerce funciones de gobierno, conforme a la clásica fórmula "reina pero no gobierna".
[18] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo I, La Ley, 12va edición, Bs As, Pág. 11 y 12.

En esa idea, el Maestro Bidart Campos deja claro y despeja cualquier duda con respecto a lo anterior cuando se refiere al contenido de la Constitución Nacional diciendo que, entre los contenidos pétreos, se encuentra:

a) *La democracia como forma de estado*, basada en el respeto y reconocimiento de la dignidad del hombre, de su libertad y de sus derechos;

b) *El federalismo como forma de estado*, que descentraliza al poder con base territorial;

c) *La forma republicana de gobierno*, como opuesta a la monarquía;

d) La confesionalidad del estado, como reconocimiento de la Iglesia Católica en cuanto persona de derecho público.[19]

En este hilo, es importante hacer referencia que el sistema republicano democrático aparte de la separación de poderes y la publicidad de los actos de gobierno presenta como rasgos típicos la alternancia de los gobernantes, como así también, la responsabilidad de los mismos y la igualdad de todos los ciudadanos antes las leyes[20] todo ello tan importante, para el ejercicio del Derecho Administrativo como rama del Derecho Público lo que hace a este trabajo y describiremos más adelante.

c. El principio de separación de poderes

Habiendo desarrollado brevemente la base constitucional, es muy importante antes de pasar a explicar la importancia del Estado de Derecho explicar la teoría de la separación de poderes.

La teoría de los pesos y contrapesos -o la famosamente llamada división de poderes- es descripta por primera vez por Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de

[19] BIDART CAMPOS German. Manuel de Derecho Constitucional, Tomo I, Pagina 87 (PDF).
[20] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo I, La Ley, 12va edición, Bs As, Pág. 12.

Montesquieu (1689-1755) teoría, vaya que interesante. Tanto así que, hasta el día de hoy, sigue influyendo a los Estados modernos lógicamente actualizada a las nuevas demandas sociales o políticas.

Sin dudas, esta teorización tuvo como fin plasmar un sistema que prevenga y defienda -como dice Rafael Bielsa, la libertad natural de los hombres y protegerlos contra el despotismo y la autoridad.

Para ello, Montesquieu parte de la hipótesis de que el hombre independientemente de sus características naturales es propenso, una vez detentado el poder, a abusar de él y para evitar eso es necesario que este encuentre los límites. Por tanto, sostiene que *"la solución del problema que plantea el posible abuso de poder se encuentra..."* en distribuir el poder y lograr que esas partes *" se detengan entre sí, recíprocamente"*[21]

Lo anterior se traduce en la constitución de órganos o elementos del gobierno que signifiquen la partición -no en sentido literal- del poder del Estado en funciones especializadas (Ejecutivo, legislativo y judicial) conforme a un criterio de realización para una finalidad básica para lo que el Estado existe, es decir, garantizar la justicia, preservar los derechos individuales y contribuir a la ejecución de las metas de la organización política.

d. Sistema federal de gobierno y distribución de competencias

El modelo seguido por Alberdi -como ya se dijo- es de similar forma a la organización territorial de los Estados Unidos de América, es decir, que la Republica Argentina adquirió para si un sistema federal que se componen de un gobierno común para todos los estados o provincias que integran la federación y otros que corresponden a cada una de esas unidades federativas.

[21] BOSCH Jorge Tristán. Ensayo, Pag 42.

En esa idea, cada Provincia dispondrá de su propia constitución y organización para la elección de las autoridades y ejercicios de las facultades no delegadas al estado nacional siempre respetando las premisas de la constitución nacional entendida como Ley Suprema de la Nación.

e. El Estado y el orden jurídico

Como se viene hablando, el Estado actual se caracteriza por ser una organización política con la titularidad plena de la coacción y para que ese poder pueda ser puesto en práctica, es decir, para que ese elemento "político" pueda ser usado debe, en todo caso, estar regulado.

Casualmente, por este motivo, decimos que el Estado es un orden jurídico. Pero no todo orden jurídico es un Estado. Ni los órdenes jurídicos préstateles de las sociedades primitivas, ni el orden jurídico supra o interestatal de derecho internacional, configuran un Estado. Para llegar a ser un Estado, el orden jurídico tiene que tener el carácter de una organización en el sentido estricto y específico de esa palabra, es decir: tiene que instaurar órganos que funcionen con división del trabajo para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen; y tiene que exhibir cierto grado de centralización[22].

f. El Estado de Derecho

La precisión de este concepto tan importante nos servirá de plataforma para desarrollar el derecho administrativo sancionador en un Estado moderno que debe, en el todo, ajustarse a los preceptos legales que emanan de la constitución, los tratados y las leyes comunes sancionadas por el órgano representativo del pueblo, idea que se retomará y profundizará más adelante.

En esta idea y de plano en el ajuste conceptual, la realidad es que mucho se habla del término "Estado de derecho" pero pocos saben con exactitud que significa. Por ello, lo

[22] KELSEN Hans. Teoría Pura del Derecho, Universidad Autónoma de México, México DF, 1982, Pág. 291 y ss.

primero que se debe tener en cuenta es que no todo Estado es un estado de derecho y que si bien todo Estado cuenta con un orden jurídico esto no es por si suficiente para hablar que existe un Estado de Derecho.[23]

En ese sentido, Elías Díaz -citando a Guido Fassó- define muy claramente este concepto diciendo que el Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, es decir, es el Estado limitado por la ley: el Estado de derecho consiste en el *«imperio de la ley»*.

Por otra parte, Hermann Heller cuando habla de la esencia y estructura de Estado y los caracteriza, agrega una cuestión muy interesante respecto a que -con tinte particular- los Estados de derecho se rigen por la *división de poderes* y que esa característica dota de una cierta actitud de respeto frente a las fuerzas espirituales, al asegurar constitucionalmente, el libre desarrollo del arte, la ciencia y la Iglesia. Todo eso, siempre con la debida cooperación social que requiere.[24] Por ende, desde este elemental punto de vista, el Estado de derecho, como Estado limitado por la ley, se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto, en cuanto Estado ilimitado.[25]

Al respecto, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas define -de forma integral- al Estado de Derecho como un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley,

[23] DIAZ Elías. Teoría general del Estado de Derecho, Dialnet, Pág. 1 (PDF).
[24] HELLER Hermann, Teoría de Estado, Sexta reimpresión 1971, México, Editorial CFE, Pág. 225
[25] GUIDO FASSÓ: Stato di diritto e Stato di giustizia, ponencia presentada al VI Congreso Nacional Italiano de Filosofía del Derecho, celebrado en Pisa del 30 de mayo al 2 de junio de 1963; publicada con antelación en la Rivista Internationale di Filosofía del Diritto, año XL, fascículo 1 (enero-febrero 1963), págs. 81-119; dice FASSÓ (página 84): «Ello contrapone esencialmente el Estado de derecho antes que, a cualquier otra concepción del Estado, al Estado absoluto.» Véase también sobre el mismo tema general estudiado en dicho Congreso, y bajo idéntico título, la ponencia de GIACOMO PERTICONE, publicada en el citado número de la Rivista, págs. 121-130.

separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal[26]

Asimismo, el maestro Juan Carlos Cassagne dice que un Estado puede ser concebido como un Estado de Derecho, cuando impera el sistema de separación de poderes, de modo de garantizar los derechos fundamentales de la libertad y propiedad de los ciudadanos.[27]

Por tanto, en el Estado de Derecho existe una conexión entre legalidad y legitimidad, y esa conexión es tanto una conexión material como formal y de técnica de organización. En la lucha contra la arbitrariedad absolutista se creyó poder asegurar la legitimidad por la legalidad, en tal manera, que el pueblo venía a dictar leyes por sí mismo y el resto de la actividad estatal debía someterse a estas leyes. Únicamente pudiera admitirse la existencia de una garantía de juridicidad de las Leyes dictadas por el legislativo popular si se estimara que la legislación democrática fuese un acto de la razón determinándose moralmente a la misma, pero la división de poderes, de carácter organizatorio, tiene como fin el garantizar la seguridad jurídica y es, por ello, un medio técnico, simplemente, que nada dice respeto a la justicia del derecho.

No está de más resaltar, que la reforma de 1994 modificó parte de la estructura institucional e incorporó nuevos derechos, a partir del reconocimiento de jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos[28] lo cual, de cierta forma, refuerzan la calidad institucional y el sentido de Estado de Derecho en el cual nos desenvolvemos.

APARTADO III

El Estado y el orden jurídico. Características

[26] Informe Secretario General de la ONU, El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, 3 de agosto de 2014 (S/2006/616)
[27] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo I, La Ley, 12va edición. Bs As. Pág. 3
[28] Extraído de https://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional

a. Personalidad del Estado

Como es sabido, en el campo del Derecho Público el Estado cuenta con una doble personalidad. Por un lado, innegable, su personalidad moral y por otro su personalidad jurídica, es decir, considerado como sujeto de derecho susceptible a adquirir derechos y contraer obligaciones sumando a los deberes que lo vinculan con los administrados y agentes de gobierno.

A pesar de que parezca bastante claro, lo dicho anteriormente genero amplios debates - respecto a este concepto cosa que, hoy en día, ha sido aceptada por la mayor parte de la doctrina.

b. El Derecho Público y el Derecho Privado. Nociones básicas

Pedagógicamente desde hace tiempo, se ha dividido al derecho en dos ramas bien distinguidas[29], por un lado, el *Derecho Público que se encarga de estudiar las relaciones del Estados con los particulares* y por otro el Derecho Privado que se ciñe a las relaciones entre particulares.

En este sentido, el jurista Austriaco Hans Kelsen sostiene en una de sus obras más prominentes que este fenómeno se trata de una división de las relaciones jurídicas; mientras que el derecho privado relaciona sujetos equivalentes con el mismo valor jurídico, el derecho público establece una relación entre dos sujetos, entre los cuales uno tiene frente al otro un valor jurídico superior. Esta última, es la que se da entre Estado y súbdito mientras que las relaciones de derecho privado son referidas como relaciones jurídicas propiamente dichas, como relaciones de "derecho" en el sentido auténtico y estricto de la palabra, para contraponerlas a las relaciones de derecho público, como "poder" o "dominación"[30].

[29] Aunque no tanto así para los juristas más destacados que sostiene una oscuridad en este distingo.
[30] KELSEN Hans. Teoría Pura del Derecho, Universidad Autónoma de México, México DF, 1982, Pág. 286.

En el campo del derecho nacional, el Maestro Gordillo aporta de forma muy clara que *"el derecho público (derecho penal, derecho tributario o fiscal, derecho constitucional, etc.) se distingue del derecho privado (derecho civil -obligaciones, contratos, sucesiones, familia-, derecho comercial) debido a que el primero se trata de relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, o entre entes estatales entre sí. Esto es así al menos en el derecho argentino, donde no hay actividad estatal que se halle sometida única y exclusivamente a normas de derecho común: Cuando tales normas se aplican al Estado, están siempre modificadas o interconectadas con normas de derecho público, de forma tal que se integran al complejo normativo del derecho público."*

APARTADO IV

El derecho administrativo

Sentado lo anterior, cabría preguntarse primero que es el derecho administrativo y que rol tiene dentro -o fuera- del derecho público. En ese orden, se ha sostenido que la crisis de crecimiento que rodea al Derecho Administrativo hace la necesidad de encontrar una definición que tenga la suficiente flexibilidad y dinamismo para captar su realidad histórica[31].

Por tanto, Georges Vedel sostiene que por esa situación el Derecho Administrativo de ser considerado como derecho común[32] que prexiste a la administración[33] y que no siempre actúa en el ámbito del Derecho Público. En este orden, tampoco se tiene que olvidar su evolución que han originado el nacimiento de un conjunto de instituciones y

[31] El maestro Cassagne se refiere a esto -citando a Villar Palasi- diciendo que el Derecho Administrativo ha llegado a su actual estado de evolución doctrinaria, legislativa y jurisprudencial a través de un proceso de acumulación y adaptación de técnicas e instituciones provenientes de diversos períodos históricos. Aunque la supervivencia de esas técnicas no acusa siempre una línea uniforme o constante y ha ocurrido con frecuencia el fenómeno de surgimiento de instituciones que habían desaparecido, lo cierto es que el análisis histórico demuestra que así como el Estado del siglo XIX heredó y aplicó muchas de las técnicas típicas del Estado absoluto, este conservó, por su parte, numerosas instituciones de los siglos anteriores.

[32] VEDEL Georges. Droit Administratif, 4ta Ed., Pág. 46

[33] MARTIN MATEO Ramón. Manual de Derecho Administrativo, Ps 83/84

técnicas que han ido modelándose en un proceso de alejamiento progresivo de los principios del Derecho Privado que en un primer momento constituyeron el basamento de su desarrollo, al cual habrá que recurrir para resolver los casos o situaciones no previstas por el ordenamiento administrativo.[34]

En consecuencia, la adopción de una definición no puede esgrimirse sobre una sola base, sino que debe ser pluralista poniendo su especial atención en los intereses colectivos o en la satisfacción del bien común.

De ahí, sin desconocer la relatividad que entraña la elección de un criterio, puede decirse que *el Derecho Administrativo abarca aquella parte del Derecho Público interno que regula la organización y las funciones y potestades de sustancia administrativa, legislativa y jurisdiccional del Órgano Ejecutivo y de las entidades jurídicamente descentralizadas, las funciones administrativas de los restantes órganos que ejercen el poder del Estado (Legislativo y Judicial) y, en general, todas aquellas actividades realizadas por personas públicas o privadas a quienes el ordenamiento les atribuye potestades de poder público.*[35]

a. Bases del Derecho Administrativo.

Todo lo explicado hasta el momento se lleva a la praxis jurídica sobre ciertas bases que hacen a la operatividad del Derecho Administrativo y dan cuenta de la realidad histórica y social que nos toca transitar y que luego pasaremos a detallar.

En esa apreciación, afirmó Bielsa (Rafael, 1948) que: "los principios de la filosofía política liberal han caído en buena parte ante concepciones jurídico-políticas nuevas, o distintas de las anteriores para pasar finalmente a otro ciclo histórico, marcado por una globalización creciente, en el que se opera el abandono del colectivismo y se vuelve (en

[34] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo I, La Ley, 12va edición. Bs As. Pág. 85

[35] Cassagne toma la definiciones que aporta RODRIGUEZ R. Libardo en su manual de Derecho Administrativo General y Colombiano (Temis, Bogotá 2017,Ps 29 y ss.) ya que considera que cumple con los requisitos necesarios.

la mayoría de los países civilizados) a un sistema de libertades que procura la conciliación de las bases históricas del antiguo liberalismo (democracia y derechos humanos) con el reconocimiento de una función social a cargo del Estado, bien que limitada los recursos fiscales existentes y por el principio de subsidiariedad, así como por el desarrollo que ha tenido el principio de la tutela administrativa y judicial efectiva".

a) Principio de legalidad y Estado de Derecho

Si bien ya hemos tratado de forma general que significa el Estado de Derecho, ahora nos toca verlo desde un enclave particular que tiene que ver cómo funciona dentro de las bases del derecho administrativo.

Como ya lo referimos, el Estado de Derecho significó básicamente, a partir del inicio de Constitucionalismo, un régimen en el cual el Derecho preexiste a la actuación de la Administración y la actividad de esta se subordina al ordenamiento jurídico; conjuntamente, los derechos fundamentales de las personas se hallan plenamente garantizados, solo pueden ser reglamentados por las leyes y existen tribunales independientes para juzgar las contiendas[36]. Tal es el sentido que cabe atribuir al principio de legalidad, que la Administración ha de actuar conforme al ordenamiento constitucional y legal que determina su competencia al tiempo que los ciudadanos no pueden ser obligados a hacer lo que no se encuentra prescripto en las leyes (Art. 19, CN).

A partir de esto, surge el Derecho Público subjetivo que otorga al particular el derecho de exigir a la administración una conducta negativa o positiva.

b) Facultades privativas de la administración

Como surge del mismo texto constitucional (Art. 99, Inc. 1) e íntimamente relacionado con lo que tratamos en el apartado II, las facultades de administración quedan

[36] MARTIN MATEO. Ramón. Manual de Derecho Administrativo, Ps 33 y ss.

reservadas estrictamente al Poder Ejecutivo, es decir, al Presidente de la Republica en calidad de Jefe Supremo de la Nación, Jefe de Estado y de Gobierno y responsable político de la administración general de país.

Esto es así para evitar la injerencia del poder legislativo sobre las facultades privativas del ejecutivo y mantener la vigencia de la separación de poderes ya que, de otra forma, el congreso podría constituir entres de administración socavando las facultades del Poder Ejecutivo.

b. La relatividad de los derechos y los límites del poder administrativo

Unos de los preceptos fundamentales del Derecho Administrativo es la tutela de los derechos y libertades que asisten a los ciudadanos y se encuentran previstos en la Constitución Nacional (Art 14 y 14 bis, 41, 42 ,43), los que se ejercitan sobre ciertos principios, a saber:

1. Los derechos se ejercen de acuerdo a las leyes que reglamentan su ejercicio (Art 14 CN). Esto, quiere decir -como también lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación- que no existen derechos absolutos y que su alcance debe ser establecido por el Congreso salvo que su extensión este determinada en la misma Constitución o sea un derecho natural prexistente.

2. La reglamentación de los derechos no pueden, bajo ningún concepto, inmiscuirse o violar la privacidad de las mujeres y hombres de acuerdo al contenido l Art 19 de la CN ya que sus acciones están reservadas a dios.

3. El fundamento de las limitaciones legales a los derechos (poder de policía) radica en la necesidad de hacer compatibles con el interés general o el bien común que se desprende de la segunda parte del artículo mencionado en el punto anterior respecto al orden y moral pública. Sin embargo, esto se amalgama con otros preceptos contenidos

en la Declaración Americana de los Derechos de Hombre (Art 28) y la Convención Americana de los Derechos Humanos

4. La reglamentación de los derechos para ser validos deben ser razonables de acuerdo al Art 28 de la CN. Este es el límite principal al ejercicio de la potestad legislativa que exige armonizar, como regla general, los fines perseguidos por la política legislativa con los medios utilizados (ecuación que debe res petar el principio de proporcionalidad), habiendo distintas variantes en que se proyecta la razonabilidad (ponderación y selección, etc.)[37] y los criterios de justicia que hacen a la valoración de las normas limitativas de derechos, particularmente, en materia de igualdad[38].

c. La potestad general y la potestad administrativa. Conceptos

De forma sobresaliente, Cassagne explica que las funciones estatales esenciales (administrativa, legislativa y jurisdiccional) exteriorizan el obrar del Estado desde un punto de vista material, constituyendo una división de la actividad estatal en sus grandes lineamientos, de acuerdo con pautas que tienen en cuenta no solo los datos de homogeneidad que concurren para configurar cada definición, sino la peculiaridad de los regímenes jurídicos que acompañan la vida de los actos que cada una de las funciones produce. La función es, pues, actividad estatal genéricamente considerada.[39]

De esa actividad genérica se desprenden distintas actividades concretas o tareas específicas que tiene cada órgano estatal. Dicha tarea o actividad reciben el nombre de cometido, es decir, materializa el fin que se pretende.

Ahora bien, para lograr ese fin es necesario que a Administración posea o disponga de *"poderes"* para cumplir con el objetivo de bien común o bienestar general que hacen a

[37] LINARES Juan Francisco. La razonabilidad de las leyes, 2ª ed., Astrea, Buenos Aires, 1970, ps. 111 y ss.
[38] GELLI María Angélica. Constitución de la Nación argentina. Comentada y con cordada, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2003 p. 257.
[39] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo I, La Ley, 12va edición. Bs As. Pág. 95

su vez a los fines de la constitución del Estado. Esos poderes, técnicamente, se denominan *"potestades".*

Para conseguir el concepto técnico de potestad en necesario ponerlo en contraste con el de derecho subjetivo en los aspectos siguientes:

1. La potestad no nace de una relación jurídica, sino que surge del ordenamiento jurídico que la disciplina y regula.

2. Ella no versa sobre contenidos específicos o una prestación individual, sino que contiene una posibilidad abstracta de producir efector jurídicos, aunque de ahí se desprendan relaciones jurídicas.

3. No genera deberes concretos, ni sujetos obligados, sino una situación de sometimiento (situación pasiva de inercia) o sujeción a sufrir efectos jurídicos que de ella emanan.

En síntesis, la potestad estatal es un poder de actuación que ejercitándose de acuerdo al ordenamiento jurídico es productora de relaciones jurídicas que obliguen a otros sujetos.

En consecuencia, existen diversas especies de potestades de la administración como ser: la reglamentaria, de mando, sancionadora, ejecutiva y jurisdiccional la cual definiremos sucintamente:

La potestad reglamentaria consiste en la aptitud del Poder Ejecutivo –y de la administración pública en general- para emitir actos de alcance general objetivo y obligatorio.

La potestad de mando se vincula a la posibilidad de emitir ordenes *imperium.*

La potestad disciplinaria (interna) o correctiva (externa) que más abajo detallaremos, complemento de las de mando, sirve para garantizar el orden.

Por último, en cuanto a la potestad jurisdiccional, pude definirse como la facultad de resolver controversias con fuerza de verdad legal. Lógicamente, esta es de carácter excepcional ya que es principal función del Poder Judicial.

En todo este razonamiento, si las potestades tienen su origen en el ordenamiento jurídico, quiere, por aplicación del principio de legalidad, que una norma previa la configure y la atribuya. Por tanto, se originan en ley material y son inalienables, intransmisibles o irrenunciables.[40] Asimismo, deben ser razonables y justamente medidas y tasadas sobre la extensión del propio ordenamiento jurídico como ya se dijo.

APARTADO V

Sanciones administrativas en general

Mucho se debatió en cuanto a la autonomía del derecho administrativo sancionador respecto a si este era verdaderamente autónomo o pertenecía al ámbito del derecho penal.

Por ese motivo, diversos autores han llegado a la conclusión de que dicha actividad parte de una potestad atribuida al Estado entendiendo que todas las facultades públicas se originan necesariamente en ellas[41] y en la ley -como instrumento idóneo para reglamentar con razonabilidad el ejercicio de las libertades y derechos- la cual atribuye determinados poderes jurídicos a los órganos estatales para hacer posible la consecución de sus fines[42] pero que comparte notas características con el derecho

[40] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo I, La Ley, 12va edición. Bs As. Pág. 98
[41] CAPDEVILA Margarita Monzón. Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), pág. 1.
[42] MARIENHOFF Miguel. Tratado de derecho administrativo, 4ta ed., Abeledo Perrot, pág. 603.

penal, ya que es la manifestación de poder punitivo del estado o el *ius puniendi* como poder de imperio.

a. Diferentes tipos de sanciones administrativas

Una de las principales cuestiones que se plantea es la relativa a la *naturaleza del objeto ilícito* de la sanción y, por otra parte, cuáles son los *principios aplicables en materia* sancionadora.

Por lo tanto, el primer intento de resolver la naturaleza poso, según la jurisprudencia de nuestro país, en el hecho de la diferenciación entre el ilícito penal, tanto del ilícito civil como del administrativo, sobre la base de que la diferencia se encuentra en la vulneración del ordenamiento que resulta infringido en cada caso[43]

Pero, cabe mencionar que el razonamiento anterior ha sido sobrepasado por otros que lo tornan, por cierto, bastante elemental producto de que el ordenamiento administrativo actúa como centro de diferentes tipos de sanciones. Por ello, existe un tipo de sanción que tiene por objeto la retribución del daño o perjuicio que se causa al Estado, de naturaleza eminentemente patrimonial, donde la Administración pone en marcha mecanismos represivos y preventivos que tienden a sancionar tanto el incumplimiento del deber de los particulares de contribuir o colaborar con la Administración -deber que imponen las leyes por razones preocupantes al bien común o interés general- como las infracciones al orden público, cuya protección la ley se otorga primariamente a la Administración. Estas últimas constituyen *sanciones penales administrativas,* por su evidente sustancia punitiva y la circunstancia de regirse parcialmente por las normas y principios del Derecho Administrativo.[44]

Las sanciones penales-administrativas se pueden clasificar conforme a la materia en que se imponen y así existen desde las sanciones de policía general y especial -incluidas las

[43] MONTORO PUERTO, Miguel. La infracción administrativa. Características, manifestaciones y sanción, Nauta, Barcelona, 1965, ps. 116/118.
[44] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo II, La Ley, 12va edición. Bs As. Cap VI. Ap. 1.

relativas a la policía que el Estado ejerce sobre los bienes del dominio público- hasta las sanciones de naturaleza tributario, cuyo estudio se ha independizado actualmente del Derecho Penal administrativo, aun cuando su naturaleza punitiva torna aplicable una serie de principios penales, especialmente los que emergen de las disposiciones generales del Código Penal.

En lo que respecta a las **sanciones disciplinarias** -cosa primordial para este trabajo-, ellas nacen del poder de supremacía especial que posee la Administración en la relación de empleo público, instituida con *la finalidad de mantener la continuidad del servicio a su cargo y, en general, de proteger su estructura organizativa*, tanto personales como patrimoniales[45]. Esta peculiaridad explica por qué motivo, si bien las sanciones disciplinarias ostentan también, en algunos casos, una sustancia represiva, no se aplica a ellas, estrictamente, algunos de los principios del Derecho Penal (por ej., el principio que veda el doble juzgamiento o *non bis in ídem*)[46]

En esta última idea, la CSJN sostuvo que "la pena disciplinaria es especial, propia de la relación de servicio de derecho público: tiene su fundamento en la naturaleza misma de esa relación y en su destino particular. Es un recurso para mantener la disciplina y el orden en la relación de servicio; tiene el sentido de corrector pedagógico. Un medio de corrección que puede ser a la vez una pena, aunque no del carácter de las del derecho penal común"[47].

APARTADO VI

Sanciones disciplinarias en particular

a. Fundamentos

[45] BARO Daisy. La relación de empleo público, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1982, p. 5 0, considera que la falta disciplinaria es *"todo acto realizado por un funcionario, susceptible de causar daño directo o indirectamente al funcionamiento del servicio público"*.
[46] VILLEGAS Benjamín. Derecho Administrativo, TEA, Buenos Aires, 1949, tomo I, pág. 122.
[47] Fallo 388:87. Resolución 696/89 (Expte.338/97)

Como se dijo al final del apartado anterior, la potestad disciplinaria, específicamente, encuentra su fundamento en la *preservación y autoprotección de la organización administrativa*, siendo específica de la relación que vincula a los agentes públicos con las Administración Pública[48].

Este fenómeno tiene como finalidad resguardar el orden interno de la Instituciones Públicas. Por lo tanto, la imposición de las sanciones de esta naturaleza, es en consecuencia derivación lógica del poder de administrar. Sin embargo, si bien su finalidad primordial es la de asegurar el correcto funcionamiento administrativo, también lo es la naturaleza de la actividad que despliegan los funcionarios, pues las transgresiones legales en las que incurran trascienden la esfera de la organización y afectan a la sociedad.[49]

En esa idea, *es casi indudable que las sanciones disciplinarias poseen naturaleza jurídica represiva y aunque se encuentran fuera del campo del derecho penal común, se considera la eventual aplicación analógica de los principios esta rama del derecho, tal como sucede, con los otros tipos de sanciones administrativas*.

b. Empleo público y régimen disciplinario

Como más o menos fue esbozando, el régimen disciplinario del empleado público en Argentina pertenece la especialidad del Derecho Administrativo sancionatorio, dentro del Derecho Administrativo como rama autónoma.

En esa idea, es muy importante mencionar que los agentes públicos poseen un *status* jurídico distinto respecto a los trabajadores del sector privado ya que, por un lado, poseen una protección especial a partir de lo indicado en el Art. 14 bis de la Constitución

[48] BELASIO Alfredo. Estabilidad y Régimen disciplinario para el empleo público, Ediciones Organización Mora Libros, Buenos Aires, 1991.
[49] IVANEGA Miriam. Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial, SAIJ, Pag. 1 (PDF).

Nacional, denominada estabilidad propia por lo que el estado no puede válidamente prescindir de los servicios de un agente que hubiera alcanzado estabilidad, si no existe una falta imputable al agente, y previo realizarse un procedimiento denominado sumario administrativo y por otro, su régimen jurídico -laboral- que depende de leyes o estatutos específicos, dictados por el Estado nacional o provincial, según dependan de tales jurisdicciones, producto de que la legislación laboral ordinaria que dicta el Congreso de la Nación, en virtud del Art. 75, Inc. 12 de la Constitución Nacional, que como tal se aplica en forma uniforme en todo el país, excluye explícitamente de su ámbito de aplicación a los empleados públicos (art. 2 inc. a) de la Ley de Contrato de Trabajo.

En ese contexto, *el procedimiento disciplinario del régimen de los empleados públicos es uno de los tantos procedimientos específicos que se plantean en el ámbito de la Administración, pero que, por su finalidad y por sus consecuencias especiales, afecta de manera directa derechos humanos protegidos en forma positiva, tanto en las Constituciones, ya sea la nacional como las provinciales, como en diferentes tratados internacionales de derechos humanos.*

Por todo esto, puedo decir que el nexo necesario para la existencia de una relación jurídica disciplinaria -como categoría propia- entre un agente público y la administración está dado por el concepto de empleo público ya que si prescindimos de él estamos ante otro tipo de sanciones administrativas.

CAPITULO II

PRINCIPIOS APLICABLES DEL DERECHO PENAL

APARTADO I

El debido proceso. Concepto. Fundamentos

Antes de pasar a comentar que implicancia tiene este concepto en el Derecho Administrativo sancionador, resulta sumamente necesario refrescar cuál es su significado y de donde surge.

El debido proceso puede definirse -en términos generales- como una garantía irrenunciable de la que gozan todas las personas que, al establecer límites y condiciones al ejercicio del poder de los distintos órganos estatales frente a los individuos, representa la protección más fundamental para el respeto de sus derechos[50].

Por tal motivo, surge naturalmente de la prelación normativa de las leyes, por lo que, tendrá su fundamento legal en el Artículo 18 de la Constitución Nacional y en la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos que gozan de igual jerarquía contenidas en el Artículo 75 inciso 22[51].

Del entendimiento de esos instrumentos es de donde nacen los distintos tipos de principios que se deben respetar al implicado en un proceso penal -y por derrame luego

[50] THEA Federico. Las garantías del debido proceso en la toma de decisiones públicas. SAIJ (Id SAIJ: DACF090047). Pág. 1 (PDF)

[51] La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre prevé que "toda persona gozará de la garantía de concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos y a disponer de un procedimiento sencillo y breve que ampare contra actos de autoridad que violen sus derechos" (artículo XVIII). Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que "toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente por un tribunal independiente e imparcial…" (artículo 10). A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) determina que "todas las personas son iguales ante los tribunales, teniendo derecho a ser oídas públicamente con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido, tanto en materia penal como civil" (artículo 10) y, de este modo, da un paso más que la Declaración Universal, exigiendo la publicidad del procedimiento, con excepciones vinculadas a la protección de la intimidad de pleitos matrimoniales y aquellos que incumban a menores de edad. Sin embargo, es en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, artículo 8) donde el derecho al debido proceso encuentra su previsión más amplia (orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter).

en el procedimiento administrativo de carácter punitivo- que consisten, básicamente en, ***(a) la presunción de inocencia; (b) el derecho a ser oído; (c) a contar con un tribunal competente, independiente e imparcial, definido con anterioridad por ley; (d) a obtener un pronunciamiento fundado y dentro de un plazo razonable; (e) a ser asistido por un defensor a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; (f) y a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior***[52]

a. El debido proceso y su relación con el Derecho Administrativo

Hecha la puntualización anterior, particularmente lo que interesa como nexo es la visión amplia -y vinculante con el objeto de este trabajo- respecto al debido proceso que se encuentra prevista en el Art. 8 "garantías judiciales" de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) donde se establecen las bases del debido proceso legal.

La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), sostuvo que el debido proceso debe ser entendido como *"el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante* ***cualquier tipo de acto del Estado*** *que pueda afectarlos"*[53]

En esa idea, el artículo 8.1 de la CADH consagra las garantías judiciales generales exigibles en el marco de un proceso de orden civil, fiscal, laboral, penal o de cualquier otro carácter; mientras que el artículo 8.2 establece las garantías mínimas que deben ser aseguradas por el Estado a toda persona durante el proceso penal. No obstante esta diferencia, la Corte IDH ha precisado que a pesar de que el inciso 2 del artículo 8 de la CADH *"…no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier*

[52] Ministerio Público Fiscal. El derecho al debido proceso. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012 - 2017). Procuradora General Alejandra Gils Carbó. Pag. 11

[53] (Corte IDH, "Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)", Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A Nº 9, párr. 27).

otro carácter, las garantías mínimas previstas en el numeral 2 del mismo precepto se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo"[54]

Todo ello, plenamente aplicable ya que nuestra Constitución hace silencio respecto de la relación existente entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo o un capítulo especial destinado a regular este último como por ejemplo si lo hace la Constitución Mexicana (Art 21 y otros).

b. Principios del debido proceso. Particularidades y conceptos

Entonces, presentada la relación entre los principios del Derecho Penal y el Derecho Administrativo veamos con más profundidad:

a) La presunción de inocencia

En la totalidad de los sistemas del derecho occidental rige la llamada presunción de inocencia a favor del imputado o procesado por la comisión de un delito. En nuestro derecho, ella resulta un corolario obligado del ámbito de libertad consagrado en el artículo 19 de la Constitución. Este principio, combinado con el de razonabilidad, impide que, por un mandato legislativo -o de cualquier otra índole-, una persona sea condenada sobre la base de una presunción pues, al carecerse de una prueba idónea que acredite el hecho realizado, el vacío no puede cubrirse mediante una deducción, por más lógica y racional que fuera, ya que, en caso de duda, el precepto conduce a elegir la solución más favorable al particular.

No está de más hacer mención, que este principio se encuentra previsto como una de las garantías mínimas que el Estado debe reconocer a todas las personas para asegurar -también- el derecho a la defensa (CADH, art. 8 inc. 2) que acompaña al acusado durante

[54] Corte IDH, caso "Ivcher Bronstein vs. Perú", sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C N° 74, párr. 103).

toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme[55]. Sin embargo, *esta presunción no sólo rige en materia penal sino también en los procedimientos administrativos*, en particular en los migratorios que pueden desembocar en la expulsión o deportación de extranjeros[56].

Al respecto la CSJN en un fallo reciente, sostuvo que se debería recordar que cuando en su artículo 18 la Constitución Nacional dispone categóricamente que ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo, establece el principio de que *toda persona debe ser considerada y tratada como inocente de los delitos que se le reprochan*, hasta que en un juicio respetuoso del *debido proceso* se demuestre lo contrario mediante una sentencia firme (Fallos: 321:3630). Así lo entendió la Corte desde un inicio al referirse a la "presunción de inculpabilidad" (Fallos: 102:219), que se encuentra contemplada por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 al establecer el derecho de "toda persona [a ser] presumida inocente hasta que sea declarada culpable" (artículo 9); por la Declaración Universal de Derechos Humanos al puntualizarla como criterio de enjuiciamiento y principio rector del proceso (artículo 11.1) como también por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8.2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.2)".[57]

Por otra parte, el Código Procesal Penal (CPP) de la Nación, en su Art 13, ha consagrado una presunción de inocencia que prevalece sobre la que pudiera existir respecto de la culpabilidad de las personas el cual se replica en las mayorías de los códigos de procedimientos penales de la República, por ejemplo, Art. 1 del CPP de la Ciudad de Buenos Aires o el Art 3 del CPP de la Provincia de Buenos Aires.

Todo esto, a su vez es una consecuencia trascendente de esta presunción, que viene dada por la necesidad de que se pruebe de una manera efectiva la culpabilidad del

[55] Corte IDH, caso “Ricardo Canese vs. Paraguay”, sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C N° 111, párr. 154
[56] Corte IDH, caso “Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia”, sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C N° 272, párr. 132
[57] Rojas, Lucía Cecilia; Jara, Ricardo Omar; Vázquez, Cristina s/ homicidio agravado", fallado el 26 de diciembre de 2019, con Carlos Fernando Rosenkrantz, Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti, Considerandos 23, 25 y 26.

particular tanto en la faz penal como administrativa, aunque, en esta última, por cuestiones prácticas no exista hecho-prueba.

b) El derecho a ser oído

Generalmente el derecho a ser oído es conocido por casi todas las personas producto a su gran difusión. Al respecto, Alvarado Velloso (Adolfo, 2000) lo explica de la siguiente manera diciendo: *"Cada parte tiene el irrestricto derecho a ser oída respecto de lo afirmado y confirmado por la otra".* La igualdad -prosigue- importa paridad de oportunidades y de audiencia, de modo tal que ambas partes deben gozar de absoluta igualdad ante los ojos del juzgador y éste debe darles igual trato[58]

En tal idea, la Corte IDH ha dicho que de acuerdo con el artículo 8.1 de la CADH, el derecho a ser oído exige que toda persona pueda tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones[59]

Por otro lado, este principio también surge de la interpretación del artículo 18 de nuestra Carta Magna donde dice: "*Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo"*. Es ahi donde entra en tensión el "derecho a ser oído", y entiendo que debe ser interpre ado de manera amplía, con el derecho que tiene toda persona a la que se le imputa un delito a ejercer su defensa material, en sentido de declarar o no hacerlo.[60]

La CSJN por su parte, sostuvo que el fin protector justifica adoptar el criterio que más convenga a la celeridad del juicio, siempre y cuando las partes hayan tenido la oportunidad de ser oídas con arreglo a las reglas del debido proceso, recaudos que se encuentran asegurados por la existencia de tribunales especializados y la doble instancia[61]

[58] ALVARADO VELLOSO Rodolfo. Proceso Civil e Ideología de Montero Aroca, Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 228.
[59] Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. Párrafo 72.
[60] VELURTAS Marcela y GUARDIA Virginia. Derecho a ser oído, CEDIM, Bs As, Pág. 30.
[61] Barry, María Elena c. ANSES s/ reajuste por movilidad, 1996, CSJN

Por último, también cabe resaltar que el derecho a ser oído hace a la participación activa del presunto imputado mediante la utilización de distintas herramientas procesales para controvertir lo planteado por quien persigue la represión del delito o la falta en el caso de las sanciones disciplinarias. Esto, generalmente se materializa por medio de la presentación de un descargo.

c) Contar con un tribunal competente, independiente e imparcial

En este caso en particular, hay que tener en cuenta que los órganos administrativos tienen facultades sancionadoras plenas -propio del poder de administración o potestad administrativa-, sin perjuicio de que sus resoluciones puedan ser luego controladas por los Tribunales contencioso-administrativos a través del recurso contencioso común, de tal manera que el Tribunal se limita a revisar el acto administrativo previo.

Entonces ¿Cómo se traduce este principio al ámbito administrativo? En principio habría que tener muy presente la jurisprudencia de la CSJN[62] donde incorpora jurisprudencia de la Corte IDH sosteniendo: "…*cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a* ***cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial****, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas[63].* Por otra parte, continua: *"cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso,* ***sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal****"*, pues *"es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas,* ***no estando la administración excluida de cumplir con este deber****. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas."[64]*

[62] Meynet, Álvaro Javier s/ queja en: Consejo de la Magistratura IIda. circ. s/ solicitud ley 3491 Dr. Álvaro J. Meynet (causa Kielmasz), 2015, CSJN)
[63] Fallo de la CIDH en el caso "Tribunal Constitucional vs. Perú", sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 71
[64] Fallo de la CIDH en el caso "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafos 124 al 127

Dejando bastante en claro, que si bien la administración al ejercer -por así decirlo- una función jurisdiccional debe apegarse a las garantías del debido proceso. Por mi parte, me permito citar un fragmento del fallo de la CIDH "*Baena Ricardo y otros vs. Panamá"* el cual considero que expone bastante bien las obligaciones de la administración:

> *"126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa,* ***la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos****. Es importante que la actuación de la administración se 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****"*

d) Obtener un pronunciamiento fundado y dentro de un plazo razonable

Este punto abarca dos cuestiones pero que deben ser apreciadas de forma conjunta, ya que hacen a la misma actividad puesto que una no puede prescindir de la otra porque se vería vulnerado el debido proceso.

Así, por un lado, se encuentra el deber que tiene el Estado de fundar la resoluciones -sean judiciales o administrativas- que afecten derechos y garantías Constitucionales de los ciudadanos, y por otro, que esta fuera dentro de un plazo razonable de iniciado el proceso, es decir, que en el trámite no existan dilaciones indebidas en la sustanciación del procedimiento.

Sin embargo, se comenzará por el plazo razonable condición que, a mi parecer, resulta la más trascendente pues una sentencia fundada correctamente en un plazo

extremadamente amplio -o fuera de plazo legal en el ámbito administrativo- viola el debido proceso.

En esta idea, y como ya se viene diciendo, en varias oportunidades distintos instrumentos de Derechos Humanos han receptado de forma expresa las garantías del debido proceso incluyendo en tales consideraciones la existencia de un plazo razonable.

La CADH, por su lado, dispone en su art. 7°.5 -libertad personal- que *"…Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá* ***derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable****…"*; en tanto que en el art. 8.1 -garantías judiciales- se establece 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 otra índole…".*

Por otro lado, el artículo 14.3.C) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que*: "…Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a ser juzgada* ***sin dilaciones indebidas****…"*

En cuanto al derecho interno, la Constitución histórica lo receptaba de manera implícita en la idea de debido proceso prevista en el artículo 18, en función del principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 de la misma, siendo así aplicado por nuestro Máximo Tribunal a partir del caso "Mattei" en el año 1968[65]

Si bien establecer cual es un plazo irrazonable -cosa que excede a este trabajo- en el ámbito del servicio de justicia resulta complejo, en el ámbito del Derecho Administrativo no es así ya que en la mayoría de los procedimientos administrativos existe un plazo

[65] NOGUEIRA Juan Martin. La razonabilidad del tiempo en el proceso penal, Revista Jurídica AFMJN, Pág. 3.

cierto para la resolución de los recursos y en caso de no haberse resuelto expresamente el interesado puedo considerarlo denegado dejando expedita la vía judicial.

Por otra parte, el pronunciamiento fundado implicara una actividad intelectiva del órgano jurisdiccional que se manifiesta o exterioriza en la sentencia decisoria que dirime un conflicto. Ella, encuentra dos fundamentos: En primer lugar, como instrumento procesal facilita a las partes la impugnación. Por otro lado, opera como función de garantía propia del constitucionalismo moderno.[66]

Pero esto, en el ámbito del Derecho Administrativo recae sobre la teoría del acto. Por lo que, los fines de este trabajo, nos importa -a decir del Maestro Gordillo- los actos administrativos de contenido jurídico, es decir, la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.

Este, por su propia naturaleza y por reputarse legales *ipso iure* debe contener *"al momento instrumentarse la declaración escrita su expresa, razonada y explícita fundamentación. Ella permite entenderlo a través de sus propios fundamentos y tener prueba de él, su causa o sustento fáctico, su finalidad, etc., elementos de su contralor administrativo y jurisdiccional"*[67]

Asimismo, de forma muy clara y sencilla -la cual me permito citar textualmente- Caetano (Marcello, 2003) sostiene también que: La garantía de la fundamentación del acto no es una cuestión secundaria, instrumental, prescindible, subsanable. Así como una sentencia no es tal si no está fundada en los hechos y en el derecho, la decisión administrativa inmotivada es abuso de poder, es arbitrariedad, sistema autoritario de gobierno, si no **tiene la simple y humilde explicación que la coloca por debajo del derecho y no por encima de los hombres**. Con base en los hechos del caso y no con invocaciones abstractas y genéricas aplicables a una serie indeterminada de casos. Por

[66] TESSONE Alberto Jose, El deber de motivación de las sentencias, SAIJ (Id SAIJ: DACA900130) Pag. 1
[67] Recuperado de www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo10.pdf

ello se ha dicho también que si una decisión no expresa cuáles son los motivos, en verdad ya no los tiene en el doble sentido de carecer asimismo de sustrato fáctico, de sustento en los hechos que deberían determinarla. Antes se expresaba que el acto que carece de explicación carece también de causa. No es lo que recibimos de la jurisprudencia. La lucha por la debida fundamentación del acto administrativo es parte de la lucha por la racionalización del poder y la abolición del absolutismo por la forma republicana de gobierno y la defensa de los derechos humanos

e) Derecho de ser asistido por un defensor

Al igual que el resto, este principio se funda en el artículo 8, Inciso 2, apartado d) de la CADH que dice que **todo inculpado tiene derecho a defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección** y de comunicarse libre y privadamente con él.

En esa idea, la Corte IDH, sostuvo que esa garantía implica que e*l defensor pueda asesorar al investigado sobre sus deberes y derechos*, sobre la posibilidad de ejercer recursos contra actos que afecten sus derechos, de ejecutar un control crítico y de legalidad en la producción de pruebas; y que el investigado tenga acceso a la defensa técnica desde el momento en que se ordena una investigación sobre su persona, y sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración[68]

En el orden nacional, la CSJN ha sostenido jurisprudencia desde origen señaló que el ejercicio de la defensa debe ser cierto, de modo tal que quien sufre un proceso penal ha de ser provisto de un adecuado asesoramiento legal, al extremo de suplir su negligencia en la provisión de defensor asegurando, de este modo, la realidad sustancial de la defensa en juicio[69]

[68] Corte IDH, en caso “Barreto Leiva vs. Venezuela”, párr. 61 y 62
[69] Fallos 342:122; 330:3471; 237:158; 5:459

Si bien está claro que en el procedimiento penal resulta esencial la representación legal, en el ámbito administrativo se encuentra lleno de oscuridades.

Por ejemplo, en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos el patrocinio letrado solo será obligatorio solo cuando se plateen o debatan cuestiones jurídicas (Art 1, Inc F, Apr. 1). Sin embargo, en la Ciudad de Buenos Aires se ha mejorado esta técnica permitiendo patrocinio letrado -a costa del sancionado- en el Régimen Disciplinario de la Policía de esa jurisdicción (Dcto. GCABA 53/17, Art 166, Art 170, Art 182)

f) Recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior

Algo se ha dicho respecto al sistema vigente en cuento a la facultad plena de la administración para aplicar sanciones pero que, sus actos, son recurribles antes la justicia ordinara[70], ya que, en nuestro sistema y en nuestra interpretación de la división de los poderes, no puede negarse a los habitantes el acceso a una instancia judicial propiamente dicha, siendo inconstitucional precisamente el que la administración pretenda ejercer funciones propias de los jueces.[71]

En igual sentido, Cassagne dice que el hecho del control judicial de los actos de la administración encuentra su origen en el propio derecho público, constituyendo una peculiar aplicación de la teoría de la separación de poderes. En efecto, su nacimiento ocurrió como consecuencia de interpretar el principio de la separación de poderes en el sentido de que debía operarse una división rígida de las funciones estatales (con arreglo a un criterio material) al sentarse la regla según la cual "juzgar a la Administración era también administrar"[72]

[70] En Argentina, la raíz del sistema constitucional adoptado reconoce como fuente la Constitución de Cádiz de 1812, cuyo art. 2 43 veda a las Cortes y al Rey el ejercicio de funciones judiciales y los artículos de la Constitución de Filadelfia que sirvieron de fuente a los arts. 1 09 y 116, entre otros, de la CN (antes de que el derecho norteamericano infraconstitucional adopte el sistema de la jurisdicción administrativa primaria). Dichas cláusulas constitucionales fueron tomadas del Proyecto de Alberdi que, en forma incuestionable, se inclinó por el sistema judicialista puro, al tomar un precepto semejante al de la Constitución de Cádiz que prescribía la Constitución chilena de 1833

[71] Extraído de www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo15.pdf

[72] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Administrativo, T. II, La Ley, 12va edición. Bs As. T XI. Cap I. Ap 1.

A pesar de esto, para tener habilitada la vía judicial primero hay que agotar la vía administrativa, ergo, hay para proceder con la tutela judicial habrá que conmover a la administración por medio de los recursos que prevé la ley de procedimientos de cada jurisdicción, es decir, que el acto debe causar estado, en el sentido que al provenir de la máxima autoridad administrativa con competencia para resolver ha culminado las instancias administrativas obligatorias mediante la promoción del correspondiente recurso jerárquico.[73]

No obstante, este sistema ha sido muy controvertido por distintos doctrinaros ya que lo consideran inconstitucional por violar la tutela judicial efectiva -muy relacionada con el debido proceso y la defensa en juicio-, punto con el que estoy de acuerdo ya que lograr un resultado revocatorio por parte de la administración resulta casi una utopía.

APARTADO II

Principios ajenos al debido proceso

Como ya se ha señalado, la relación entre las sanciones administrativas en general y las sanciones disciplinarias en particular, es muy cercana con ciertos principios del derecho penal. Ello, puesto que deben garantizar un límite al poder que ejerce la administración -o el Estado- sobre los administrados o empleados públicos.

En esa línea, Levene (Ricardo, 1982) sostiene que *"la unidad del derecho represivo y las garantías ínsitas en el Estado de Derecho conducen a la aplicabilidad a las contravenciones de los principios propios del Derecho Penal sustantivo. Si bien la mayor parte de esos principios provienen directamente del Código Penal, su base radica en los preceptos y garantías constitucionales, tanto nominadas como innominadas (v.gr., la garantía de razonabilidad). Su aplicación se efectúa, por lo general, en forma supletoria o directa, aun cuando en ciertos supuestos nada impide acudir a la técnica de la analogía, a condición de que ella opere en favor del administrado"*

[73] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Administrativo, T. II, La Ley, 12va edición. Bs As. T XI. Cap I. Ap 5.

Por tanto, resulta necesario explayarnos sobre estos principios ajenos al debido proceso pero que, en el fondo, hacen a la coherencia del sistema administrativo y en algunos casos se encuentra expresamente previstos.

a. Principio de legalidad

Este principio, nace directamente del artículo 18 de la Constitución donde se establece la garantía de la defensa. En tanto, y por lo menos lo que llama la atención en sentido al tema que se viene trabajando, es el fragmento dice *"ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso*" lo que para cierta sanciones administrativas no sería un problema, ya que emanan del poder legislativo como lo son los códigos Contravenciones o de faltas, pero si implicaría un percance para la sanciones disciplinarias -de orden interno- debido a que tienen su basamento en reglamentos administrativos, es decir, normas ejecutivas posados sobre el principio de jerarquía administrativa[74].

Para dirimir este conflicto -o no-, hay que entrar a la teoría reglamentaria del Derecho Administrativo la cual se sustenta en otra norma constitucional contenida en el artículo 16, igualdad ante la ley. En ese sentido, calificada doctrina -Dromi, Gordillo- sostiene que *el reglamento es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa el reglamento pose contenido de carácter general*, por ende, igualitaria es cual tiene notas características como ser:

1. La Administración no puede derogar singularmente, por un acto administrativo, un reglamento, ya fuere este de ejecución, delegado, autónomo o de necesidad o urgencia;

[74] Dice Cassagne: la jerarquía implica siempre una relación, ella se basa en la preexistencia de una serie de órganos, caracterizada por dos figuras típicas de toda organización: la línea y el grado. La línea jerárquica se forma por el conjunto de órganos en sentido vertical, mientras que el grado es la posición o situación jurídica que cada uno de los órganos ocupa en dicha línea.

2. El órgano administrativo superior puede derogar el reglamento del órgano inferior o modificarlo mediante otro acto de alcance general, si posee competencia y potestad reglamentaria

3. El órgano administrativo superior que carece de potestad reglamentaria puede derogar un reglamento del órgano inferior, de oficio o al resolver el recurso jerárquico, donde se cuestione el reglamento. Pero nunca puede dictar un acto administrativo de excepción que no se ajuste al reglamento, ya que ello violaría la garantía de la igualdad ante la ley

En este punto cabría preguntarse si este principio -legalidad- tan importante a nivel constitucional y sobre todo para el Derecho Penal es aplicable para las sanciones administrativas disciplinarias, que como ya se dijo es parte del poder punitivo, o solo basta un reglamento administrativo[75].

Para dar respuesta a esto último, hay que concurrir a marcada doctrina de la CSJN la cual sostuvo que, si bien la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo estaba proscrita por la Constitución Nacional, se admite, en cambio, la validez constitucional del otorgamiento de cierta autoridad a aquél a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de una Ley[76]. Criterios reiterados en diversos fallos del Máximo Tribunal[77]

Por lo tanto, la misma Corte sostuvo que en lo que se refiere a los decretos dictados en uso de facultades delegadas (o "decretos delegados"), el artículo 76 de la Constitución Nacional establece tres requisitos básicos: *1) que se limiten a "materias determinadas de administración o emergencia pública*; 2) *que se dicten dentro del plazo fijado para su ejercicio* y 3) *que se mantengan dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca*. El artículo 100, inciso 12 añade un cuarto requisito, a saber, 4) *que los*

[75] Sin embargo, más allá de que la Constitución veda la posibilidad de delegar esta competencia en el Poder Ejecutivo, lo cierto es que este poder del Estado, sobre esa base legislativa, puede reglamentarla. Ello conduce a que el legislador delegue en el órgano ejecutivo la reglamentación de la tipicidad, la graduación de la sanción y el procedimiento administrativo. Reglamentos de ejecución sustantivos.
[76] Fallo 148:430 (Delfino)
[77] Fallos 155:178; 191:248; 211:1706 entre otros

decretos así dictados sean refrendados por el jefe de gabinete de ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación.[78]

b. La tipicidad

Este principio se desprende del anteriormente mencionado, y sirve como garantía que poseen los ciudadanos o administrados respecto a que las conductas que se consideran punible o reprochables están descriptas o delimitadas de forma legal.

Por tanto, tendrá doble funcionalidad y delimitará, por una parte, a la voluntad subjetiva de la administración o el agente publico respecto a la discrecionalidad de los hechos que configuren un ilícito o falta y por otra, preventiva -individual e institucional-, en la medida de que el conocimiento público y oficial de la acción punible desalinea la comisión de los hechos reprimidos por la ley. A este respecto, el principio de tipicidad legal requiere que se hagan públicos:

1. La descripción de los hechos;

2. Las penas a aplicar en cada supuesto típico.

Ello, ya que, en materia penal, el silencio del legislador se considera que configura un ámbito de libertad.[79]

Por esta causa, el principio de tipicidad es incompatible con las fórmulas genéricas y abiertas que se utilizan en algunas oportunidades para calificar la infracción penal[80], llamadas también leyes penales en blanco[81] para las sanciones admirativas como las faltas o contravenciones.

[78] CPACF c/ EN-PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/amparo (considerando 9°)
[79] FONTAN BALESTRA Carlos, Tratado... , cit., t. II, pág. 26
[80] GARCIA DE ENTRERRIA Eduardo – FERNANDEZ Tomás R., Curso... , cit., t. II, ps 1 65/166.
[81] SOLER Sebastián, Derecho Penal argentino, t. I, Buenos Aires, 1945, p. 133.

En cambio, tratándose de sanciones de naturaleza disciplinaria se admite la utilización de conceptos públicos jurídicos indeterminados[82] lo que ha sido justificado frente a la imposibilidad de precisar de antemano y en forma detallada los deberes profesionales del agente, sin que ello excluya la exigencia de concretar, en cada caso, la conducta computable y su conexión con la violación antijurídica de los deberes administrativos[83]. Criterios que, a mi entender, pueden replicarse en los distintos órdenes jurisdiccionales.

c. Criterio de culpabilidad

Una consecuencia importante derivada de la aplicación de las reglas prescritas en el Código Penal es la vigencia del principio *nulla pena sine culpa,* esto quiere decir, o hay pena sin responsabilidad.

Este principio de derecho natural, traído del sistema beccariano, tiende a proteger la libertad de las personas impidiendo que estas puedan ser declaradas penalmente responsables por conductas o hechos ejecutados sin culpa o dolo, por más que las respectivas conductas les sean imputables a los sujetos de la acción violatoria del orden jurídico objetivo. La culpa se constituye entonces en el factor exclusivo de atribución de responsabilidad en el Derecho Penal[84]

d. Analogía

Frente al vacío normativo que pueda ofrecer al ordenamiento penal sancionatorio no existe la posibilidad de acudir a la analogía en perjuicio del administrado, lo cual no es óbice para que pueda operar a su favor (*in bonam partem*) mediante la extensión de

[82] Dcto 53/17 (GCABA), Art 7 Inc 2: La falta de diligencia, profesionalismo, puntualidad o exactitud en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función que se le encomiende.
[83] GARCIA DE ENTRERRIA Eduardo – FERNANDEZ Tomás R., Curso..., cit., t. II, p. 167.
[84] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo II, La Ley, 12va edición. Bs As. Tit VII, Cap VI. Ap. 6. C)

normas que se refieren a circunstancias des incriminatorias, atenuantes o causales de extinción de las penas[85]

La razón de la prohibición de aplicar de manera análoga es porque modificada la ley penal y este principio de inalterabilidad reposa en la necesidad de preservar la "zona de libertad" a raíz del principio *nullum crimen nulla poena sine lege* que sienta el Art. 18 CN y de la consecuente regla de tipicidad que constituye su garantía específica[86]. De lo contrario, si el intérprete pudiera ampliar o extender el ámbito de aplicación de una norma de naturaleza penal se conculcarían esos principios, al limitarse el ámbito de libertad a una zona indeterminada e imprecisa de figuras penales imposibles de conocer de antemano para captar, inclusive, la criminalidad de los actos propios[87]

e. La irretroactividad de la ley

Otra garantía muy importante es la que parte -otra vez- del artículo 18 de la Constitución Nacional y tienen que ver con la imposibilidad que existe en el dictado de normas de carácter retroactivo y que pretendas castigar a hechos cometidos en el pasado. En ese sentido, el texto constitucional es claro y dice *"ninguna persona puede ser penada sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso...".*

En ese orden, el ámbito de la irretroactividad alcanza tanto a las nuevas incriminaciones de hechos que anteriormente se respetaron lícitos como a los preceptos que prescriben requisitos más rigurosos (ej.: carácter de la condena, prescripción, etc.) para los que sigue rigiendo atractivamente la ley anterior[88]

---

[85] LEVENE Ricardo (h.), Introducción, pág. 51; "Robba, Eugenio c. Dir. Gral. Imp . R éditos", Fallos 195:56 (1943) y "Noel y Cía. Ltda. SA c. Dir. Gral. Imp . R éditos", Fallos 195:119 (1943).

[86] SOLER Sebastián, Derecho Penal, Pág. 145. La Corte Suprema, afirmó que "es concepto indudablemente recibido por el art. 1 8, CN, que el Derecho Penal, en cualquiera de sus ramas, es un sistema riguroso y cerrado, formado por ilicitudes discontinuas que no tolera ningún tipo de integración por analogía, tendiente a completar los elementos esenciales de las figuras creadas por la ley", conf. "Usandizaga, Perrone y Juliarena SRL c. DGI", Fallos 303:1548 (1981), es p. c onsid. 8º).

[87] CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo II, La Ley, 12va edición. Bs As. Tit VII, Cap VI. Ap. 6. D)

[88] GARCÍA BELSUNCE Horacio. Derecho Tributario, pág. 106.

f. Exceso de punición

De otra parte, la sanción administrativa ha de respetar el principio de proporcionalidad entre la pena prevista en la norma y la conducta del agente, sobre la base de la regla de razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y su significado social, que configura la finalidad perseguida por la ley. Este vicio, en el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, traduce una nulidad absoluta y, al afectar la proporcionalidad inherente al objeto del acto que impone la sanción, vulnera la garantía innominada de razonabilidad, prevista en los artículos 28 y 33 de la Carta Magna.

Asimismo, se ha sostenido la proporcionalidad como principio supone el ejercicio razonable del poder político en tanto eficaz para la realización de las exigencias del bien común, integrando y respetando los derechos fundamentales de los ciudadanos. En el texto constitucional argentino, esto resulta manifestado por las exigencias del artículo 28 de la CN. Explica Cianciardo (Juan, 2000) que puede utilizarse indistintamente la noción de razonabilidad como la de proporcionalidad, pues mientras la primera proviene del derecho anglosajón -vinculado a la tradición constitucional argentina-, la segunda es originaria del derecho público europeo. Desde perspectiva constitucional, este principio pretende resguardar las libertades fundamentales atendiendo a que la intervención pública sea idónea, indispensable y proporcionada. Esto es, que el medio sea adecuado al fin, resulte el más moderado dentro de aquellos igualmente eficaces y respeto el contenido esencial de los derechos involucrados[89]

La dificultad práctica que plantea este principio del Derecho Penal aplicado en el Derecho Administrativo disciplinario es que, al existir como ya se nombró más arriba, conceptos públicos jurídicos indeterminados o abiertos para la elaboración de los hechos típicos, el establecimiento del *quantum* de la pena queda al arbitrio de los agente públicos.

g. Principio *non bis in idem*

[89] CIANCIARDO Juan. El Conflictivismo en los derechos fundamentales, Eunsa, Pamplona, 2000, págs.287/288.

Según este principio, una persona no puede ser procesada ni condenada dos veces por un mismo hecho. Se trata de un principio de derecho natural que configura una garantía constitucional innominada cuyo sustento se encuentra en el debido proceso legal prescripto en el artículo 18 de la Ley fundamental, como una consecuencia de la cosa juzgada penal. Además, también se fundamenta en la garantía de razonabilidad de los actos estatales (Art 28 CN) en virtud de que, al admitirse una segunda condena por un mismo hecho, se genera una evidente desproporción entre la falta o el delito cometido y la sanción. El carácter constitucional de esta garantía, que veda la doble persecución penal, ha sido admitido en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), aun cuando sin profundizar mayormente en su fundamentación positiva.

h. La prescripción de la acción administrativa

El instituto de la prescripción de la acción sancionatoria implica un límite temporal al poder sancionador del Estado. La prescripción es una causa personal de extinción de la acción sancionatoria, que provoca el cese de la persecución estatal produciendo una decisión jurisdiccional anticipada.[90]

[90] ROSSI Magdalena, La prescripción vis a vis el "plazo razonable" en el derecho administrativo sancionador. Notas sobre la doctrina de la especial sujeción. SAIJ. Id SAIJ: DACF130184. Pag 4 (PDF).

CAPITULO III

RÉGIMEN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

APARTADO I

Estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires

Antes de la reforma constitucional del año 1994 la Capital Federal se encontraba bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional quien designaba un intendente para la administración y gobierno del dicho territorio.

Una vez consolidada la reforma, la Capital Federal adquirió autonomía respecto al Ejecutivo pasando a denominarse Ciudad Autónoma de Buenos Aires debiendo constituir los tres órganos de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial, regidos por una Constitución local todo de acuerdo al contenido Art 129 de la CN.

Esta circunstancia asemeja a la Ciudad a una provincia y si se adopta una solución contraria, importaría negar a los habitantes de la Ciudad los derechos de los que gozan los que viven en los territorios provinciales.

En ese razonamiento, la CSJN ha si muy clara al respecto sosteniendo *"que en lo que respecta concretamente a la Ciudad de Buenos Aires, desde la reforma constitucional de 1994 y luego de que se organizara el gobierno autónomo, el gobierno nacional ha perdido las atribuciones que tenía como gobierno local de la Capital: el Congreso para ejercer una legislación exclusiva y el presidente para ejercer como jefe local*" ya que *"el federalismo argentino, tiene un nuevo estado participante bajo la forma de una ciudad constitucional federada que ejerce su autonomía política de manera coordinada con el resto de las unidades que integran la federación y la Nación"*[91]

[91] Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (voto del presidente doctor Carlos Fernando Rosenkrantz (Considerando 6), en igual sentido Dr. Ricardo Lorenzetti (Considerando 8)) y otros como Fallos: 342:533.

a. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la idea que se viene trabajando, es necesario mencionar que en el año 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires la cual contiene 140 artículos y se caracteriza por haber sido redactada con una metodología legislativa distinta al de la mayoría de las provincias de la Republica ya existentes.

En ella se organiza el poder público para administrar el territorio, como así también, se plasman las principales políticas públicas que llevara adelante

b. Políticas especiales

En el título II de la Constitución de la Ciudad se describen todas las políticas especiales que ocuparan la vida pública de la CABA como ser la salud, la educación, el ambiente, el deporte y la seguridad entre otras tantas.

Esta última, se desarrolla en el capítulo octavo de dicho cuerpo y establece que la seguridad pública es un deber propio e irrenunciable del Estado y deberá ser ofrecida con equidad a todos los habitantes.

Para ello, dispone que el servicio estará a cargo de una policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo, cuya organización se ajusta a los siguientes principios:

a. El comportamiento del personal policial debe responder a las reglas éticas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecidas por la Organización de las Naciones Unidas.

b. La jerarquización profesional y salarial de la función policial y la garantía de estabilidad y de estricto orden de méritos en los ascensos.

c. El Gobierno de la Ciudad coadyuva a la seguridad ciudadana desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación comunitaria.

APARTADO II

POLICÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

a. Antecedentes

Pese a la autonomía de la Ciudad, esta no conto con una policía de seguridad propia hasta el año 2014 cuando la legislatura porteña sanciono en noviembre de 2018 la ley 2894 que creaba la Policía Metropolitana.

Hasta ese momento la seguridad de la Ciudad seguía en manos de la Policía Federal Argentina la que paulatinamente fue cediendo control del territorio a esta nueva fuerza.

Sin embargo, no fue hasta el año 2016 que por medio de un convenio entre la Nación y la Ciudad[92] se logró la unificación de ambas fuerzas a los fines de garantizar la seguridad de todos los habitantes de la CABA, dando paso a la que hoy se conoce como Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

b. Actualidad

La policía de la Ciudad de Buenos Aires -construida sobre el convenio de transferencia- se creó por medio de la Ley 5688 que da vida al “sistema integral de seguridad pública”.

[92] Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Congreso de la nación 89-S-20 / OD334)

Esta ley determina cuales son los derechos y obligaciones de los agentes de seguridad, el régimen de licencia, la situación de empleo, el retiro y establece los lineamientos generales para mantener el orden interno y disciplina.

APARTADO III

REGIMEN DISCIPLINARIO

a. Introducción

El servicio público que garantiza la seguridad junto a otros como el de educación y salud, resultan fundamentales para la convivencia en paz y armonía de la sociedad más allá de ser uno de los motivos por los cuales se constituye un Estado.

Por este motivo, el régimen disciplinario -en el marco de la prestación de ese servicio- resulta fundamental para mantenerlo operativo y poder, de cierta manera, lograr el decoro y buen comportamiento de las mujeres y hombres que lo componen, siempre, teniendo en cuenta que son depositarios de la fuerza pública y auxiliares de la justicia.

b. Ley integral de seguridad pública. Disposiciones disciplinarias

La ética pretendida por la Constitución de la Ciudad para los funcionarios policiales no existe por si sola, sino que debe ser respaldada por un régimen coercitivo que la garantice y ordene. En ese sentido, la Ley Integral de Seguridad Pública (5688/17) más allá de crear y organizar operativamente la nueva fuerza establece bastantes, a decir verdad, pautas respecto al régimen sancionador.

En esta idea, y a grandes rasgos dispone:

1. A quienes se debe aplicar el régimen disciplinario según su escalafón, situación de revista o si posee -o no- estado policial;

2. Define los tipos de sanciones en apercibimiento escrito, suspensión de empleo, cesantía y exoneración;

3. Clasifica los tipos de faltas en leves, moderadas y graves;

4. Garantiza expresamente el principio de legalidad[93];

5. Establece el principio de proporcionalidad de la pena dependiendo de la naturaleza y gravedad de la falta[94];

6. Define el significado y alcance de las sanciones de apercibimiento, suspensión, cesantía y exoneración;

7. Dispone competencia exclusiva para la Oficina de Transparencia y Control Externo en cuanto a las sanciones segregativas y dispone la reglamentación para aquellas que impliquen apercibimiento o suspensión;

8. Detalla los recursos procedentes contra los actos administrativos sancionatorios;

9. Determina el plazo de prescripción la acción administrativa para imponer sanciones;

10. Establece la relación entre el procedimiento administrativo sancionador y el proceso penal;

11. Ordena la reglamentación respecto a la sustanciación de sumarios administrativos.

[93] Artículo 194.- **Toda sanción disciplinaria debe tener por fundamento la transgresión a una norma vigente con anterioridad a la aplicación de la misma**. Ningún acto u omisión es punible, administrativamente, sin una prohibición u orden anterior que se le opongan.

[94] Artículo 195.- Toda sanción disciplinaria debe ser impuesta en relación a la naturaleza y gravedad de la falta cometida y la circunstancia del lugar, tiempo, medio empleado y modo de ejecución. Para la graduación de las sanciones, se analiza también la personalidad y antecedentes del responsable.

c. Régimen disciplinario para el Personal de la Policía de la Ciudad

El decreto ejecutivo 53/17 reglamenta el Capítulo XIX, Título III y el Capítulo VIII, Título IV del Libro II de la ley 5688 “Ley integral de seguridad pública”, correspondiente al régimen disciplinario para el personal con estado policial y para el personal civil sin estado policial que preste servicios en la fuerza de seguridad.

Ese cuerpo mencionado consta de cinco títulos y doscientos dos artículos donde se plantea un sistema disciplinario complejo pero ordenado. Entonces, en orden se explicará cada uno de esos títulos.

a) Disposiciones generales

Este título dispone que el régimen disciplinario será aplicable al:

1. Personal con estado policial;

2. Personal civil que preste servicio en la fuerza;

3. Personal en situación de retiro;

También, asigna competencia a distintos órganos administrativos para entender e investigar según la gravedad de las faltas, de acuerdo al cuadro siguiente:

CUADRO DE COMPETENCIA[95]	
Faltas graves	Oficina de transparencia y control externo
Faltas moderadas	Órgano interno de Policía de la Ciudad
Faltas leves	Órgano interno de Policía de la Ciudad

[95] Cuadro de elaboración propia

Sin embargo, también dispone competencia especial para la oficina de transparencia en distintos casos como, por ejemplo, si el procedimiento disciplinario se desprende de un proceso penal o se presuma que un hecho cometido pueda constituir una falta grave.

b) La disciplina

El apartado comienza definiendo que es una falta para lo cual utiliza la siguiente formula: *"constituye falta disciplinaria* ***incurrir en alguna de las prohibiciones o incumplir alguno de los deberes y obligaciones*** *policiales establecidos en las Leyes, Decretos, Resoluciones y Disposiciones aplicables"*

Continúa detallando los hechos -o supuestos facticos- que son considerados faltas, es decir, determina los tipos administrativos y para ello, dispone su división según la gravedad -o carácter como lo dice el decreto- en leves, moderadas y graves.

Si bien se detallan más de una doce de tipos para cada uno, existen algunas con redacción desafortunada que dotan al juzgador de amplia discrecionalidad, como por ejemplo, el inciso 2 del Artículo 7 (falta leve) que dice: *La falta de diligencia, profesionalismo, puntualidad o exactitud en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función que se le encomiende.*

Este tipo de redacción resta seriedad al asunto pues todo el resto de los tipos -y otros tantos- cabrían en ella.

c) De la aplicación de las sanciones disciplinarias

Este apartado comienza *limitando el ejercicio de la facultad disciplinaria* estableciendo que no puede excederse del máximo previsto dependiendo el carácter de la falta, de acuerdo al siguiente cuadro:

BAREMO[96]	
Faltas graves	Suspensión de empleo de 1 a 90 días, cesantía y exoneración
Faltas moderadas	Suspensión de empleo de 1 hasta 45 días
Faltas leves	Suspensión de empleo de 1 hasta 15 días

Por otra parte, introduce dos conceptos propios del derecho penal. El primero trata sobre la subsunción, es decir, que la falta de mayor carácter -o más grave- absorbe la de menos carácter. El Segundo, es el concurso de faltas y el cálculo de quantum.

d) Clasificación de las sanciones disciplinarias

En esta parte, el decreto más allá de clasificar las sanciones establece algunas disposiciones respecto al procedimiento administrativo. En cuanto a lo primero –la clasificación- establece que serán las siguientes:

CLASIFICACION[97]
Apercibimiento escrito
Suspensión de empleo
Cesantía
Exoneración

1. Apercibimiento escrito

La norma define al apercibimiento diciendo: *El apercibimiento escrito debe ser efectuado por el superior al subalterno ante la comisión de una falta de carácter leve cuya naturaleza, circunstancia o magnitud no merezca otra sanción mayor. Debe hacerse en*

[96] Cuadro de elaboración propia
[97] Cuadro de elaboración propia

términos claros, precisos y moderados, que no importen una afrenta o injuria a la persona sancionada y debe ser notificado al infractor.

Como se puede observar, dispone la facultad disciplinaria será de acuerdo al estatus jerárquico de los efectivos. Dispone su procedencia dependiendo la naturaleza, circunstancia y magnitud, como así también, que será en términos claros, precisos y moderados debiéndose, en todos los casos, notificar al infractor.

2. Suspensión de empleo

Luego define lo que implica la suspensión de empleo, para lo cual dice: *La sanción de suspensión de empleo implica la privación de tareas policiales por un lapso determinado y la pérdida proporcional de la retribución correspondiente. Durante el lapso de ejecución de la sanción el personal tiene prohibido ejercer las funciones propias del estado policial. El lapso de duración de la sanción no se computa a los fines del retiro.*

Como se ve, esta sanción es más gravosa que la anterior de apercibimiento ya que implica la afectación de distintos derechos del trabajador como:

1). La privación de las tareas laborales

2). Perdida proporcional de la retribución

3). Imposibilidad de realizar servicio de Policía Complementaria (horas extras)

4). Falta de cómputo de esos días a fines de retiro

Por este motivo, el de la afectación de diversos derechos, es que se debe garantizar el debido proceso durante el procedimiento sancionador.

3. Cesantía

La cesantía y la exoneración implican la expulsión de la fuerza por lo que configuran las sanciones más gravosas.

En este sentido, la cesantía implica la inhabilitación para el reingreso a la institución y no importa la pérdida del derecho al haber de pasividad que pudiera corresponder al sancionado.

El régimen disciplinario detalla cuales son los casos de hecho a los cuales le corresponde este castigo, como, por ejemplo, la condena penal firme por delito doloso, siempre que por la naturaleza o la gravedad del hecho no corresponda la sanción de exoneración u omitir, aún en forma negligente, la persecución o represión de delitos, faltas o contravenciones, entre otros supuestos

4. Exoneración

Por otra parte, la exoneración implica la pérdida del empleo, los derechos inherentes al mismo, el haber de retiro que correspondiere y la inhabilitación para el reingreso a la institución.

Al igual que la anterior el Dcto 53/17 se limita a mencionar los casos donde corresponde este tipo de sanción como la condena penal firme por delito doloso, cuando la especie y gravedad del delito lo ameriten o la comisión de una falta grave que por su magnitud y trascendencia implique grave indignidad o comprometa notoriamente el prestigio de la institución.

Cabe mencionar que esas dos últimas, solo podrán ser aplicadas mediando sumario administrativo con plena vigencia de las garantías constitucionales.

e) cuestiones procesales

Respecto a esto, el acápite que se analiza establece que previo a dictarse al acto administrativo que impone una sanción ella debe cumplir con ciertos requisitos, a saber:

a. Individualización del sujeto en el que recae la sanción.

b. La cantidad de días de suspensión impuestos.

c. Especificación clara de los hechos, pruebas y encuadre normativo que justifiquen la sanción.

d. Circunstancias agravantes o atenuantes, si las hubiera.

f. Concepto que merece el sancionado por parte del jefe de la dependencia donde presta servicios y del superior inmediato del infractor; con prescindencia del hecho que motive la sanción.

g. Los antecedentes disciplinarios que registre el infractor en su legajo.

h. Consecuencias administrativas, de corresponder.

Entendiendo que todo esto procura el análisis objetivo de los hechos y las características del sujeto de cara al establecimiento del *quantum* de la pena.

Asimismo, también detalla que la sanción se hará efectiva una vez notificado el causante y que a los fines propios la misma -si es que existe suspensión de empleo- el efectivo sancionado deberá entrega para resguardo los institucionales provistos.

e) De las facultades disciplinarias

El decreto entiende que la facultad disciplinaria implica *investigar y sancionar las faltas previstas en el régimen disciplinario*, así como *supervisar que las sanciones que aplican los superiores a los subordinados se ajusten a la ley y a las normas* reglamentarias.

Entonces abarca dos aspectos sustanciales. Por un lado, investigar y sancionar, es decir, el ejercicio de la facultad disciplinaria y por otro –muy importante, por cierto- la fiscalización de las actuaciones por parte del superior de quien ejercer dicha facultad.

Esto último, pretende que se garanticen los derechos del infractor al largo del proceso, como así también, la proporcionalidad de la pena, la economía y sencillez de las actuaciones evitando una dilación prolongada en su aplicación.

1. Facultad disciplinaria

En esta idea, como segunda limitante a la facultad disciplinaria, se establece un segundo baremo o escala determinando cual es la cantidad que días de suspensión se puede aplicar acorde a las distintas jerarquías de la fuerza. En este sentido, dispone para:

FACULTAD DISCIPLINARIA[98]	
Secretario de Seguridad	Apercibimiento, suspensión, cesantía y exoneración
Jefe de Policía	Apercibimiento y suspensión hasta 45 días
Subjefe de Policía	Apercibimiento y suspensión hasta 30 días
Comisario General	Apercibimiento y suspensión hasta 15 días
Comisario Mayor	Apercibimiento y suspensión hasta 13 días
Comisario Inspector	Apercibimiento y suspensión hasta 10 días
Comisario	Apercibimiento y suspensión hasta 08 días
Subcomisario	Apercibimiento y suspensión hasta 06 días

[98] Cuadro de elaboración propia

Principal	Apercibimiento y suspensión hasta 04 días
Inspector	Apercibimiento y suspensión hasta 03 días
Oficial Mayor	Sin facultades disciplinarias
Oficial Primero	Sin facultades disciplinarias
Oficial	Sin facultades disciplinarias

Como se aprecia, el ejercicio de la facultad disciplinaria es bastante restringido ya que la suspensión de empleo implica la afectación de distintos derechos del trabajador.

Sin embargo, establece otro supuesto que responde al hecho de los remplazos; por tanto, si alguien ocupa una función superior adquiere automáticamente las facultades disciplinarias de quien este remplazando.

En otro orden, amplía la legitimación de la facultad disciplinaria diciendo: *La facultad disciplinaria es ejercida por el superior del funcionario policial que ha cometido la falta al momento del hecho, aunque esta relación fuera circunstancial o cuando hubiera sido cometida en otros destinos y fuera descubierta con posterioridad a su pase. Esta será fiscalizada por el inmediato superior al sancionante, exclusivamente.*

Asimismo, establece una obligación para quienes no tiene facultades disciplinarias respecto a que quien detecte una falta debe informar a su superior inmediato con facultades para sancionar para que el adopte las medidas que correspondan.

En caso de omitir este proceder, estarían incurriendo una falta disciplinaria por lo que serían pasibles de ser sancionados. Todo ello, con el fin de preservar el orden interno.

2. Fiscalización de la sanción

Respecto a la facultad de fiscalización, el superior que la realice puede confirmar, sustituir, disminuir, dejar sin efecto o aumentar, dentro de sus facultades y en forma

fundada, las sanciones que apliquen sus subordinados. Esta atribución debe ser ejercida en forma y de manera que no menoscabe la autoridad de quien impuso la sanción.

Además, dispone que si el superior a quien corresponde la fiscalización decide dejar sin efecto la sanción, debe elevar el expediente a su superior de grado inmediato para actuar como fiscalización de su decisión, y así sucesivamente hasta llegar al Jefe de la Policía de la Ciudad, si en dos instancias consecutivas no coinciden en la ratificación de la sanción a imponer o dejarla sin efecto.

Lo que reafirma un procedimiento de doble ratificación para la procedencia de la sanción disciplinaria.

f) de la graduación de las faltas

Aquí se establecen criterios para establecer el quantum de la falta. Para ello, el régimen disciplinario prevé cuatro figuras esenciales:

a. Agravantes

b. Atenuantes

c. Reincidencia

d. Reiteración

Respecto a los primeros dos -atenuantes y agravantes- detallas los supuestos que configuran cada uno. Por ejemplo, para los agravantes cuando la falta afecte el prestigio Institucional o sea de manera reiterada, para lo atenuantes que medie menos de un año de experiencia o la buena conducta anterior

En cuanto a la reincidencia, establece que procede cuando exista la comisión de una o diversas faltas, cualquiera sea la naturaleza de ellas. En cuanto a la reiteración procederá cuando exista una comisión de una falta cuando se trate de otra de la misma naturaleza y haya sido cometida dentro del término de un (1) año, a contar desde la notificación de la última sanción impuesta.

La dificulta en estas dos últimas radica en la palabra naturaleza ya que la norma no define que se entiende por ello y se puede otorgar diversa interpretación aumentando la discrecionalidad del agente sancionador ya que si existe alguna de estas debe imponerse una sanción mayor a la última aplicada

g) Aplicación de sanciones de forma directa

En este apartado, el régimen disciplinario establece un procedimiento especial para las sanciones de carácter leve. En ese sentido, dice: *Las sanciones de apercibimiento y de suspensión de empleo por el término de hasta quince (15) días correspondientes a faltas leves deben imponerse en forma directa, evitándose la sustanciación de actuaciones administrativas que dilaten su aplicación, excepto el caso en que por la naturaleza de la falta se requiera la iniciación de averiguaciones previas o de un sumario administrativo para juzgar la conducta.*

Si bien simplifica o agiliza las actuaciones la sanción deja a salvo la posibilidad de que el infractor presente un descargo diciendo: ***Previo a la aplicación de sanciones directas, se debe garantizar al sancionado su derecho a realizar su descargo. De ello se debe dejar constancia en el escrito que informa la sanción a imponer.***

Continúa con la registración y contralor de las actuaciones. Para ello, siempre deberá informase siempre que se aplique una sanción de este estilo a la Oficina de Transparencia y control externo.

Esta parte se complementa con la Resolución 907/17 del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires que establece el *“Procedimiento para la aplicación directa de sanciones por faltas disciplinarias leves al personal con estado policial de la Policía de la Ciudad”.*

En ese cuerpo de detallará cómo será el procedimiento para lo cual dispondrá unos formularios a los fines de evitar la dilación de las actuaciones homogeneizando, también, dicho trámite.

Ese procedimiento breve constara de cuatro formularios que responden hasta lo aquí descripto, a saber:

1. Formulario de comunicación del cargo: deberá identificarse al sujeto, los hechos, el encuadre normativo agravantes y atenuantes. Asimismo, se recordará al infractor que tiene el derecho a presentar un descargo y comparecer con asistencia letrada si lo desea con la siguiente formula: *“Conforme lo prescripto en el Artículo 69 del Decreto 53/17, el que textualmente dice: "Previo a la aplicación de sanciones directas, se debe garantizar al sancionado su derecho a realizar su descargo. De ello se debe dejar constancia en el escrito que informa la sanción a imponer", se lo invita a manifestar por escrito cuanto crea conveniente a tal fin. El descargo debe ser presentado en el plazo establecido en el artículo 3 del Procedimiento para la aplicación directa de sanciones por faltas disciplinarias leves al personal con estado policial de la Policía de la Ciudad que establece: "Articulo 3.- Previo a emitir el acto de determinación de la sanción administrativa se debe garantizar al presunto infractor el derecho a realizar su descargo. Comunicado el cargo, el descargo debe ser presentado por el presunto infractor a más tardar al día siguiente en que debo prestar servicio. Si el presunto infractor hubiese pasado por cualquier causa a disponibilidad o pasiva, el descargo debe ser presentado dentro de las 48 horas de la comunicación del cargo...”. Se deja constancia que operado el vencimiento del plazo para presentar por escrito el descargo correspondiente ante* (dependencia que recepciona el descargo) *sita en* (Dirección de la repartición) de esta Ciudad, se *dará por decaído el derecho y se continuará con el procedimiento*

disciplinario. Se le hace saber que tiene derecho a comparecer con asistencia letrada si así lo desea, y que el silencio o negativa a declarar no implica presunción en su contra."

Aquí se puede observar que: (a) Se debe garantizar la presentación del descargo por parte del infractor; (b) Que antes de continuar con el procedimiento debe operar el vencimiento de los plazos; (c) Que podrá contar con asistencia letrada si lo desea (d) Que el silencio o negativa no implica presunción en su contra.

2. Formulario de aplicación de sanción: Además de los datos propios que ya figuran en el formulario anterior se colocara el tipo de sanción (Apercibimiento o suspensión) y si se desea solicitar el aumento de la misma por considerar insuficiente la facultad disciplinaria

3. Formulario de fiscalización: Sera realizado por quien realice la fiscalización de las actuaciones, es decir, el jefe de Dependencia.

4. Notificación: En ella deberá constar el sujeto, hechos, agravantes y atenuantes, encuadre normativo, inicio y fin de la sanción y los recursos procedentes contra ese acto administrativo

h) Procedimiento administrativo disciplinario (Procedimiento sumarial)

Este tipo de procedimiento, será destinado para imponer sanciones de carácter moderado o grave siendo instruida, según el cuadro de competencias, por el Órgano interno de la policía de la Ciudad o por la Oficina de Transparencia y Control Externo.

1. Averiguaciones previas

La averiguación previa -en adelante AP- procederá cuando de las características del hecho resulte necesario realizar diligencias preliminares a efectos de determinar si corresponde la aplicación de una sanción de carácter directo o bien la instrucción de un

sumario administrativo, se deben labrar actuaciones denominadas “averiguaciones previas”.

Esto puede ser útil para identificar a los sujetos como para determinar el encuadre normativo que haga al procedimiento específico que deba tomarse para aplicar la sanción.

Para ellos, solo estarán facultados para abrir dichas actuaciones el Secretario/Ministro de seguridad, el Jefe de policía y el titular de la Oficina de Transparencia.

Hecha la apertura se deberá designar un instructor sumarial que tendrá a cargo la investigación del caso debiendo dejar por escrito las diligencia realizaras tendientes a dilucidar el hecho que motiva las actuaciones siempre, y en todo caso, bajo las reglas de la sana critica.

Una vez finalizada la investigación, el instructor realizara un informe pormenorizado sugiriendo (a) se aplique una sanción directa (b) se abra un sumario administrativo (c) se proceda con el archivo de las actuaciones por no haberse comprobado el hecho.

En caso de comprobarse una falta moderada o grave deberá remitirse el expediente al órgano competente para investigar y sancionar dichas faltas según la competencia de cada uno.

2. Del sumario administrativo

El sumario administrativo procederá para investigar y sancionar a las faltas de mayor gravedad como ya se ha dicho. Este procedimiento será la norma a excepción de la sanción por faltas leves, procedimientos abreviados y aquellas que una vez comprobadas no se requiera la sustanciación de sumario.

Estarán legitimados para solicitar su apertura el titulas de la Ofician de Transparencia, el titular del Órgano Disciplinario Interno de la Policía de la Ciudad, los Jefes de Superintendencias o Direcciones Autónomas y los Jefes de Dependencia.

Para que proceda dicha solicitud deberán indicar las circunstancias del lugar, tiempo y modo de ejecución del hecho u omisión del objeto de investigación, así como el encuadre normativo que corresponda al tipo de falta presuntamente cometida. Para ello, no será necesario individualizar al personal que se le atribuye la comisión de la falta si no es conocido.

2.1. De la instrucción

2.1.a. El instructor

Las investigaciones administrativas son instruidas por *funcionarios letrados* que a los fines del régimen disciplinario se denominan Instructores Sumariales.

Ellos deberán (a) Investigar los hechos que dan origen al sumario administrativo (b) Proponer las medidas preventivas que resulten necesarias para la investigación; (c) Reunir las pruebas útiles y necesarias que conduzcan al esclarecimiento de la verdad de los hechos, conforme los medios que prevé la Reglamentación, teniendo en cuenta los principios de celeridad y economía procesal; (d) Recibir declaración al personal involucrado en calidad de denunciante, testigo, sumariado o sospechoso.(e) Identificar el daño patrimonial, si corresponde; (f) Calificar la conducta desplegada por el personal involucrado en el sumario y determinar responsables, si los hubiera; (g) Proponer, según los elementos de juicio obrantes en las actuaciones, la sanción que corresponda.

Establece, también, un principio muy importante diciendo: *El Instructor Sumarial instruye el sumario administrativo con imparcialidad, y debe evitar todo aquello que pudiera afectarla.* Contribuyendo a la formación de la sana crítica y resguardo, por ende, de las demás garantías

2.1.b Del procedimiento

El procedimiento iniciara con la notificación al sumariado respecto a la Resolución que instruye el sumario y el acta de designación del Instructor Sumarial. Desde dicha notificación, habrá un plazo de tres (3) días para que el sumariado pueda recusar al instructor o auxiliar o puedan estos, excusarse según las previsiones del Código Procesal Penal de la Ciudad de Buenos Aires. Este pedido será resuelto por el titular de la repartición donde se instruya el sumario.

Realizada la apertura podrán tomarse medidas preventivas las cuales podrán constar en:

- Cambio de situación de revista (Disponibilidad o Pasiva)
- Cambio de destino o traslado del agente
- Ordenarse el desarme

Por tanto, al ser una medida restrictiva solo estarán facultado para ordenarla el Secretario de Seguridad, El Jefe de Policía y el Subjefe de Policía ya sea de oficio o bajo requerimiento del titular de la Oficina de Transparencia y Control Externo

Señala que el pedido debe estar debidamente fundado, señalando los hechos y el riesgo que ocasionaría mantener al agente en servicio efectivo o en sus tareas habituales y que la denuncia por sí sola no puede motivar la adopción de una medida preventiva, ya que se deben acreditar los elementos de juicio suficientes que justifiquen su necesidad

Por otra parte, el Instructor deberá dejar constancia de los antecedentes disciplinarios que registra el investigado en su legajo personal. También debe solicitar al superior jerárquico directo del sumariado el concepto que le merece, con prescindencia de la falta investigada. La opinión brindada por el superior debe ser fundada.

2.1.c. De las pruebas

En el marco del sumario se aceptan todos tipos de pruebas excepto aquellas que por su naturaleza seas superfluos, improcedentes o meramente dilatorios.

El sumariado tendrá posibilidad de aportar prueba quedando a consideración del instructor su agregación al sumario. En caso de ser rechazada por considerarse dentro de los motivos mencionados en el párrafo anterior del sumariado deberá ser notificado.

Respecto a la investigación todas las diligencias probatorias que se incorporen al sumario se realizan en forma escrita, en actas y/o constancias de instrucción, que son suscriptas por el instructor sumarial, el Secretario o el auxiliar de investigación que intervino en su producción. Indefectiblemente, el instructor sumarial es el encargado de suscribir la declaración del imputado y aquellas diligencias que resultan relevantes para la investigación.

En tanto, las pruebas que podrán producirse, serán:

- Documental
- Testimonial
- Pericial
- Informativa

Una vez que se considere tener la prueba suficiente el instructor citara al sumariado para que este brinde su testimonio otorgándole el plazo de tres (03) para que tome vista del expediente.

En esa notificación se deberá dejar constancia de que:

- A ampliar su declaración cuantas veces lo considere conveniente, antes de la clausura de la instrucción;
- A contar con patrocinio letrado.

2.1. d. De la clausura de la instrucción

El instructor sumarial deberá producir un informe lo más preciso posible, dentro de un plazo de siete (7) días hábiles, señalando: (a) La relación circunstanciada de los hechos investigados; (b) El análisis de los elementos de prueba acumulados, los que deben ser apreciados según las reglas de la sana crítica; (c) La calificación de la conducta del sumariado; (d) Las condiciones personales del sumariado que pueda tener influencia para determinar la mayor o menor gravedad de la sanción por el hecho imputado; (e) La determinación de la existencia del presunto perjuicio económico para el juzgamiento ulterior de la responsabilidad patrimonial; (f) Toda otra apreciación relevante para la solución del sumario.

Producido este informe debe ser notificado al sumariado para que este, si lo que necesario, pueda oponerse presentado un escrito de defensa o solicitando se produzca prueba

Vencido el plazo el Instructor dará clausura el procedimiento elevando las actuaciones al titular de la dependencia donde se instruye el sumario para que este tome intervención

Este podrá:

- Ordenar su aplicación
- Declarase a tu organismo incompetente por el hecho cometido
- Elevar el Sumario para su resolución

2.1. e. Cierre de las actuaciones

Recibido el expediente por la autoridad competente, esta deberá elaborar un acto administrativo de alcance particular detallando las circunstancias de los hechos, normativa aplicable, responsabilidad del sumariado, la existencia de perjuicio económico.

Exista o no responsabilidad deberá ser notificado al sumariado.

d. Recursos administrativos

El recurso es toda impugnación, en término, de un acto o reglamento administrativo que se dirige a obtener, el órgano emisor del acto, el superior jerárquico u órgano que ejerce el control de tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado[99]

Para las sanciones disciplinarias procederán los recursos previstos en la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires (Decreto 1510/97) especialmente el de reconsideración y el jerárquico.

Cada uno de ellos está dirigido a una autoridad distinta que busca, en el caso del de reconsideración, conmover a quien ejerce la facultad disciplinaria para que este falle a contra imperio, y el jerárquico, para que revoque lo decidido por el subalterno que ejerce dicha facultad.

Esto permitirá agotar vía administrativa y recurrir a la tutela judicial antes los tribunales contenciosos-administrativos lo que garantiza el derecho al acceso a la justicia.

[99] ESCOLA, Héctor J., Tratado general de procedimiento administrativo, Depalma, Buenos Aires, 1973, p. 2 54; Garrido Falla, Fernando, Régimen de impugnación de los actos administrativos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 2 88; Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Talleres Gráficos Barreiro, Montevideo, 1963, t I, ps. 470/471.

CONCLUSIÓN

Este trabajo de modalidad descriptivo-exploratorio tuvo como objetivo investigar sobre la importancia del debido proceso en el marco de la aplicación del régimen disciplinario de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires.

En esa idea, se comenzó desde las raíces del Estado, como se conforma el poder público, que rol juega el derecho, que significan el debido proceso y cuáles son las potestades de la administración explayándose, por último, como ésta se ponen en práctica a los fines de lograr preservar el orden interno institucional

A lo largo de ese camino, de se fue dilucidando el entramado normativo en el cual se apoya el régimen disciplinario de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires en contraste con el concepto del debido proceso.

De esto último, se puede concluir que ese cuerpo normativo se encuentra penetrado por la mayoría de los conceptos que pertenecen al concepto del debido proceso, es decir, la presunción de inocencia; el derecho a ser oído; a contar con un tribunal -órgano- competente, independiente e imparcial, definido con anterioridad por ley; a obtener un pronunciamiento fundado y dentro de un plazo razonable; a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; y a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior

La conclusión mencionada arriba no resulta caprichosa, sino que se sustentas en las líneas de todo el trabajo donde se puede observar claramente cómo se debe garantizar el derecho al descargo, la presunción de inocencia a través de la fórmula del silencio, la plena vigencia de los remedios administrativos contra los actos de que disponen sanciones disciplinarias, etc.

No está de más mencionar, el cuidado con que se trató la aplicación de sanciones de carácter leve intentando preservar las plenas garantías a través de un procedimiento de doble ratificación toda vez que estas son instruidas por funcionarios no letrados.

Sin embargo, se puede observar que la descripción de los tipos administrativos resulta, en algunos casos, amplias u oscuras lo que dota al agente que ejerce la facultad disciplinaria de una amplia discrecionalidad.

Por otro lado, la **crítica fundamental** reposa en que, si bien está permitida la asistencia letrada para el sancionado, esta debe correr a cuenta ellos. Esta situación -de cara a la imposibilidad económica de muchos- implica la supremacía del Estado y sus agentes por sobre el funcionario sujeto del procedimiento disciplinario.

PROPUESTA

Si bien existe y se encuentra previsto el control sobre las actuaciones disciplinarias independientemente de su carácter por distintos órganos y agentes, esto resulta insuficiente para velar por las garantías constitucionales previstas en el régimen disciplinario, la Constitución de la Ciudad y la Constitución nacional.

Lo mencionado se vincula estrechamente con el derecho a defensa en juicio y la posibilidad de contar con asistencia letrada a lo largo del procedimiento administrativo disciplinario que, si bien está permitida, es a costa del sujeto que es parte. Esta situación coloca en posiciones distintas a la administración y al administrado el cual, muchas veces, no cuenta con los medios económicos para solventar una representación legal que garantice la plena eficacia de sus derechos.

De ahí es que surge la propuesta de crear una defensoría en cuestiones administrativas disciplinarias o bien la conformación de un órgano consultivo para aquellos que son parte de un proceso sancionatorio. La primera, con el objetivo de garantizar el derecho de imputado, y la segunda, brindar herramientas para que este se desenvuelva mejor en el proceso.

BIBLIOGRAFÍA

KELSEN Hans. Teoría Pura del Derecho, Universidad Autónoma de México, México DF

BIDART CAMPOS German, Manuel de Derecho Constitucional, Tomo I

BOBBIO Norberto, Estado, gobierno y sociedad, Fondo de cultura económica, México

CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo I, La Ley, 12va edición. Bs As

CASSAGNE Juan Carlos. Curso de Derecho Admirativo, Tomo II, La Ley, 12va edición. Bs As

MARIENHOFF Miguel, Tratado de derecho administrativo, 4ta ed., Abeledo Perrot

ECHANDI GUARDIA Marcela. El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la teoría del Estado, Costa Rica

VARNAGY, Tomas. El Pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. CLACSO

BOSCH Jorge Tristán. Ensayo

HELLER Hermann, Teoría de Estado, Sexta reimpresión 1971, México, Editorial CFE

VEDEL, Georges, Droit Administratif, 4ta Ed.

MARTIN MATEO, Ramón, Manual de Derecho Administrativo

GELLI, María Angélica, Constitución de la Nación argentina. Comentada y con cordada, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires

CAPDEVILA Margarita Monzón, Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ)

MONTORO PUERTO, Miguel, La infracción administrativa. Características, manifestaciones y sanción, Nauta, Barcelona

BARO Daisy, La relación de empleo público, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires

VILLEGAS Benjamín, Derecho Administrativo, TEA, Buenos Aires

BELASIO Alfredo, Estabilidad y Régimen disciplinario para el empleo público, Ediciones Organización Mora Libros, Buenos Aires

IVANEGA Miriam, Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial, SAIJ.

THEA Federico. Las garantías del debido proceso en la toma de decisiones públicas. SAIJ.

ALVARADO VELLOSO Adolfo, en "Proceso Civil e Ideología" de Montero Aroca, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia.

NOGUEIRA Juan Martin, la razonabilidad del tiempo en el proceso penal, Revista Jurídica AFMJN.

TESSONE Alberto José, El deber de motivación de las sentencias, SAIJ.

FONTAN BALESTRA Carlos, Tratado, cit., t. II,

GARCIA DE ENTRERRIA Eduardo - FERNANDEZ Tomás R., Curso... , cit., t. II.

SOLER Sebastián, Derecho Penal argentino, t. I, Buenos Aires, 1945.

LEVENE Ricardo (h.), Introducción al derecho penal

GARCÍA BELSUNCE Horacio A., Derecho Tributario.

CIANCIARDO Juan, "El Conflictivismo en los derechos fundamentales", Eunsa, Pamplona.

ROSSI Magdalena, La prescripción vis a vis el "plazo razonable" en el derecho administrativo sancionador. Notas sobre la doctrina de la especial sujeción. SAIJ.

DIAZ Elías. Teoría general del Estado de Derecho, Dialnet.

ESCOLA, Héctor J., Tratado general de procedimiento administrativo, De palma, Buenos Aires

JURISPRUDENCIA

Ministerio Público Fiscal. El derecho al debido proceso. Dictámenes del Ministerio Público Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012 - 2017). Procuradora General Alejandra Gils Carbó.

Corte IDH, “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A Nº 9, párr. 27).

Corte IDH, caso “Ivcher Bronstein vs. Perú”, sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C N° 74, párr. 103).

Corte IDH, caso “Ricardo Canese vs. Paraguay”, sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C N° 111, párr. 154

Corte IDH, caso “Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia”, sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C N° 272, párr. 132

Corte IDH, caso “Tribunal Constitucional vs. Perú”, sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 71

Corte IDH, caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafos 124 al 127

Corte IDH, caso “Barreto Leiva vs. Venezuela”, párr. 61 y 62

Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. Párrafo 72.

CEDIM, Coord. Dra. Velurtas Marcela y Lic. Guardia Virginia, Derecho a ser oído, Bs As, Pag 30.

Rojas, Lucía Cecilia; Jara, Ricardo Omar; Vázquez, Cristina s/ homicidio agravado", fallado el 26 de diciembre de 2019, con Carlos Fernando Rosenkrantz, Elena Highton de Nolasco, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Lorenzetti, Considerandos 23, 25 y 26

Barry, María Elena c. ANSES s/ reajuste por movilidad, 1996, CSJN

Meynet, Álvaro Javier s/ queja en: Consejo de la Magistratura IIda. circ. s/ solicitud ley 3491 Dr. Álvaro J. Meynet (causa Kielmasz), 2015, CSJN)

Fallo 388:87. Resolución 696/89 (Expte.338/97)

Fallos 342:122; 330:3471; 237:158; 5:459

Fallo 148:430 (Delfino)

Fallos 155:178; 191:248; 211:1706 entre otros

CPACF c/ EN-PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/amparo (considerando 9°)

ACCESOS WEB

https://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional

www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo10.pdf

www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo15.pdf

VIDEOS WEB

https://youtu.be/xhx_FKbo92c (Ciclo de conferencias Maestros del Derecho)