

CAPÍTULO V

EL SUMARIO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: I. El objeto sumarial. II. Las etapas del sumario administrativo. III. Control judicial y el sumario previo. IV. Cuestiones sobre la prueba. IV.1. La declaración del sumariado. IV.2. Medios de prueba. V. El derecho de defensa en el caso de sanciones menores. VI. La teoría de la subsanación en el procedimiento disciplinario. VII. La suspensión o traslado del personal sujeto a sumario administrativo. VIII. Los plazos de caducidad en el procedimiento disciplinario. Efectos de la demora en la tramitación del sumario. IX. Progresividad *versus* derecho de defensa. X. El caso de las sanciones disciplinarias aplicadas al personal de la Administración pública sujeto a la Ley de Contrato de Trabajo. XI. ¿El personal contratado puede ser sometido a sumario disciplinario? XII. Salarios caídos. XIII. El caso de quien ha dejado de pertenecer a la Administración.

I. EL OBJETO SUMARIAL

El sumario administrativo es un procedimiento administrativo vinculado a la relación de empleo público con estabilidad. Es, por tanto, un freno a la desestabilización de la relación permanente, causado en conductas discriminatorias o persecutorias.

Cuando se requiere la instrucción del sumario, la sustanciación tiene entre otras finalidades la aplicación de algunas de las sanciones, apercibimiento, suspensión, cesantía o exoneración, previstas en los Artículos 30, 31, 32 y 33 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público¹.

Ahora bien, el sumario no tiene por único objeto aplicar una sanción. En realidad, como bien indica la Procuración del Tesoro de la Nación, hay varias finalidades que se persiguen con el sumario administrativo.

¹ PTN, *Dictámenes*: 270:213; 254:509; 254:548; 252:383.

En nuestra opinión, al existir un bien jurídico protegido general, su finalidad debe ubicarse justamente en la protección que persigue el sistema legal. En ese marco, su objetivo prioritario es determinar la existencia o no de una falta disciplinaria y así partiendo del carácter subjetivo de ésta, determinar el sujeto involucrado, para luego evaluar si es pasible de sanción y en su caso la magnitud de éste².

Por eso, coincidimos en el criterio que entiende que dar inicio a este procedimiento especial permite esclarecer si se ha cometido, o no un ilícito disciplinario y, en su caso, la “creación del acto administrativo que declarará al sujeto sometido, pasible o no de la sanción preestablecida”³.

El principio de verdad material tiene plena vigencia en estos procedimientos, como una forma integrante incluso del derecho de defensa. Más allá de los argumentos y pruebas aportadas por los sumariados y sin violentar las etapas procedimentales, la Administración siempre debe enderezar la sustanciación en el marco de la juridicidad y tales principios la conforman.

En ese sentido, debe hacerse lugar a la nulidad de un acto administrativo cuando existan razonables dudas de que se ha afectado la defensa del agente. “Tal garantía debe ser celosamente custodiada por la Instrucción, quien tiene que entender que su misión no es castigar sino encontrar la verdad, sea cual ésta fuere”⁴.

II. LAS ETAPAS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO

El sumario disciplinario se inicia con el acto administrativo que ordena su instrucción.

La promoción del procedimiento sólo requiere que, a título de hipótesis, se mencione el hecho o hechos que podrían configurar una falta disciplinaria. Es a través de la sustanciación de las actuaciones que permitirán esclarecer si se cometió o no un ilícito disciplinario y durante su desarrollo quien resulte sumariado podrá ejercer su defensa conforme a la reglamentación, para refutar o neutralizar las imputaciones⁵.

Si bien cada régimen establece las etapas y desarrollo del sumario, en general se encuentran diferenciadas por lo menos dos fases: la de investigación y la denominada “requisitoria” en el caso de existir sumariados.

Ambas están a cargo de un instructor o sumariante, a quien debe asegurarse la independencia suficiente, para que con objetividad y neutralidad, lleve adelante las etapas de la investigación. Los principios del debido proceso adjetivo y la verdad objetiva son pilares en el procedimiento que obligan a que el funcionario a cargo de

² Nos remitimos a lo señalado en los Capítulos II y III.

³ PTN, *Dictámenes*: 267:632; 262:125; 233:270.

⁴ Sánchez, Alberto, *El sumario administrativo en la provincia de San Juan*, San Juan, Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan, 1996, p. 57.

⁵ PTN, *Dictámenes*: 263:281.

la instrucción actúe en forma independiente. Esta exigencia tiene un especial significado, dado que el sumariante es un agente público, condición que podría generar sobre él presiones que impidan una actuación transparente y neutral. De ahí, la necesidad de preservar el ejercicio de su función.

El instructor debe ceñir la investigación, al objeto del sumario ya que en ningún caso podrá ampliar por sí mismo el ámbito de investigación.

La ampliación del objeto sumarial está a cargo de la autoridad competente, quien decidirá la conveniencia de ello. El abogado sumariante solamente debe anotar acerca de los hechos nuevos, pero no le corresponde disponer la medida de ampliar la investigación, su función se circunscribe a esclarecer el hecho que dio origen al sumario⁶.

En la etapa de investigación, el instructor efectúa una tarea insoslayable para el desarrollo del sumario que le va a permitir emitir opinión sobre la existencia o inexistencia de una falta disciplinaria y de los eventuales responsables. Por eso goza de una amplia discrecionalidad para determinar las medidas perquisitivas o diligencias que deben cumplirse, la convocatoria de testigos, todo ello en pro de dilucidar los hechos⁷.

En la fase los regímenes normativos suelen establecer el secreto sumarial⁸, criterio que ha sido cuestionado como regla o principio. Resulta indiscutible que se trata de preservar la investigación y los elementos reunidos por el instructor, y que tiene un efecto provisorio o temporario, hasta la segunda fase del procedimiento. Pero también es cierto que esa modalidad muestra una contradicción con el principio de transparencia.

En un primer momento, coincidimos con los autores⁹ que postulan invertir el principio y que el secreto sea declarado por el sumariante, en los casos que así fuera necesario para preservar la investigación. De esta forma, a la vista de las actuaciones, el acceso a la información no ofrecería restricción alguna.

Una nueva mirada sobre el tema nos lleva a postular la necesidad de preservar el secreto de la primera etapa sumarial, sin que ello pueda ser entendido violatorio del debido proceso adjetivo o de la transparencia pública. Además de los argumentos tradicionales de la necesidad de preservar la investigación y evitar la pérdida de pruebas, se suma otra de nivel práctico, pues posibilitar la vista como regla, terminaría por obstruir el propio trámite sumarial. La sola sospecha de estar involucrado en algún hecho llevaría a que todo agente (hubiera o no prestado declaración informativa o testimonial) solicitara el acceso al expediente y formulara peticiones dilatorias.

⁶ PTN, *Dictámenes*: 197:25; 212:71; 250:280; 256:40.

⁷ PTN, *Dictámenes*: 241:298.

⁸ Artículo 46 del RIA. El Artículo 10 del Decreto N° 3.360/1968 de la Ciudad de Buenos Aires establece: "El sumario será secreto hasta el momento que se formulen en forma concreta los cargos existentes en contra del imputado. La obligación de mantener dicho secreto se extiende al personal que intervenga en su tramitación y al que, por cualquier motivo, tenga conocimiento de hechos o circunstancias vinculadas al mismo".

⁹ García Pullés, Fernando, "Derecho sancionador y régimen disciplinario del empleo público", XXIX Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública -Rap*: 309:353.

La forma de evitar los perjuicios que supuestamente genera esa condición es controlar que la tramitación de esa etapa no insuma plazos excesivos, sino que, por el contrario, el principio de impulsión de oficio rija en toda su extensión.

Ya en la segunda fase del sumario, la vista es amplia; incluso debe ser otorgada en los casos en los que el instructor en su informe aconsejó la exención de responsabilidad. Ello porque la autoridad competente en materia disciplinaria posee amplias facultades para resolver en otro sentido, atento el efecto no vinculante de dicho informe. Por ende, en aquel supuesto se impone conceder la vista solicitada para que se formule descargo y ofrezca prueba, a fin de cumplir con el Artículo 18 de la Constitución Nacional¹⁰.

Una vez clausurada la primera etapa de la investigación, el instructor debe emitir un informe dando inicio a una etapa estrictamente contradictoria, que concluye con un nuevo informe de aquél.

La importancia del informe que da por finalizada la investigación primaria está dada por expresar un verdadero “estado de situación”, de una fase del procedimiento que es “reservada”. Por lo tanto, aquél debe ser autosuficiente, en atención a que resultará un instrumento fundamental para ejercer el derecho de defensa, en el supuesto que existiera la formulación de un cargo contra un agente público.

Asimilando dicho informe a la acusación en un proceso penal, se ha entendido aplicable el criterio de la Corte Suprema en el sentido de que las garantías constitucionales del debido proceso y de defensa en juicio exigen que la acusación contenga un detalle preciso de la conducta imputada, a efectos de que el procesado pueda ejercer en plenitud su derecho de ser oído y producir prueba en su descargo, así como el de hacer valer todos los medios que conduzcan a su defensa conforme a las leyes de procedimientos¹¹.

La exigencia contenida en el reglamento nacional (Decreto N° 467/1999) en cuanto a que debe consignarse una *relación circunstanciada de los hechos*, obliga al sumariante a describir cada uno de los hechos investigados, la apreciación de la prueba producida según la sana crítica, los fundamentos que llevan a tener por acreditada la materialidad de la falta investigada y los agentes han cometido la presunta irregularidad.

Si tomamos en consideración la descripción “abierta” de algunos tipos legales disciplinarios y la relativización del principio de tipicidad, resulta esencial que el instructor describa con detalle los hechos, actos u omisiones, y todos los elementos que permiten encuadrar la irregularidad cometida en una falta disciplinaria. Los principios del debido proceso adjetivo, transparencia e incluso la buena fe confluyen en esta etapa sumarial.

¹⁰ En ese sentido, Resolución PTN N° 126/2005.

¹¹ CSJN, *Fallos*: 312:540 (1989).

La calidad de sumariado se adquiere cuando es convocado a declarar, acto esencial del procedimiento que es presupuesto de los posteriores¹².

En definitiva, el agente sumariado debe comprender en forma clara y precisa la falta imputada y sus consecuencias, para encontrarse en condiciones para responder los cargos que se le formulan¹³.

En la etapa contradictoria se produce la denominada “defensa técnica”, en la cual el sumariado puede concurrir con asistencia de letrado, tomar vista de las actuaciones, presentar su descargo, ofrecer prueba y alegar sobre su mérito concluyendo con un nuevo informe del instructor¹⁴.

En esta defensa, se refutan los actos u omisiones que constituyen el objeto sumarial, es decir el agente produce su versión de lo sucedido, explicando y/o negando y ofreciendo la prueba en que sustenta su posición.

III. CONTROL JUDICIAL Y EL SUMARIO PREVIO

Vinculado directamente con la garantía del debido proceso adjetivo y la necesidad de permitir que el sancionado pueda producir las pruebas pertinentes que hagan a su defensa, la instrucción del sumario administrativo previo ha sido materia de justiciabilidad con distintos alcances.

Debemos distinguir el cese o baja de un agente según se trate de la aplicación de una sanción, del supuesto originado en una medida de reestructuración general.

Bajo este último aspecto, por ejemplo, se dictaron las conocidas leyes de prescindibilidad, convalidadas judicialmente, aplicando como criterio que la baja de un agente como medida de carácter general, no requiere un procedimiento previo de evaluación de la conducta del agente para legitimar la finalización del vínculo laboral.

En cambio, en los casos de sanciones de carácter particular (suspensiones, despidos), se abordó el tema analizándolo desde el punto de vista de la protección que emana del Artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional, que garantiza “la protección contra el despido arbitrario” y la “estabilidad del empleado público”.

En el caso “Sotelo”, la Sala I del Fuero Contencioso Administrativo Federal entendió que la garantía del debido proceso no se circunscribía al ámbito exclusivo del derecho penal, sino que los principios inherentes al “debido proceso legal” emergían de la Constitución Nacional. Así, como consecuencia del principio cardinal de legalidad administrativa, el deber de la Administración pública es encauzar su actua-

¹² PTN, *Dictámenes*: 249:635.

¹³ Ver *Dictámenes*: 152:262.

¹⁴ Artículos 111, 113, 114, 115 y 117 del Decreto N° 467/1999. Si existe parte acusadora se le debe dar intervención (Art. 109, del citado decreto). Ver Boletín de actualización; *Dictámenes* PTN, mes de marzo-abril, 2004, p. 15 y sigs.

ción dentro del marco y con sujeción estricta a la ley y al derecho, evitando prescindir de las garantías consagradas en el ordenamiento jurídico, la dispensa de instrucción de sumario resulta razonable en el caso de sanciones disciplinarias menores, mas no en supuestos donde se investiga la imposición de una medida de extrema gravedad como la analizada en el presente.

En general, la jurisprudencia fue conteste en sostener que el sumario es una de las formas o modalidades de garantizar el derecho de defensa, por lo cual en el caso de no formalizarse, debe surgir en forma clara que el sancionado tuvo oportunidad de ejercer ese derecho en forma plena.

Es interesante el análisis que se efectúa en la causa “G.” de mayo de 2000¹⁵. El caso se refería a la decisión del ISSB que declaró la cesantía de un agente, en virtud del Artículo 96 de las normas contenido en su Estatuto. Ese precepto estableció que la suspensión y cesantía, en caso de surgir de registros y constancias documentales, podían disponerse sin necesidad de investigación previa. El tribunal interviniente señala que, por más que el Estatuto contemple esa amplia atribución, ello no significa que no se diera al administrado la posibilidad de ejercer su derecho de defensa con las apropiadas formalidades sustanciales, siendo esencial a todo trámite administrativo en que estén en juego derechos subjetivos, la observancia del principio fundamental de derecho de defensa del administrado.

De esta forma, la circunstancia de que el actor haya ofrecido un descargo escrito carecía de relevancia si el procedimiento que se siguió, para la imposición de la medida expulsiva, se caracterizó por su desorden y carencia de formalidad.

No ha sido ésta la posición mantenida por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, en el año 1999, en “Buján, Carlos Héctor c/ Municipalidad de Tigre –demanda contencioso administrativa”¹⁶-. En esa oportunidad, se analizaba el caso de un agente de la Municipalidad de Tigre, Jefe de Departamento, que fue dejado cesante sin sumario administrativo previo.

Allí se decidió –entre otros casos– que la falta de instrucción sumarial no determina la nulidad del acto, pues “su sustanciación que ofrece al particular la posibilidad de formular descargo y probar en contrario la imputación resulta lógicamente vinculada a supuestos en que la falta de disciplina no se verifique por la mera comprobación objetiva [en el caso la cuestión central consistía en determinar la existencia de abandono de servicio]” (Considerando VIII del voto del Dr. Pisano)].

Es sumamente restrictivo el criterio de revisión aplicado por el Alto Tribunal Provincial, en lo relacionado con los procedimientos administrativos cumplidos en el ámbito de la Administración, y en esa línea de pensamiento entendió que se justifica-

¹⁵ “G.R.A. c/ ISSB-Resolución N° 114/1998”, sentencia del 12-5-2000 de la Sala I CNCAF, *ED*, 31-10-2000.

¹⁶ Ver *ED*, 31-10-2000.

ba esa revisión solamente en circunstancias excepcionales, frente a la configuración de un flagrante atentado al derecho de defensa, que no pueden corregirse en oportunidad de defenderse la parte ante el Tribunal, situación –de excepcionalidad– que no se presentaba en los hechos, dado que el actor había podido articular un recurso administrativo exponiendo allí sus defensas.

Como bien lo sostiene Canda en su comentario al fallo, el tribunal adhiere a la teoría de la subsanación, entendida ésta como la que postula que no interesa la indefensión del administrado en el ámbito de la Administración pública, si luego pudo defenderse ante la justicia¹⁷.

En el fallo “Valotta, María Concepción c/ Hospital de Pediatría SAMIC-Garrahan- s/ empleo público”, del 1° de junio de 2002, se reiteró la posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el sentido de que el incumplimiento por parte de la Administración de la garantía del Artículo 18 de la Constitución Nacional no puede ser saneado *a posteriori* y en otra instancia, pues es requisito esencial para la validez del acto concretar los procedimientos pertinentes.

Por último, cabe recordar el caso “Molinas”¹⁸, en el cual la mayoría de la Corte consideró que dicho funcionario no gozaba de la estabilidad especial que la Constitución Nacional asegura a otros funcionarios, ni le correspondía el procedimiento del juicio político, entendiendo que el Presidente de la Nación, por definición constitucional, era el órgano encargado de valorar la buena conducta del Fiscal General.

Entre otros aspectos, analizó la falta de sumario administrativo previo para remover al funcionario, señalando que cuando la Constitución confiere poder a cualquiera de los órganos de gobierno nacional éstos estaban autorizados a elegir los medios que a su juicio fueran los más conducentes para el mejor desempeño de aquéllos.

También consideró: “La fundada sospecha que recae sobre un funcionario público de haber cometido delitos dolosos contra la Administración pública y la fe pública, derivada del dictado del auto de procesamiento, es causa suficiente y razonable para que resulte inadmisibles la permanencia en su función del titular de un organismo que, como la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, tiene a su cargo la investigación de la conducta administrativa de los agentes de la Administración pública, y que entre otras funciones, debe denunciar ante la justicia competente hechos que considere presuntos delitos” (Considerando 20).

En disidencia, el Juez Belluscio rechazó este criterio y reafirma que el auto de procesamiento no es suficiente para acreditar la mala conducta, pues se trata de una

¹⁷ Resulta interesante señalar uno de los argumentos de la Administración al sostener la legitimidad de una sanción expulsiva basado en que el agente había ingresado a la Administración pública irregularmente, es decir, no en la categoría inicial del escalafón.

¹⁸ CSJN, Fallos: 314:1091 (1991).

medida fundada sólo en la existencia de prueba semiplena de delito o indicios sobre su autoría. En el ámbito administrativo, la indicada presunción sólo puede ser desvirtuada mediante el correspondiente sumario que respete las reglas del debido proceso.

Pero es en el voto del Dr. Petracchi en el que encontramos una clara justificación del sumario previo, como condición de una sanción disciplinaria. Sostiene: “La necesidad de ese procedimiento, responde a varios motivos, por un lado satisface a un inequívoco derecho que asiste a aquél a conocer las faltas que se le reprochan, a alegar sobre ellas y a producir la prueba que se estime conducente. Son éstos requerimientos del debido proceso adjetivo, que garantiza la Constitución Nacional y que deben ser mantenidos en todo trance en el Estado de Derecho. Asimismo, tal procedimiento resulta imprescindible para el encargado de valorar dicha conducta y decidir la suerte del sumariado [...]. Por lo demás ello también posibilita que los gobernados tomen conocimiento del obrar de sus funcionarios –tanto de los juzgados como de los juzgadores– dándose así el cumplimiento al deber antes mencionado”.

IV. CUESTIONES SOBRE LA PRUEBA

En el régimen nacional, tanto el sumariado como las partes acusadoras –si éstas se hubiesen presentado en tal calidad (Sindicatura General de la Nación y Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas)– pueden proponer medidas probatorias, tanto en la etapa de investigación como por supuesto en la contradictoria¹⁹.

Los elementos de pruebas –conforme el Decreto N° 467/1999– son apreciados de acuerdo a las reglas de la sana crítica, lo que significa que “el legislador no ha predeterminado el valor que debe asignarse a esos datos objetivos, sino que ha dejado que ellos sean ponderados según las reglas de la lógica, de la psicología, y de la experiencia, tanto por el instructor como por la autoridad que dicta el acto conclusivo”²⁰.

Este sistema también denominado de libre convicción radica en que la ley no vincula a la autoridad fijando pautas que cercenen su arbitrio. Por eso tiene amplias atribuciones para apreciar las pruebas, según “los principios lógicos reguladores del correcto entendimiento humano”²¹. Ese razonamiento debe ser puesto de manifiesto en el acto administrativo que dicte al concluir el sumario administrativo.

Los poderes públicos están vinculados a los valores materiales del ordenamiento jurídico y no a los meramente formales. Entre aquellos valores, consagrados en la Constitución, se encuentra la justicia, la cual ha de entenderse como justicia material. Con esa concepción, es el Poder Ejecutivo, particularmente, el que “en su doble

¹⁹ Es recién en esta etapa en la que puede ejercer, con amplitud, el llamado derecho de contradicción.

²⁰ *Dictámenes*: 241:298.

²¹ D’Albora, Francisco J., *Código Procesal Penal de la Nación*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997, p. 318.

función de impulsor de la legalidad y servidor imparcial de los intereses generales no puede permanecer neutral en esta materia [...]. La búsqueda de la decisión justa es el gran reto que el Estado material de Derecho le impone a la Administración pública para hacer realidad el valor de la Justicia”²².

Se reconoce que si la autoridad administrativa competente para decidir en un sumario considera que el instructor no ha dado primacía a la verdad jurídica objetiva, puede apartarse del informe de éste y resolver en consecuencia.

IV.1. La declaración del sumariado

La declaración como sumariado constituye una forma esencial del procedimiento; su omisión afecta los actos que se vinculan con él, pues desde la requisitoria hasta el descargo y la resolución, sin haber asumido tal carácter, resultan írritos²³.

Previo a recibirle declaración indagatoria, debe hacerse saber al declarante las causas que determinaron la instrucción, la responsabilidad que se le atribuía, la posibilidad de ser asistido por un letrado o de negarse a declarar sin que ello hiciera presunción en su contra, todo ello, sin exigirle juramento o promesa de decir verdad²⁴.

Resulta nulo el sumario administrativo y también la resolución administrativa que dispuso la cesantía del agente si al tomarle la declaración en carácter de testimonial, se vulneró su derecho de defensa en el trámite del sumario administrativo²⁵.

La declaración como testigo, sin haberle indicado que podía negarse a declarar y ser asistido por un letrado, invalidan el procedimiento; máxime si las imputaciones al agente surgieron de sus propias declaraciones testimoniales.

Aplicando los criterios del proceso penal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que permitir la declaración de una persona, previo juramento de decir verdad, sin darle antes a conocer el motivo de su citación, afecta la garantía del Artículo 18 de la Constitución Nacional en cuanto establece que nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo. En ese sentido, consideró que las posiciones tomadas al procesado, bajo juramento, son contrarias a la cláusula constitucional pues tal juramento entraña, en verdad, una coacción moral que invalida los dichos expuestos en esa forma. Exigir juramento al imputado a quien se va a interrogar, constituye una manera de obligarle, eventualmente, a declarar en su contra²⁶.

²² López González, José I., *Principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1988, p. 81.

²³ PTN, *Dictámenes*: 250: 276; 220:89; 232:210.

²⁴ CNCAFrál., Sala V, “Ocampo, José Aníbal c/ Hospital Garrahan - Resolución N° 994/2004 (Expte. 1264/03) s/ Amparo Ley N° 16.986”, del 2-11-2005. Del voto del Juez Otero.

²⁵ CNCAFrál., Sala V, “Ocampo, José Aníbal c/ Hospital Garrahan – Resolución N° 994/2004 (Expte. 1264/03) s/ Amparo Ley N° 16.986”, del 2-11-2005. Del voto del Juez Otero.

²⁶ *Fallos*: 281:177 (1971).

La declaración de quien es juzgado por delitos, faltas o contravenciones, debe emanar de la libre voluntad del encausado, el que no debe siquiera verse enfrentado con un problema de conciencia, lo que sería colocarlo en la disyuntiva de faltar a su juramento de decir verdad. Esto es extensivo a las actuaciones administrativas; las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa en juicio son de inexcusable observancia en todo tipo de actuaciones inclusive en los procedimientos administrativos de naturaleza disciplinaria²⁷.

En resumen, las garantías constitucionales se encuentran violadas si el sustento de las imputaciones que se le formulan al agente surge de sus declaraciones prestadas testimonialmente, pues en ese carácter no pudo ejercer el derecho de negarse a declarar ni servirse de asistencia letrada. En el caso, el despido se fundó en los testimonios que prestó el agente, previo juramento de decir verdad y sin perjuicio de que tal vez las faltas pudieron ser acreditadas a través de otros medios, las circunstancias de las que derivó su responsabilidad, se basaron en sus respuestas²⁸.

En cuanto a si el reconocimiento de los hechos es suficiente para tenerlos por ocurridos o si es necesaria la producción de otras pruebas, la doctrina penal señala que la declaración indagatoria no constituye un medio de prueba sino de defensa, aunque pueda contener elementos de convicción como ser el dicho confesorio²⁹.

Sobre este aspecto, adhiero al criterio sostenido en la causa “Plácido, Rita”, por la Cámara Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad de Buenos Aires –voto del Dr. Corti–, en la que se sostiene que la Administración debe acreditar la materialidad de los hechos y que si bien el reconocimiento del agente puede ser un elemento decisivo, *prima facie* no es el único, dado que el procedimiento administrativo se aplica a los principios de la verdad material, impulso e instrucción de oficio. Todo ello refleja un rol activo de la Administración en los procedimientos por estar comprometido el interés público.

Resulta esencial la aplicación del principio de congruencia, en la declaración indagatoria, lo que implica que se lo interroge sobre los hechos endilgados, describiéndoselos en forma precisas.

IV.2. Medios de prueba

Uno de los aspectos que merece atención a la hora de valorar el alcance del debido proceso adjetivo, es el de los medios de pruebas que la propia Administración produce, utilizando cámaras ocultas o escuchas telefónicas.

²⁷ Fallos: 324:3593 (2001).

²⁸ CSJN, Fallos: 324:3593 (2001).

²⁹ Clariá Olmedo, Jorge, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 1998, p. 325 y sigs.

Hemos extraído tres ejemplos de la jurisprudencia que se diferencian por la modalidad aplicada en la obtención de aquellas. En ellos se declararon la validez de los medios de prueba aplicados, son los casos “Le Donne” (en el cual la Administración pre-constituye prueba), “Plácido Rita” (la prueba es obtenida por un tercero ajeno a la Administración), “De Lorenzi” (organismos públicos disponen cámaras ocultas y escuchas telefónicas en un ámbito privado).

En el primer caso, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza interpretó que no existían inconvenientes para que la Administración pública recurriera a formular una constancia de que se iba a *pre-constituir* una prueba, que obviamente sería una prueba de cargo de un futuro sumario y que luego debería ser confrontada con la réplica de la defensa, que podría cuestionarla y demostrar o no la falsedad de su contenido.

Frente a una prueba de cargo pre-constituida en la etapa investigadora e instructora del proceso disciplinario del sumario administrativo, sobreviene dentro de los mismos procedimientos una etapa de descargo y defensa que es plenamente ejercida y en la que el sumariado puede y debe precisamente neutralizar la prueba de cargo, con la que el instructor formula su acusación.

Este criterio fue sostenido en el marco de una causa en la que se analizó el valor probatorio de las grabaciones efectuadas por una grabadora de filmación, a través del procedimiento denominado “cámara oculta”, dicho Tribunal consideró que a la altura de los avances tecnológicos y en pleno siglo XXI parecería un verdadero despropósito negarle eficacia probatoria, tanto a las filmaciones de la cámara oculta o a las escuchas telefónicas. Si bien existen facilidades tecnológicas que llevan a trucar, alterar o presentar de un modo creíble la realidad, utilizando estrategias y técnicas de falseamiento, existen también modos de ilustrar al intérprete si los medios utilizados han sido o no adulterados, falseados o desfiguran de un modo esencial la realidad grabada, sea filmica o telefónica³⁰.

Ahora bien, estas pruebas aun en el sumario administrativo deben ser tomadas como elementos indiciarios de la registración de los hechos, correspondiendo valorar además otras pruebas.

Los indicios se presentan como presunciones que tienen carácter de medio de prueba. “Se basan en hechos que se encuentran frente al hecho a probar en relación de autonomía y no de representación”³¹.

En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba entendió que la actividad probatoria no necesariamente debe referirse a prueba directa, siendo válida la prueba indiciaria o indirecta, definida como “aquella que se dirige a mostrar la certe-

³⁰ “Le Donne, Arnaldo c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza p/ acción procesal administrativa”, SCJ de Mendoza, Sala Segunda, 4-10-2002.

³¹ *Dictámenes*: 241:298.

za de unos hechos (indicios) que no son los constitutivos de la falta administrativa, pero de los que puede inferirse ésta última, como así también la participación del agente utilizando al efecto un razonamiento basado en el nexo causal y lógico existente entre los hechos probados y los que se trata de probar”³².

En ese contexto, otro aspecto a destacar es el agente instigador. Se consideró falta de ética la utilización de esta figura para formar una *mise-en-scène*, fabricar un escenario que demuestre la intención de los agentes públicos de cometer una irregularidad administrativa o un delito penal. Al igual que el agente encubierto, cuestionándose la validez ética y jurídica de este tipo de procedimientos, ya que se recurre al fraude, a la sorpresa, se atenta contra la buena fe del agente investigado.

Pero como bien ha sostenido el citado Tribunal provincial, “es un tema de delicada dilucidación. Nos encontramos por un lado con la existencia de una generalizada corrupción administrativa y política a través o alrededor de la actividad estatal. Generalmente sus partícipes, con lógico accionar, tratan de no dejar evidencias.

Normalmente los sujetos corruptibles conocen del procedimiento administrativo y tratan de no dejar huellas y procurar su impunidad. Frente a tales dificultades y como un método para luchar contra la corrupción, encontrar pruebas y evidencias, se recurre a estas técnicas modernas de escuchas telefónicas, filmación de circunstancias preparadas para sorprender a los sospechados en acciones verdaderamente reprochables, procurando así munirse de las evidencias necesarias para proceder a las instrucciones sumariales y de tal manera expulsar a los empleados deshonestos y corruptos. Es verdad que se puede sorprender al agente instigado en su buena fe, pero se trata precisamente de comprobar que el agente instigado es proclive a realizar acciones reprochadas por la sociedad [...]. De todos modos, este procedimiento debe ser cuidadosa y prudentemente evaluado por el juzgador sea penal o disciplinario para tomar las decisiones ajustadas a la realidad y sin desconocerle los derechos elementales al debido proceso”.

La figura del agente provocador ha sido varias veces considerado en el ámbito judicial penal, incluso por la Corte Suprema, distinguiéndose el caso del agente que se aprovecha de las oportunidades o facilidades que le otorga el propio investigado, de los que son producto de la actividad creativa de aquellos³³.

Sobre estos tipos de pruebas y de consuno con la mayoría de los autores, en la causa “Plácido, Rita Celia c/ GCBA s/ impugnación actos administrativos”, la Sala I de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad de Buenos Aires, de junio 2004, sostuvo que no puede dejarse de lado la posibilidad de recurrir a medios probatorios impuestos por el lógico avance tecnológico, que

³² TSJ Córdoba, “Zorzenon, María Eugenia y otra c/ Municipalidad de Córdoba s/ Plena Jurisdicción - Recurso directo”, del 9-8-2000.

³³ Fallos: 313:1305.

permitan verificar la existencia de hechos que de otra forma no podrían ser detectados. Aun sin regulación específica, pueden ser admitidos como prueba, siempre y cuando se produzcan dentro de los límites constitucionales, esto es, con respeto al derecho de propiedad, a la intimidad, entre otros.

Por último, en la causa “De Lorenzi, María Gabriela c/ EN - M° Justicia IGJ-Resol. N° 6/2008”, la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal entendió que las medidas probatorias realizadas mediante los mecanismos cuestionados –videofilmación con cámara oculta y grabación de comunicaciones telefónicas– no afectan el ámbito de autonomía individual de la actora que constituye el derecho a la intimidad o hubieren lesionado la garantía consagrada en el Artículo 18 de la Constitución Nacional. Ello porque “esos derechos no son absolutos sino que encuentran su límite legal siempre que se hallen implicados asuntos institucionales o de interés público u ofendan el orden y la moral públicas. En ese sentido, debe tenerse en cuenta la condición de empleada pública de la actora que cumplía funciones en la planta permanente de la Inspección General de Justicia [...] y que proporcionó voluntariamente su número de teléfono particular como también el domicilio del estudio jurídico en el que libremente y por su propia iniciativa concertó y formalizó una entrevista con personas desconocidas por ella para charlar personalmente acerca de trámites ante dicho organismo que esas personas pudieran requerirle [...]”.

En el caso, las pruebas (las filmaciones y grabaciones de audio secretas se llevaron a cabo en un organismo público y en un estudio jurídico particular) estuvieron a cargo de un investigador con conocimiento del Fiscal de Control Administrativo dentro del ámbito de una investigación. Aquél se encontraba facultado para disponer la realización de dichas pruebas, a los fines de verificar un hecho constitutivo de una irregularidad u obtención de pruebas al respecto. También contaba con atribuciones amplias respecto a las medidas de pruebas, siempre que no implicaran injerencia en un derecho o garantía individual, en cuyo caso debía requerir autorización judicial.

Como se señaló, en el Tribunal, consideró que el método utilizado era válido y no eran afectados derechos individuales.

V. EL DERECHO DE DEFENSA EN EL CASO DE SANCIONES MENORES

Debe considerarse si la circunstancia de que las normas estatutarias autoricen la aplicación de sanciones menores, sin sumario previo, obliga igualmente a resguardar el derecho de defensa.

Reiteramos que aun en estos casos se impone el descargo del sumariado, exista o no una norma que expresamente lo establezca, ya que aun en ausencia de ella el debido proceso constituye un principio constitucional de obligatorio acatamiento. El descargo supone un procedimiento reducido tendiente a tutelar el derecho de defensa y a facilitar nuevos elementos de juicio a la Administración. Empero, si bien no

requiere la formalidad propia del procedimiento sumarial, debe resguardar, aunque mínimamente, el cumplimiento de los derechos a ser oído; a ofrecer y producir prueba y a una decisión fundada. Todo ello en el marco sumarísimo que la naturaleza de ese trámite implica³⁴.

Ahora bien, si no obstante ello la Administración hubiese ordenado instruir un sumario administrativo, a mi entender, ésta debe cumplir con todos los requisitos legales exigidos, no puede so pretexto de que no es necesario instar un procedimiento soslayar el cumplimiento de alguna etapa esencial, pues se estaría configurando una violación al ordenamiento jurídico³⁵.

Sobre ello volveré más adelante al referirme a un caso resuelto por la justicia de la Provincia de Buenos Aires acerca de un sumario iniciado a un agente regido por la Ley de Contrato de Trabajo.

En definitiva, la exigencia de procedimiento debe guardar debida proporción con el tipo de infracción que se imputa, de ahí que para las sanciones leves, por ejemplo, apercibimiento y suspensión de hasta cinco días –según el Artículo 35 de la Ley N° 25.164–, se prevea que no se requerirá sumario.

Es razonable este tipo de previsión, pues al asegurarse el derecho de defensa no es dable exigir mayores trámites documentados pues ello sería –al decir de Sánchez Morón– como “matar moscas a cañonazos”³⁶.

El derecho de defensa, en el marco del régimen nacional, se garantiza al exigirse la notificación al agente de las imputaciones que se le formulan, citándolo a una audiencia para que efectúe su descargo y acompañe pruebas. Luego, previo dictamen del servicio jurídico permanente del área, la autoridad competente resolverá sin más trámite³⁷.

³⁴ TS Córdoba, “Bianchi, Víctor Hugo c/ Provincia de Córdoba s/ Plena jurisdicción - Recurso de apelación”, 8-8-2000.

³⁵ En principio, es discutible la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, en la causa “Hernández, Pablo Fabián c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, del 30 de julio de 2003, que rechazó la acción interpuesta por el actor que entendió que en el procedimiento sumarial que se le siguió en sede administrativa se había vulnerado la garantía del debido proceso. El Tribunal entendió que bastaba para rechazar una hipotética violación del derecho de defensa tener en cuenta que, dada la entidad de la sanción en definitiva aplicada –tres días de suspensión–, no era necesaria la tramitación del sumario (Arts. 55 y 56, Ley N° 8.525) –como se hizo en el caso– bastando, de acuerdo con la Ley N° 8.525, con la “vista previa al agente por dos días para que efectúe su descargo”. Por ello, consideró que se había configurado la vulneración al debido proceso invocada, desde que la Administración garantizó al agente su defensa mediante la tramitación del complejo procedimiento del sumario administrativo, cuando le hubiera bastado con sólo correr una vista previa, formalidad ésta que en la especie pudo, pues, considerarse observada, y con creces.

³⁶ Sánchez Morón, Miguel, *Derecho a la función pública*, Madrid, Tecnos, 2004, p. 308.

³⁷ Ver Decreto N° 1.421/2002. Existen otros casos en los cuales no se requiere sumario: los supuestos de la Ley N° 25.164 contemplados en los incisos a) y b) del Artículo 31 (a. incumplimiento reiterado del horario establecido y b. inasistencias injustificadas que no exceden de diez días discontinuos en el lapso

VI. LA TEORÍA DE LA SUBSANACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Los aspectos vinculados a la satisfacción de la garantía de defensa en una etapa posterior a la administrativa –cuando en ésta no se respeta– tiene solución jurisprudencial (objetable a nuestro entender), interpretándose que si se configura alguna restricción resulta posible que posteriormente se subsane en la etapa judicial. Las omisiones en las que se pudo incurrir en la instancia administrativa son en principio salvables en la instancia judicial posterior³⁸.

El principio general en los tribunales judiciales ha sido que las deficiencias en la sustanciación de los procedimientos administrativos (en el caso de las actuaciones sumariales) no importan violación del derecho de defensa, si la parte que alega la conculcación de este derecho no acredita que las mismas son de imposible subsanación en la posterior instancia judicial³⁹.

Esta teoría se basa específicamente en que el desplazamiento del derecho de defensa a una etapa posterior a la resolución del caso, es válida siempre que medie la posibilidad de atacar la resolución para hacer efectivo el ejercicio de ese derecho. El defecto es subsanable si el derecho de defensa puede ser ejercido en un recurso administrativo o judicial posterior⁴⁰.

Con ese razonamiento si en el sumario previo se presentaron vicios en algún aspecto concerniente al derecho de defensa, con este criterio, se encontrarían subsanados si posteriormente al tramitarse el recurso jerárquico se concedió la oportunidad de ejercerlo con amplitud⁴¹.

Cabe rechazar el pedido de nulidad del procedimiento administrativo –en el caso, del sumario administrativo– si con ello sólo se satisface un principio teórico; razón por la cual no corresponde hacer lugar a dicha solicitud cuando el defecto es subsanable, sin afectar el derecho de defensa del administrado en el posterior proceso judicial.

de doce meses inmediatos anteriores y siempre que no configuren abandono de tareas), y los incisos a) y c) del Artículo 32 (a. inasistencias injustificadas que excedan de diez días discontinuos, en los doce meses inmediatos anteriores y c. infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta días de suspensión en los doce meses anteriores). El Artículo 35 del Decreto N° 1.421/2002 establece que en estos casos “la autoridad con facultades para imponerlas deberá notificar al agente involucrado, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 41 del ‘Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N° 1.759/1972 t.o. 1991’, de las imputaciones que se le formulan. El agente podrá efectuar su descargo, dentro del plazo de diez (10) días a partir de la notificación, pudiendo acompañar las pruebas que estime necesarias. Una vez efectuado el descargo y/o sustanciada la prueba si correspondiere o vencido el plazo previsto en el párrafo anterior y previo dictamen del servicio jurídico permanente del área, la autoridad competente resolverá en el término de treinta (30) días a partir de la emisión del referido dictamen [...]”.

³⁸ *Fallos*: 258:031; 253:229 (1962).

³⁹ CNACAFral., Sala V, “Lata, Jaime R. c/ Hospital de Clínicas José de San Martín”, 30-12-1996.

⁴⁰ *Fallos*: 239:54; 258:299 (1964).

⁴¹ *Dictámenes*: 115:289; 242:19.

Por ello, cualquier omisión de un trámite en el expediente administrativo no resulta suficiente para motivar la nulidad de la resolución emitida en él, dado que tal declaración de nulidad requiere la ponderación, en cada caso, de las consecuencias que producen a la parte interesada, la omisión que endilga y si deriva en la falta de defensa. En ese sentido, se ha valorado que “el principio de economía procesal impide la anulación de dicha resolución cuando, aun subsanado el defecto con todas sus consecuencias, es de prever que, lógicamente, se emitiría un acto administrativo igual al anulado”⁴².

La Sala I de la Cámara Nacional Federal en lo Contencioso Administrativo en la causa “Nazzareta, Diego Andrés c/ CNRT Res. N° 2.233/2004 s/ medida cautelar autónoma”, del 18 de noviembre de 2005, coincide en que no puede subsanar en el proceso judicial a las omisiones del procedimiento administrativo. El criterio opuesto lo sostuvo la Sala III en “La Internacional Empresa de Transporte de Pasajeros S.A.C.C.F. c/ Comisión Nacional de Regulación del Transporte”, del 28 de febrero de 2006.

Coincidimos con la postura que entiende que el debido proceso, para ser efectivo, debe ser ejercido con anterioridad a la sanción misma. De allí la necesidad del “sumario previo”. No se puede asimilar la garantía del debido proceso previo con el acceso al control administrativo a través de la vía recursiva, pues son dos temáticas diferentes. En efecto, el recurso es una impugnación de un acto administrativo que se interpone *a posteriori* de la imposición de la sanción. Su objetivo es agotar la vía administrativa como paso previo a la judicial.

Ello armoniza con los principios del derecho disciplinario moderno, enmarcados en los postulados contenidos en las nuevas constituciones, que distinguen entre vía recursiva y descargo o sumario previo, como dos garantías independientes e igualmente valiosas, la primera instituida para posibilitar el efectivo control de legalidad de la actividad administrativa y la segunda como concreción de la garantía constitucional del debido proceso legal. Así las cosas, la omisión de al menos un mero descargo no puede en modo alguno considerarse suplida por la posterior instancia recursiva⁴³.

Sin embargo, la teoría de la subsanación ha encontrado sus límites, en la opinión de la Procuración del Tesoro. En ocasión de considerar que es de cumplimiento ineludible el derecho de defensa, conforme al procedimiento del Decreto N° 1.421/2002; entendió que si bien el agente a quien se aplicó una cesantía por inasistencias injustificadas pudo argumentar su defensa al interponer el recurso de reconsideración y jerárquico, no surgía de las actuaciones que sus dichos hubiesen sido investigados

⁴² Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, “Ponchón, Jesús A. c/ Policía Federal Argentina”, del 18-5-1999.

⁴³ En ese sentido, ver “Rius, Guillermo Clemente c/ Provincia de Córdoba s/ Contencioso Administrativo - Plena Jurisdicción - Recurso de Apelación”, TS de Córdoba, 7-12-1999.

y que se hubiera producido la prueba ofrecida por él. Por ello, sin perjuicio de que las inasistencias fueron justificadas, lo que podía dar lugar a una cesantía, se debió –en la etapa recursiva– proveer las medidas necesarias para determinar con un grado mayor de certeza dicho extremo⁴⁴.

Como sostiene el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires en la causa “Rackauskas”, la teoría de la subsanación no puede ser entendida en términos absolutos, debiendo ponderarse en cada caso la entidad del perjuicio que pudo causarle al particular la omisión de algún requisito del acto y si ese perjuicio persiste luego de la pretendida subsanación. Con cita de Comadira recuerda que la facultad disciplinaria está sujeta a condicionamientos formales y sustanciales que impone el ordenamiento normativo⁴⁵.

VII. LA SUSPENSIÓN O TRASLADO DEL PERSONAL SUJETO A SUMARIO ADMINISTRATIVO

Las normas legales suelen autorizar a la Administración a trasladar al agente público que se encuentra sometido a sumario disciplinario, ya sea se encuentre sumariado o no. No se trata del ejercicio del *ius variandi*, sino de una potestad motivada en los hechos y la conducta presunta del agente, investigada en el procedimiento.

Sin perjuicio de lo que indique el ordenamiento jurídico, las suspensiones preventivas deben serlo por tiempo determinado, la prórroga sucesiva de dicha medida a lo largo de toda la tramitación del sumario deviene en irrazonable y produce un efectivo perjuicio al agente, máxime si el acto de suspensión no fijó un plazo concreto, sino que lo hizo hasta la conclusión del sumario administrativo⁴⁶.

Su finalidad es permitir asegurar el éxito en cuanto a la reunión de la prueba, evitando que la permanencia en las funciones del agente pueda ser inconveniente para el esclarecimiento del hecho, es decir que la prueba pueda dispersarse o entorpecerse la investigación⁴⁷.

Similar límite cabe exigir en el caso de que la suspensión fuera supeditada a la finalización de la causa penal. Si además fue citado a declarar, esa medida provoca graves consecuencias en el agente “al afectar un derecho natural y de raigambre constitucional como es el derecho a trabajar (Artículos 14 y 14 bis de la Constitución Nacional) y constituye una medida extrema cuyo ejercicio es restrictivo a la luz de sus basamentos éticos y jurídicos”⁴⁸.

⁴⁴ *Dictámenes*: 251:399.

⁴⁵ Causa “Rackauskas, Milda Ángela c/ GCBA s/ impugnación actos administrativos”, CACAyTCBA, Sala I, diciembre de 2004.

⁴⁶ CACAyT-CBA, Sala II, “Bianco, Norberto Jesús c/ GCBA s/ Revisión de cesantías o exoneración de empleados públicos”, del 27-11-2009.

⁴⁷ PTN, *Dictámenes*: 236:251; 241:219.

⁴⁸ CNACAFral., “Gago”, del 24-2-2004.

Si la suspensión preventiva que se le impuso al agente en ejercicio de sus funciones fue dispuesta con fundamento en el auto de procesamiento dictado en el juicio penal, al declararse la prescripción de la acción penal, cesó la situación procesal que dio lugar al dictado de aquella suspensión, por lo que corresponde dejarla sin efecto. Ello sin embargo no habilita al agente a reclamar por salarios caídos ya que en su oportunidad la decisión preventiva fue válida, además “la causa sustancial del acto nunca desapareció, circunstancia que en alguna medida es imputable al propio agente, que aceptó que la causa penal concluyera por prescripción y no por una clara exculpación”⁴⁹.

En el caso del traslado del empleado, es necesario que se le haga conocer en su real dimensión los motivos reales de la medida, y por ende que el acto se encuentre debidamente motivado a efectos de no afectar el derecho de defensa⁵⁰.

VIII. LOS PLAZOS DE CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO. EFECTOS DE LA DEMORA EN LA TRAMITACIÓN DEL SUMARIO

El Artículo 38 de la Ley N° 25.164 establece que los plazos perentorios e improrogables para resolver los sumarios administrativos nunca podrán exceder de seis meses de cometido el hecho o la conducta imputada.

Esta norma ha dado lugar a que la Procuración del Tesoro⁵¹ considerara que esa disposición cercena la potestad disciplinaria de la Administración pública. En virtud de ello y a fin de afianzar la justicia, la única solución posible, mientras no sea derogada, el Poder Ejecutivo debe no aplicarla, pues existen razones suficientes como para considerar fundadamente cuestionada su constitucionalidad.

Con esa línea argumental, cabe entender que la caducidad de la instancia halla justificación en la necesidad de conferir un instrumento al Estado para evitar la indefinida prolongación de los juicios, pero no puede constituir un artificio tendiente a impedir un pronunciamiento sobre el fondo del caso. Es incluso contrario al Artículo 18 de la Constitución Nacional pues todo imputado –luego de un procedimiento tramitado en legal forma– necesita de un pronunciamiento que defina su posición frente a la ley y a la sociedad, y que ponga término a la situación de incertidumbre.

El Artículo 38 entonces aparece como “un artificio tendiente a impedir un pronunciamiento sobre el fondo del pleito”, pues no se reglamenta razonablemente el derecho constitucional de la defensa en juicio del agente público. Pero, además, lo grave es que mediante esta norma se restringe la potestad disciplinaria de la Administración pública, impidiéndose el ejercicio de una facultad inherente al poder adminis-

⁴⁹ PTN, *Dictámenes*: 257:463.

⁵⁰ CACAyT-CBA, “Biglia, Alejandro c/ GCBA s/ amparo (Art. 14, CCABA)”, del 3-6-2009.

⁵¹ *Dictámenes*: 241:626.

trador otorgada por la Constitución Nacional como es la de remover a sus empleados. En modo alguno puede interpretarse que el legislador se ha referido a plazos perentorios e improrrogables, cuyo vencimiento pueda significar la extinción de la acción disciplinaria por no haberse dictado la resolución.

Es por ello que el plazo durante el cual el instructor debe llevar a cabo su investigación es ordenatorio, indicativo y no perentorio, por ello su vencimiento no determina la caducidad de la investigación aún no realizada.

La demora injustificada en la tramitación sólo puede derivar en la responsabilidad del instructor, pero no la caducidad⁵².

Este instituto, conforme a la Ley de Procedimientos Administrativos, procede en los procedimientos en los cuales no rige como regla el principio de oficialidad, es decir en aquellos cuya sustanciación depende del impulso de los administrados.

En ese sentido, el Artículo 1º, inc. e), apartado 9º, de la Ley Nº 19.549, prevé que la caducidad no es aplicable a los procedimientos en los cuales la Administración considere que debe continuar por sus características o por estar comprometido el interés público⁵³.

El Profesor Comadira, en oportunidad de desempeñarse como Síndico General de la Nación, tuvo ocasión de considerar este argumento y analizar que no resulta dudoso que “el interés público aparece comprometido cuando se imputa a un agente de la Administración el incumplimiento de sus deberes funcionales o la transgresión de prohibiciones propias de su estado, motivo por el cual el instituto de la caducidad del procedimiento administrativo es incompatible con los valores involucrados en la investigación disciplinaria”. Agregó que es irrazonable someter el procedimiento sumarial a la caducidad así como absurdo y dogmático, pues admitiendo el plazo se alteraría gravemente la potestad disciplinaria, como poder inherente a la organización administrativa⁵⁴.

Coincido con estos criterios. Una solución contraria acarrearía perjuicio disvalioso tanto en lo que hace a la tramitación en sí, por la presión que se ejerce sobre el instructor, como por los resultados, pues el mero transcurso del tiempo tendría efectos exculporios.

Deben apreciarse la dilación causada por diligenciamiento de oficios, pericias u otros trámites, cuya duración no depende del instructor.

Sin embargo, entiendo que siempre corresponderá analizar los supuestos especiales pues el ejercicio de una potestad y la necesidad de preservarla, no puede ir en desmedro del agente y del propio interés público que justamente se trata de proteger

⁵² *Dictámenes*: 249: 635; 241:298.

⁵³ Ese criterio coincide con el Artículo 4º, última parte del Decreto Nº 1.752/1972, Reglamento de la Ley Nº 19.549.

⁵⁴ Resolución SIGEN Nº 6/2003.

con la inaplicabilidad de aquel instituto. Y ello sucede cuando el procedimiento de ser una vía idónea para investigar los hechos y también ejercer el derecho de defensa, se convierte en un simple cúmulo desordenado de fojas que dilata la resolución del caso y en una carrera de obstáculos como lo ha indicado Escola⁵⁵. En definitiva, corresponde que en materia del procedimiento disciplinario el análisis de la caducidad deba ir acompañado del de la eficiencia y eficacia.

Creo oportuno traer a colación los principios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del reconocimiento del derecho a un proceso “dentro de un plazo razonable” previsto en la Convención Americana con fundamento, entre otras razones, en la necesidad de evitar dilaciones indebidas que lleguen a traducir una privación y denegación de justicia. A pesar de que la Convención no ha aclarado el alcance de la expresión “plazo razonable”, existen muchísimos antecedentes en la jurisprudencia internacional que han considerado, a la luz de las circunstancias particulares de cada caso, los siguientes criterios: la complejidad del litigio, la conducta de los demandantes y de las autoridades judiciales, y la forma como se ha tramitado la etapa de instrucción del proceso⁵⁶.

Es interesante una decisión de la Corte Superior de Justicia de la Provincia de Santa Fe, que debió decidir acerca de la nulidad de una sanción disciplinaria de cinco días de suspensión, aplicada a una docente, a los cinco años y dos meses de acontecidos los hechos, cuando el procedimiento administrativo estuvo paralizado durante tres años y ocho meses a la espera de un dictamen. En el caso, resultaba de aplicación una ley provincial que establecía que el docente no podía estar afectado por la instrucción de un sumario por un plazo mayor de ciento ochenta días, plazo que se había excedido en demasía, habiéndose advertido que la Administración no alegó o advirtió motivos razonables que justificaran la demora⁵⁷.

IX. PROGRESIVIDAD VERSUS DERECHO DE DEFENSA

Superada la etapa de investigación, la autoridad competente para dictar el acto conclusivo es quien puede, ante el asesoramiento del servicio jurídico permanente, ponderar si se dan circunstancias especiales para reabrir el sumario. Ello puede configurar ante alguna nulidad absoluta durante el procedimiento o para lograr una investigación integral de los hechos objeto de la pesquisa que no hubieran sido debidamente examinados. Siempre deberá ponderarse en cada caso si esa reapertura afecta

⁵⁵ Escola, Héctor J., *Tratado general de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1981, 2ª edición actualizada, p. 149.

⁵⁶ Dictamen de la Comisión del 15 de octubre de 1996, *in re* “Gral. Gallardo, José Francisco”.

⁵⁷ “Alaniz, Aurelia María Felisa Adet de c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, CSJ Sta. Fe, 29 de octubre de 2003.

el principio de progresividad y preclusión, según el cual si hubo un procedimiento disciplinario cumplido regularmente deviene improcedente retrotraer el trámite a etapas superadas⁵⁸.

Como principio general, el procedimiento del sumario administrativo disciplinario se compone de diversas etapas y el principio de progresividad impide retrotraerlo a etapas superadas, en tanto los actos realizados regularmente se precluyen, sin que sea necesario su notificación. El fundamento de ello es la seguridad jurídica, pero también como lo sostuvo la Procuración del Tesoro de la Nación, se basa “en la necesidad de lograr una administración de justicia rápida dentro de lo razonable; pero sobre todo, satisfacer una exigencia consustancial con el respeto debido a la dignidad del hombre cual es el reconocimiento del derecho que tiene toda persona a liberarse del estado de sospecha”⁵⁹.

X. EL CASO DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS APLICADAS AL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SUJETO A LA LEY DE CONTRATO DE TRABAJO

En el ámbito nacional, el personal regido por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) que resulte pasible de sanciones administrativas tiene restringido su derecho de defensa en sede administrativa.

Este criterio es el sostenido por la Procuración del Tesoro de la Nación, al entender que la vigencia del Régimen de Contrato de Trabajo implica que la Administración cuando decide poner fin con justa causa a la relación laboral, no es necesario la aplicación de sanciones de cesantía o exoneración previo sumario, pues ello es propio de la relación de empleo público. “De allí que en tal supuesto, la Administración debe ocuparse de contar con adecuado respaldo probatorio para demostrar la existencia de la justa causa de despido en el juicio laboral que eventualmente promoviera el empleado [...]. De ello se deriva que salvo la existencia de normas legales o convencionales que impongan la necesidad de realizar sumario, corresponderá simplemente extinguir la relación notificando tal decisión y la justa causa que se invoque, y coleccionar las pruebas necesarias para la demostración de la existencia de tal causa en sede judicial”⁶⁰.

Por lo tanto, esos agentes públicos recién están en condiciones de hacer valer todas las pruebas que hacen a su defensa, una vez producido el *distracto* o, por ejemplo, de aplicada una sanción de suspensión; lo que para nosotros constituye una flagrante transgresión a las normas constitucionales.

⁵⁸ PTN, *Dictámenes*: 165:63; 196:180; 235:493.

⁵⁹ PTN, *Dictámenes*: 183:54.

⁶⁰ PTN, *Dictámenes*: 235:231; 237:188; 247:411.

El derecho de defensa es una garantía cuya vigencia permite evitar el uso abusivo de las potestades disciplinarias, pero que también un sumario previo como todo procedimiento administrativo, es una exigencia de una mejor Administración: el administrado, con sus peticiones y reclamos, “es coadyuvante importante en el logro de una actividad administrativa legítima y eficaz”⁶¹.

Estamos en el ámbito de la denominada “tutela administrativa efectiva”, principio que se perfila como una garantía sustancial, que gravita directamente tanto en el procedimiento administrativo como en la actividad general de la Administración pública. “Su inserción en la actividad administrativa debe ser adecuadamente ponderada con el fin de distinguirla de aquella noción más conocida denominada tutela *judicial* efectiva”⁶².

En ese sentido, se ha sostenido que de igual forma que el debido proceso estatuido en el Artículo 18 de la Constitución Nacional fue extendido al procedimiento administrativo, las normas convencionales⁶³ que se refieren a la protección judicial o al recurso judicial se trasladaron a planos diferentes del accionar estatal. Esta particularidad se detecta en el caso “Astorga”, en el cual la Corte, para definir el contenido de la tutela administrativa efectiva, “recurre a la noción habitual de la garantía de defensa *en juicio* detallando los elementos distintivos que se presentan en el marco de la gestión administrativa. Se extrapola de esa manera el concepto de defensa en juicio que había desarrollado durante años al ámbito de la Administración pública y se construye el concepto examinado [...]. Los nombres cambian pero los objetivos son los mismos y por ende todas las construcciones pensadas para la defensa en juicio se vuelven aplicables”⁶⁴.

En definitiva, la interpretación de la Procuración del Tesoro de la Nación es contraria a las normas constitucionales y a los tratados de derechos humanos.

Pero veamos el Artículo 67 de la LCT: “Facultades disciplinarias. Limitación: El empleador podrá aplicar medidas disciplinarias proporcionadas a las faltas o incumplimientos demostrados por el trabajador. Dentro de los treinta (30) días corridos de notificada la medida, el trabajador podrá cuestionar su procedencia y el tipo o extensión de la misma, para que se la suprima, sustituya por otra o limite según los casos. Vencido dicho término se tendrá por consentida la sanción disciplinaria”.

⁶¹ Escola, Héctor J., *op. cit.*, p. 143.

⁶² Gutiérrez Colantuono, Pablo, “Tutela y prevención administrativas”, en AA VV, *Cuestiones de Acto Administrativo, Reglamento y Otras Fuentes del Derecho Administrativo*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2009.

⁶³ Artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8º y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2º, inc. 3º, aps. a) y b), y 14, inc. 1º, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁴ Gutiérrez Colantuono, Pablo, *op. cit.*, p. 373 y sigs.

¿El trabajador del sector privado se encuentra en mejores condiciones que el trabajador público? ¿Es posible que en los casos de los agentes públicos sujetos a la LCT dicho régimen legal se aplique “parcialmente”, sin que se le permita hacer uso de la defensa del Artículo 67?

Abogamos porque dicho organismo asesor modifique su criterio y adopte un criterio constitucional.

XI. ¿EL PERSONAL CONTRATADO PUEDE SER SOMETIDO A SUMARIO DISCIPLINARIO?

Con el término precarización⁶⁵ incluimos todos los tipos de contratación de personal que bajo las denominaciones de “contratado, transitorio o temporario”, carecen de estabilidad.

El contratado es una tipología de agente público que todos los regímenes jurídicos de empleo prevén como una categoría excepcional que cumple funciones en situaciones determinadas, excepcionales o transitorias.

Hemos sostenido que durante la década de 1990 se intensificaron las relaciones de trabajo en el ámbito de la Administración regidas por contratos de locación de servicios de derecho público, ajenos a los sistemas de función pública o a las normas marco y a la ley de contrato de trabajo⁶⁶.

El personal contratado al que nos referimos es de antigua data, es decir los Estatutos han previsto esta figura. Por ende, no es ilegítimo que el Estado celebre estos contratos, sino el ejercicio abusivo y la desviación de poder que produce el uso indiscriminado de esta figura.

En definitiva, estos regímenes dejaron de ser excepcionales o temporarios para convertirse en una modalidad típica y habitual en el Sector Público⁶⁷.

Sin perjuicio de lo dicho, creemos que existen características comunes a todos los agentes contratados que le dan entidad y permiten diferenciarlos de otros⁶⁸. Ellas son:

⁶⁵ Para el *Diccionario de la Real Academia Española* (Madrid, Espasa-Calpe, 22ª edición), en su primera acepción, precario significa “De poca estabilidad o duración”.

⁶⁶ Ivanega, Miriam M., *Las relaciones de empleo público*, Buenos Aires, La Ley, 2009, Capítulo V.

⁶⁷ Ver Javier López Calderón y Rodolfo E. Facio, “La Administración pública y el personal contratado”, *Rap Provincia de Buenos Aires*: 6:18.

⁶⁸ Se sostiene que de todas estas características se desprende que la Administración recurre fraudulentamente a la figura de la locación de servicios y a la facturación como monotributistas, limitando los derechos de los contratados, configurándose una categoría de trabajadores totalmente desprotegidos, sin estabilidad y sin posibilidad de que se les reconozca protección frente al despido arbitrario. Gonzalo Cuartango y Oscar A. Cuartango, “La situación de los contratados por la Administración pública nacional en los pronunciamientos más actuales de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 332:89.

1) Carecen de estabilidad y, por consiguiente, no tienen derecho a la carrera administrativa, ni están sometidos a los regímenes disciplinarios aplicables a los agentes de planta permanente, salvo que expresamente así se establezca.

2) Las relaciones contractuales son por tiempo determinado, vencido el cual no se admite la tácita reconducción.

3) Los agentes no gozan de licencias, justificación, ni franquicias (luego haremos las salvedades del contratado comprendido en el Artículo 9º de la Ley Nº 25.164).

4) La Administración puede rescindir el contrato en cualquier momento.

5) La rescisión (o revocación) del contrato en forma anticipada no da derecho a indemnización alguna.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación durante décadas resolvió diversos planteos, en cuanto al régimen aplicable (derecho público o privado) y a los derechos del personal contratado (reconocimiento de estabilidad y/o indemnización).

Respecto de la primera cuestión, su jurisprudencia está marcada por dos etapas. En un primer momento, el caso del personal contratado partía del análisis del tipo de función: si ésta no constituía una tarea propia de los cuadros de la Administración, la relación se regía por las normas del derecho del trabajo. Luego, con las causas “Jasso”⁶⁹ y “Gil”⁷⁰ se abre una segunda etapa, en la que centra su interpretación en las formas de contratación contempladas en la Ley Nº 22.140, limitando la aplicación de la LCT.

En cuanto al reconocimiento de la estabilidad y/o indemnización sustitutiva de esa garantía, el Máximo Tribunal mantuvo un criterio uniforme al rechazar las pretensiones del personal contratado⁷¹, con los siguientes criterios: a) el carácter temporario o transitorio de las tareas; b) el tiempo de la prestación; c) la impugnación de la designación transitoria. La teoría de los actos propios; d) cumplimiento de los requisitos exigidos para el ingreso en planta permanente; e) el vencimiento del plazo del contrato; f) la contratación de personal como cuestión política no justiciable; g) inexistencia de desviación de poder.

Sin embargo, en el año 2010⁷² abre una brecha en el reconocimiento de los derechos de este personal reconociéndole indemnización basado en la desviación de poder de la empleadora, aunque descarta la aplicación del régimen de la LCT. Todo ello, sin apartarse del precedente “Gil”, tal como expresa en el Considerando 7º,

⁶⁹ CSJN, *Fallos*: 311:216 (1989).

⁷⁰ CSJN, *Fallos*: 312:245 (1989).

⁷¹ Ampliar en Ivanega, Miriam M., *op. cit.*

⁷² Ivanega, Miriam M., “De nuevo sobre el personal contratado de la Administración pública nacional”, *LL, Suplemento de Derecho Constitucional*, del 10-5-2010, pp. 33-41.

decisión en la que sostuvo: “[...] el voluntario sometimiento a un régimen, sin reservas expresas, comporta un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación ulterior”.

Ahora bien, la realidad en la Administración pública muestra altos porcentajes de personal que carecen de estabilidad y a quienes no les son aplicables ciertas consecuencias propias de esa garantía, como las derivadas de la potestad disciplinaria.

En este último sentido, la Procuración del Tesoro descartó que dicho personal pueda estar sometido a sumario administrativo. Entendió que la ausencia de una norma que establezca una sanción disciplinaria específica para los agentes contratados, implica que cualquiera que se imponga (salvo la remoción) genera la violación del principio de legalidad de las penas previsto en el Artículo 1º de la Constitución Nacional. Por ello, la convocatoria a declarar como sumariado se encuentra afectada de nulidad, en la medida que no se le aplica el régimen disciplinario⁷³.

A *contrario sensu*, opinamos que el instructor puede –salvo que la norma legal o reglamentaria se lo prohibiera– citar a prestar declaración informativa e incluso indagatoria a un agente en esas condiciones, con la salvedad de que no se encuentra obligado a presentarse y que ello no le aparejará consecuencias legales. Esta posibilidad permitiría que el citado pueda ejercer su derecho de defensa, en salvaguarda de su honor y su moral.

En todo caso, el acto de cierre del sumario podrá expresar que de haber estado comprendido en el régimen disciplinario, hubiera sido pasible de una sanción determinada. Ello si pudo ser indagado (por voluntad del propio agente) y, en consecuencia, presentar sus medios de defensa. De lo contrario, no podría imputarse, aun hipotéticamente, falta alguna.

Estas situaciones no dejan de mostrar un elevado casuismo, que merece un análisis particular en función del objeto sumarial y del interés público involucrado. Es posible confirmar las críticas que formulamos al inicio respecto del sistema de empleo público vigente en nuestro país, el que termina por convertir a la potestad disciplinaria en una utopía.

Sobre lo que no tenemos dudas, es acerca de la imposibilidad de sancionar a quienes están excluidos del régimen disciplinario.

XII. SALARIOS CAÍDOS

Se desestima la procedencia de salarios caídos, por aplicación de la doctrina según la cual salvo disposición expresa y específica del caso, no procede el pago de sueldos por funciones no desempeñadas correspondientes al lapso entre la separación del cargo del agente y su reincorporación⁷⁴.

⁷³ PTN, *Dictámenes*: 261:112; 270:174.

⁷⁴ CSJN, *Fallos*: 144:158 (1925), 255:9 (1963), 291:406 (1975), 302:786 (1980), 304:199 (1982), 307:1199 (1985).

En la causa “Sandez, Martha”⁷⁵, la Corte si bien entiende que los agravios relacionados con la anulación de la medida disciplinaria y a la condena de daño moral no son suficientes para demostrar la existencia de un caso de arbitrariedad, que justifique la intervención de la Corte, sí es viable esa intervención respecto al reconocimiento, que realizó la Cámara, de los salarios caídos.

En el caso, el Reglamento de Sumarios del Consejo Federal de Inversiones cuando establece el pago de sueldos para funciones no desempeñadas, lo justifica en el supuesto de deducción del recurso de revisión del Artículo 27 de ese reglamento y en el caso de que el órgano, que dictó el acto de baja, lo dejaba sin efecto (Considerando 6°). Esa solución no puede hacerse extensiva en el cual la nulidad de la cesantía y la reincorporación fueron dispuestas por el Tribunal no correspondiendo apartarse del criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en ese sentido.

Así, el reconocimiento de daños o resarcimiento de daños ocasionados por un acto ilegítimo si se prueban, sí es viable; no lo es, en cambio, el pago indiscriminado de salarios dejados de percibir (“Moreno, José Enrique c/ Provincia de Córdoba – plena jurisdicción – recurso de apelación”⁷⁶).

XIII. EL CASO DE QUIEN HA DEJADO DE PERTENECER A LA ADMINISTRACIÓN

La potestad sancionatoria de la Administración alcanza los supuestos en los cuales el vínculo con el agente se extinguió. Es decir, es posible sancionar a un agente que dejó de pertenecer a los cuadros de la Administración.

La Sala I de la Cámara Nacional del Contencioso Administrativo Federal, en el caso “Musa, José Osvaldo c/ Resolución N° 215/1999, SMC Presidencia de la Nación”, del año 2000⁷⁷, se expidió en el sentido de admitir expresamente la posibilidad de que un órgano competente de la Administración aplique una sanción disciplinaria a quien ha concluido su relación de empleo público.

⁷⁵ CSJN, *Fallos*: 321:2748 (1998).

⁷⁶ CSJN, *Fallos*: 324:1721 (2001).

⁷⁷ La Presidencia de la Nación, mediante la Resolución N° 215/1999, aplicó al ex Director General de la entonces Dirección General de Coordinación Administrativa, Agente Nivel A, Don José Osvaldo Musa, la sanción de cesantía, haciéndolo constar en su legajo personal, que de haber permanecido en los cuadros de la Administración pública nacional, le hubiese correspondido la aplicación efectiva de dicha medida, en virtud de haberse acreditado en forma fehaciente la violación de los deberes impuestos por el mencionado régimen en su Artículo 27, inc. a), consistentes en la designación de personal ajeno a la Administración pública nacional para ejercer funciones de auditores en la Emisora LU23 Radio Lago Argentino, la autorización de incrementos salariales para personal de la misma sin observar la normativa de aplicación; y el cobro de sumas de dinero provenientes de la Emisora por parte de empleados de la entonces Dirección General.

En estos casos, la sanción solamente queda asentada en el legajo personal del ex-agente, dada la imposibilidad de hacer efectiva las consecuencias derivadas del ejercicio del poder disciplinario de la Administración que exige la existencia de una relación de empleo público.

Debe tenerse en cuenta que el agente se hace acreedor a la sanción disciplinaria desde el momento mismo en que comete la falta –cuando todavía reviste el carácter de empleado o funcionario–, y por ende, la Administración debe conservar su potestad disciplinaria hasta que, y luego de la sustanciación del sumario respectivo, aplique la medida que estime pertinente. Por lo tanto si el sumariado cesa en sus funciones antes del dictado de aquel acto, corresponde la anotación de la falta cometida y de la respectiva sanción, en el legajo personal –tal como ha ocurrido en autos–.

“Ello es así”, señala el fallo, “en tanto las consecuencias de la sanción de cesantía no se agotan con la exclusión del agente de los cuadros de la Administración, pues sus efectos se extienden al impedimento de su nuevo ingreso mientras no medie una autorización de la autoridad competente [...]. Además, a través de la persecución disciplinaria se da cuenta a la sociedad y al resto de la Administración del juicio que merece un ex funcionario que no cumplió con sus deberes estatutarios”.

Al respecto debe repararse que si bien la medida recurrida tiene el alcance de dejar constancia en el legajo del ex agente del resultado con el que culmina esa investigación, dicha anotación tiene efectos prácticos, toda vez que un eventual reingreso a los cuadros de la Administración. A lo dicho cabe agregar que el sumario fue iniciado mientras el actor se encontraba en actividad, observándose durante su sustanciación no sólo la garantía de defensa, sino también como lógica consecuencia de ésta, la aplicación del régimen específico que rige la impugnación de ese tipo de sanciones.

Recordemos que la Corte Suprema de Justicia se inclinó por la posición de considerar que el ejercicio de la potestad disciplinaria presuponía la subsistencia de la relación de empleo público, como por ejemplo en el conocido caso “Magallanes, Miguel” (*Fallos*: 253:373), en el cual se estimó imposible que el Poder Ejecutivo “convirtiera una renuncia previamente aceptada, en cesantía, sobre la base de encontrarse extinguido el vínculo jurídico entablado con la Administración”⁷⁸.

Distinto son los casos en los cuales al agente designado en una dependencia de la Administración (que retuvo el cargo original en otro organismo estatal), se le acepta la renuncia en el último cargo, pero al volver a su destino original, es sancionado por una falta cometida en el primero de ellos (ver *Fallos*: 307:1046). Aquí la Corte ha entendido que el vínculo con la Administración no se había extinguido.

⁷⁸ Ver Florencio Travieso, “La subsistencia de la facultad disciplinaria de la Administración luego de la extinción de la relación de empleo público”, *ED*, 30-8-2001.