«El artículo 35 de la Ley Marco de Empleo Público Nacional como herramienta de gestión»

Nombre y apellido del tutor de Tesis

Luis Devoto

Maestrando: Analía del Valle Gómez Núñez

Magister en Derecho Administrativo

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Diciembre/2018

I.- INTRODUCCIÓN....4

I.1.- Ámbito y alcance de aplicación....7

Relevamiento del alcance de aplicación. 8

Red del empleo público nacional. Cantidad de empleados según jurisdicción. 8

II.- MÉTODO....9

II.1.- Objetivo general:....9

II.2.- Objetivos específicos: 9

II.3- Diseño Metodológico:....10

III.- EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE EMPLEO PUBLICO EN LA ARGENTINA ...12

III.1.- Antecedentes históricos....12

III.2.- Resumen normativo 12

III.3.- Naturaleza Jurídica de las Sanciones Administrativas....20

Relación de especial sujeción....22

Principios generales del derecho. 23

IV- LA EXISTENCIA DEL ARTICULO 35 EN LA LEY MARCO DE REGULACIÓN DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL....30

IV.1- Cuando Procede el Artículo 35 31

IV.2- Cesantía - Procedencia*:* 32

V- COMPARACION ENTRE EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL, LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 38

V.1.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires....38

V.2.- Provincia de Buenos Aires....40

VI.- LA IMPORTANCIA DEL ARTICULO 35 EN LA LEY MARCO DE REGULACIÓN DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL....44

VI.1- Cambios y nuevas modalidades de prestación de *servicios.*....50

VII.- EL PROCEDIMIENTO ELECTRONICO....54

VII.1.- La vista 63

VII.2.- Plataforma trámites a distancia (TAD).....66
VII.3.- Procedimiento de Artículo 35 Ley Marco" mediante sistema GDE.....70
VIII.- CONCLUSIONES 87
IX.- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES:.....90

I.- INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se propone repensar el uso que puede darse a los procedimientos disciplinarios con los que se cuenta en las normas que rigen la relación de Empleo Público para aquellos organismos que conforman la Administración Pública Nacional (APN), sin perjuicio de que posteriormente pueda ser extendido a otras jurisdicciones; con el objetivo de recalificar el servicio público que se presta a la ciudadanía, consecuentemente modificar la opinión subjetiva que la sociedad y los gobiernos tienen de los trabajadores estatales, y a la vez de dotar de una herramienta práctica a las distintas reparticiones, en especial a las áreas de recursos humanos y/o equivalente.

La utilización del procedimiento que se propondrá es aplicable en forma subsidiaria a las sanciones de tipo correctivas (apercibimiento y suspensión) que pudieran corresponder, y una alternativa eficaz ante hechos objetivos que ameriten el uso de medidas segregativas (cesantía).

Su correcta utilización se convierte en una invaluable herramienta tanto para la autoridad llamada a decidir, las oficinas de recursos humanos o equivalentes, en tanto permite que frente a la falta, incumplimiento o infracción se evalúen no solo los hechos en condiciones de modo, tiempo y lugar sino las causales que dieron lugar a la misma, la forma y condiciones de la prestación del servicio y los antecedentes y perfil amplio del presunto responsable; así como también, resulta útil para dar respuesta rápida al agente involucrado y atiende a las demandas de sus pares, superiores, colegas lo que se traduce en una mejora del servicio al ciudadano.

Reviendo que no solo se aplique una medida disciplinaria –sanción-, sino indagando en las tareas asignadas (en términos de calidad, cantidad y grado de responsabilidad que implica su cumplimiento) la idoneidad para ser llevada a cabo (en términos de competencias técnico académicas) sino también el perfil profesional y psicológico del agente, cuyo resultado permita alternativa o complementariamente modificar su situación laboral, lo que redundará en una mejor prestación de los servicios a su cargo y el de la repartición de que se trate.

Cabe recordar que, nuestra Constitución Nacional consagra en su Artículo 14 bis[1] el derecho a la Estabilidad en el empleo público, concebido como el derecho a no ser excluido de los cuadros estatales, sino por causas consagradas en una norma legal y reglamentada de modo razonable que no viole los parámetros fijados en el artículo 28 de la misma norma.

En ese contexto, debe admitirse la posibilidad de instrumentar medidas que permitan el cumplimiento de las funciones estatales y el desarrollo de los servidores públicos, siendo la recalificación laboral un objetivo equitativo para el cumplimiento de ambas premisas, debiendo ser ineludiblemente complementaria de la disciplina.

La recalificación laboral se propone como medida correctiva, integrativa y no segregativa; propende a la valoración del empleado público como capital humano y social[2], redunda en una herramienta sumamente útil para la adecuación de las estructuras administrativas, el armado del plan de capacitaciones (cualquiera sea el rango jerárquico y el servicio ya sea administrativo u operativo), integrando las nuevas modalidades de servicios laborales y el uso de los beneficios que brinda la tecnología, todo ello puesto a disposición del Estado y de sus servidores.

Ello en tanto, los sistemas actuales ya no resultan opciones válidas, no representan, no se condicen con las sociedad actual ni las múltiples tareas asumidas por el Estado, como efectivamente afirma el Doctor Barraza[3] respecto del sistema vigente, "El SINEP, presenta zonas oscuras, sus disposiciones están redactadas con un lenguaje ambiguo y términos intercambiables, que permite a los jerarcas de la administración tomar y disponer a voluntad "…" Estamos involucionando y violando los postulados del estado de Derecho, en este caso la transparencia y la publicidad. En efecto, las

---

[1] Constitución de la Nación Argentina, Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; ***estabilidad del empleado público***; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Véase en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm

[2] BOURDIEU, Pierre: Citado en Sociología Una apuesta al conocimiento científico, Leuka, Buenos Aires, 2001.

[3] BARRAZA, Javier Indalecio: "Tratado de Derecho Administrativo" Tomo I, 1ª edición, Buenos Aires, Hamurabi, 2016. Cap. XVII "La función pública" Pág. 493 y siguientes.

democracias occidentales modernas requieren para su plena vigencia que se respeten aquellos postulados. Nuestro desafío como juristas es proponer algo mejor.”.

Por ello, reasignar los agentes en funciones que resulten alentadoras a la vez de evaluar las condiciones y/o modalidades de las que ya tiene asignadas, son alternativas a la mera aplicación de la sanción disciplinaria, permitiendo al agente y a la administración una invaluable mejora de las acciones a su cargo.

El interés en relación a este tema encuentra mayor relevancia en virtud del llamado Plan de Modernización del Estado, mediante el cual el Poder Ejecutivo dictara una serie de medidas tendientes a la incorporación de tecnologías de la información como parte del citado plan que prevé el uso obligatorio del sistema Gestión Documental Electrónica (GDE).

Cuando hablamos de modernización lo asociamos directamente a la incorporación de mejoras tecnológicas que tiendan a la no concurrencia del ciudadano ante la administración y si bien esto es cierto, dicha herramienta debe estar acompañada de procesos simples y eficientes, pero no solo a nivel de trámites administrativos sino también de un cambio socio cultural acorde a la sociedad actual, las generaciones actuales y futuras.

Es que la sociedad actual ha iniciado una transformación económica, social y tecnológica que abandona el modelo laboral rígido de la Revolución Industrial de la segunda mitad del siglo XVIII, inclinándose por prestaciones laborales más flexibles, aprovechando el potencial de las nuevas generaciones multitarea, las modalidades de emprendeduría, mundo digital, trabajo en colectivo de grupos igualitarios y modalidad on line, entre otras, estas son algunas de las máximas que están revolucionando el ecosistema globalizado actual.

Para la incorporación de estas nuevas modalidades será esencial una sólida capacitación y la elaboración de estructuras administrativas y normativas adecuadas para constituir nuevos profesionales del servicio público.

El plan planteado, tiene como eje central mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de actos y acciones de gobierno transparentes,

simplificación de los trámites administrativos y mejora de los procesos, todo ello acompañado de un uso racional de los recursos, tanto físicos como humanos.

Cuando se habla de empleo público suele ceñirse a cuestiones de orden normativo, en ese sentido, en las últimas reformas de los años 1999 y 2000 se hizo hincapié en las condiciones de ingreso y racionalización de las estructuras administrativas, pero se ha perdido de vista la importancia que reviste el empleo en el sector público, porque sus trabajadores tienen como característica específica, ser servidores públicos frente al ciudadano, y como tales deben ser formados para ello, ejes fundamental de una administración pública eficaz[4].

El trabajador es la herramienta fundamental del plan de modernización, rever las condiciones en las que prestan sus servicios y como son percibidas subjetivamente por estos, permite indagar las posibilidades que la administración pública les da a los mismos para satisfacer todas las necesidades en juego, las del ciudadano en primer lugar y las de cada uno de ellos como miembros de la organización administrativa, de allí la elección de una metodología de tipo cualitativa para este estudio.

I.1.- Ámbito y alcance de aplicación

De acuerdo con el CIPPEC[5], cerca de 3,9 millones de trabajadores son estatales y el 81% de ellos trabaja en los Estados provinciales y municipales y sólo el 19% lo hace en el Estado Nacional, en este sentido nos centraremos en los agentes de la Administración Pública Nacional (en adelante APN) dependientes del Poder Ejecutivo y alcanzados por la Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional N° 25.164 y su decreto reglamentario; excluyendo de manera explícita a los trabajadores comprendidos en otros regímenes y en

[4] El Doctor Barraza sostiene que “Hoy la Administración es un ente desprestigiado, y una de las razones es porque se han llenado los cargos gerenciales con funcionarios sin pericia técnica, y mediante medidas de excepción, violentando el régimen general. En el caso de los requisitos debemos ser rigurosos en el establecimiento de éstos, pues deben ser cubiertos con personas con pericia técnica y larga trayectoria en la función pública.” “…” “No realizar concursos es violatorio de la ley, y transgrede las bases del estado democrático, que exige para su plena vigencia el acceso a la función pública mediante concurso.” BARRAZA, Javier Indalecio: “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I, 1ª edición, Buenos Aires, Hamurabi, 2016. Cap. XVII “La función pública” Pág. 533.

[5] Fuente:https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/07/206-DPP-GP-GPS-GPS-del-Estado-radiograf%C3%ADa-de-2017-2018-Gasparin-J.-y-Di%C3%A9guez-G.-julio-de-2018.pdf

otros Estados, la elección puede resultar arbitraria, pero partir de este núcleo permitirá aplicar la herramienta de manera más eficiente para establecerla como prueba piloto que pueda ser mejorada y puesta al servicio del Estado todo.

Relevamiento del alcance de aplicación.

Con fuente citada del Ministerio de Modernización, de la publicación del diario La Nación de fecha 13 de enero de 2017[6], se extrajeron los siguientes datos con relación al empleo público nacional.

Red del empleo público nacional. Cantidad de empleados según jurisdicción.

Compuestos de la siguiente manera:

Fuerzas Armadas y de seguridad: 212.380

Poder Ejecutivo.

Administración central y descentralizada.

Anses, Pami e INcaa — 208.027

Universidades: 183.444

Poder Judicial: 32.000

Poder Legislativo: 15.000

650.851

Empresas Públicas: 120.000

Total sector Público Nacional: ***770.851 empleados***

Como se desprende de la información precedente, en caso de implementarse el procedimiento del Artículo 35 como se plantea, el mismo puede alcanzar a un universo de más de 650.000 personas (empleados públicos nacionales en su conjunto).

---

[6] Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/1975569-empleo-publico-nacional-cuanta-cantidad-de-empleados-hay-segun-juridisccion

II.- MÉTODO

II.1.- Objetivo general:

Contribuir a la reflexión sobre la pertinencia del tipo de sanciones que se aplican en el ámbito público nacional y proponer alternativas que se estimen más eficaces en orden a la mejora de la función pública.

II.2.- Objetivos específicos:

a. Describir el sistema de sanciones actual.

b. Analizar una muestra de sumarios y una del procedimiento del Articulo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional aprobado por Decreto N° 1.421 del 8 de agosto de 2002[7], para determinar las faltas cometidas con mayor regularidad. (Para la muestra se tomarán los períodos 2016 y 2017, en el Organismo descentralizado del Ministerio de Transporte de la Nación, "Administración Nacional de Aviación Civil").

c. Evaluar las sanciones aplicadas en relación a las infracciones cometidas en ambos regímenes.

d. Establecer la factibilidad de implementar un sistema de recalificación y/o cambio de modalidad laboral en reemplazo de las sanciones vigentes.

e. Determinar si ese reemplazo debería darse a través de un cambio de normativa o es viable realizarlo vía reinterpretación de la normativa vigente.

g. Relevar impresiones del área de Recursos Humanos y los agentes públicos, respecto de la utilización de los procedimientos tanto sumarial como del previsto en el Artículo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional aprobado por Decreto N° 1.421 del 8 de agosto de 2002, a los fines de aplicar una medida disciplinaria y determinar, de ser posible, la eficacia de las sanciones aplicadas en uno y otro procedimiento.

e. Indagar las similitudes y diferencias del régimen disciplinario nacional con otros regímenes públicos a los que pudieran ser aplicables las conclusiones de

[7] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76700/texact.htm

este trabajo de investigación.

Hipótesis: La sanción de suspensión a los agentes públicos nacionales ganaría en eficacia si se aplicara sobre ellos un procedimiento de reintegración administrativa (entendido como recapacitación y recalificación laboral), internalización y concientización en el apego a las reglas, al habilitar la consecuente modificación de las condiciones laborales que incide en fortalecer la conexión de los agentes con un ejercicio de la actividad más ligado al bien común.

Fortalecerá además el vínculo del sujeto pasivo de la misma con la Institución donde presta funciones, y en todos los casos, procura un fin "social".

Justificación: La utilización del "Procedimiento del Articulo 35" del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional aprobado por Decreto N° 1.421 del 8 de agosto de 2002, del modo propuesto juega un doble rol no solo satisfaciendo el reproche disciplinario debido, sino que dota a los llamados a sugerir, asesorar o decidir la sanción, de una herramienta que prevenga la reiteración de la falta, desde que se establece la recalificación y/o reconversión laboral (entendido como recapacitación para el acceso a oportunidades y mejoras laborales el que debe ser de carácter integral y sostenible).

II.3- Diseño Metodológico:

Esta investigación es de corte cualitativo aunque incorpora el tratamiento de datos secundarios cuantificables, que surgen de las estadísticas sobre sanciones mediante el procedimiento del Articulo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional aprobado por Decreto N° 1.421 del 8 de agosto de 2002 y los sumarios realizados en la Administración Nacional de Aviación Civil que son objeto de estudio.

Las técnicas que se diseñarán y aplicarán serán:

a- análisis documental: se seleccionarán las fuentes normativas y los expedientes que se analizarán a través de un proceso de muestreo no representativo. Esa muestra dará cuenta de los diferentes tipos de conductas infractoras y sanciones aplicadas, procurando guardar proporcionalidad entre los casos seleccionados y los que presenta el universo de cada tipo (de conductas y sanciones). Se analizará el contenido de dichos documentos en base a una grilla que se construirá a esos efectos.

b- Entrevistas semi-estructuradas: se seleccionarán instructores sumariantes, personal de los distintos departamentos de Recursos Humanos y agentes sancionados. Es difícil en este caso construir una muestra porque es posible que, sobre todo en el caso de los agentes, sea difícil establecer los contactos. De todos modos, se da por sentado que es posible entrevistar un número suficiente como para reconstruir las representaciones de unos y otros actores acerca de las sanciones aplicadas y sus evaluaciones de posibles alternativas. Se elaborará un temario que comprenda los objetivos de este trabajo y se asegurará el anonimato a los entrevistados en caso de publicación de los resultados.

El presente trabajo comenzará exponiendo el origen y la evolución de las normas de empleo público y las normas que regulan las sanciones disciplinarias en especial el funcionamiento del Artículo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobado por Decreto 1.421 del 8 de agosto del año 2002, los principios del derecho disciplinario atinentes a la cuestión tratada, cita del articulado de la Constitución Nacional, el análisis de la vigencia de institutos similares, si existiese, en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma para contrastar con la figura aquí en estudio, y finalmente proyectar el funcionamiento del procedimiento mediante el uso del sistemas electrónico denominado Gestión Documental Electrónica (GDE), específicamente el expediente electrónico.

III.- EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE EMPLEO PÚBLICO EN LA ARGENTINA

III.1.- Antecedentes históricos. Origen y Evolución del Derecho Disciplinario.

Los orígenes de las reglas disciplinarias es posible hallarlas en las tribus, clanes o gens, conforme indican algunos autores o ciertas investigaciones, sin embargo otros estudios las establecen documentadamente entre el siglo II o I a.c. aplicadas entre los judíos Esenios, en virtud del texto conocido como "manual de disciplina" hallado entre uno de los "Rollos del Mar Muerto" o más próximo en el tiempo, en el tránsito entre el monaquismo y cenobitismo cristiano, siglos III y IV d.c., principalmente con las Reglas Paconianas y las de San Basilio[8].

Todas ellas, de un modo u otro indicaban un proceso basado en la disciplina para mantener el orden del colectivo que se tratare, y siempre en aras del bien de ese colectivo o comunidad. Un fin, un interés común.

Pero, relacionado con el empleo público o empleo funcionarial, el primer documento europeo del que se tiene conocimiento, y así nos ilustra Alejandro Nieto en su obra "Problemas capitales del derecho disciplinario", data del 7 de junio de 1529, y refiere al servicio del Canciller Ketwich: allí consta que el Príncipe Electo le promete solemnemente que, en caso de ser denunciado, no sería despedido sin antes haberle oído para darle la oportunidad de justificarse.

El referido autor, en la misma obra citada, explica las razones que motivaron la paulatina resignación de las potestades absolutas que tenían los príncipes o monarcas sobre sus empleados más ilustrados, señalando que el nacimiento del derecho disciplinario "es un fenómeno moderno en cuanto que solo pudo surgir desde el momento que el Príncipe perdió la facultad absoluta de separar libremente a sus servidores", y atribuye el inicio de ello sustentado en que "la

[8] Disponible en: https://www.ecclesia.com.br/.biblioteca/.monaquismo/origenes del monacato cristiano.html

expansión de funciones del Estado moderno provocó un aumento prodigioso del número de servidores" idóneos -los cuales no abundaban-, en esas "condiciones –y dado que el latín era el idioma universal de la Cancillería y la Justicia- se originó una especie de competencia entre las Cortes europeas en demanda de los mejores funcionarios. Así fue, como los Príncipes se vieron forzados a otorgar inusitadas ventajas económicas y jurídicas, para atraer a los más capacitados. Entre estas ventajas, el privilegio de una cierta inamovilidad que empezó expresándose en el documento de nombramiento, en el que el Príncipe garantizaba a cada funcionario determinadas seguridades contra una posible separación arbitraria."

La aludida garantía –conocida como: beneplacitum- consistía en una cláusula de estilo, en la que el Príncipe contrataba los servicios de sus servidores por tiempo indefinido, pero "durante beneplácito nostro…", suscito celebres controversias en torno al alcance de la expresión.

Algunos autores del siglo XVIII, sostenían que el despido o separación del cargo admitía dos variedades: la dimissio (por cuestiones políticas), que podía ser ejercitada en todo momento por el Príncipe sin alegación de causa, y la depositio o remotio, que sólo podía ser aplicada mediante una sentencia y proceso ordinarios, con causa probada. Esta interpretación implicaba ya una evidente ventaja, sin embargo, la mayoría de la doctrina de la época consideraba que merced el beneplacitum, el funcionario sólo podía ser despedido «ex grave el legitima causa» y mediante el debido procedimiento. Es esta la doctrina que termina imponiéndose, no sólo por el prestigio científico de sus defensores, sino por la extendida práctica de que, a falta de magistrados, fueran los profesores quienes resolvían los procesos, al amparo del trámite llamado de «remissio acta ad impartíales». Costumbre que se generaliza en la segunda mitad del siglo XVII por imperativo de varias ordenanzas procesales de Centroeuropa.

El principio de la inamovilidad arrastró consigo de forma inevitable un enorme desarrollo del derecho disciplinario material, puesto que mientras que el Príncipe pudo despedir a sus servidores sin alegar causa alguna, las disposiciones de Derecho disciplinario material no resultaban imprescindibles; pero cuando la arbitrariedad fue instituida por la existencia de una justa causa

apreciada, resultaba evidente la necesidad de una enumeración de dichas justas causas posibles.

Y fueron los Príncipes quienes tuvieron que hacer una casuística enumeración de ellos en los contratos de servicios y en los documentos de nombramiento, consignándose allí con gran lujo de detalles y extraordinarias formalidades, las obligaciones concretas que se imponían al funcionario, cuyo incumplimiento habría de ser precisamente la fundamentación de la justa causa de despido.

Esa técnica casuística, eficaz pero rudimentaria, fue reemplazada en 1732 por una teoría general de las infracciones disciplinarias (KRESS)[9], al tipificar la cláusula general de excessus: un tipo tan amplio que comprendía la infracción de todos los deberes funcionariales, dentro o fuera del servicio, directa o indirectamente impuestos al funcionario en el nombramiento. Con tal excessus se lograba, pues, un concepto general y abstracto de infracciones del cargo, y constituyo desde entonces un presupuesto para la iniciación de un proceso disciplinario.

En definitiva, lo que había hecho KRESS, fue añadir a la conocida lista de los delitos tradicionales tipificados —delicta nomínata— una nueva serie de infracciones, que cobijaba, de una manera un tanto imprecisa, bajo la indicada rúbrica de excessus.

El último paso lo dio Von KRITTMAYER[10], al hablar expresamente de delicta innominata, donde incluye todo lo que va culposamente contra las instrucciones o las peculiaridades del cargo, y que no pueden enumerarse con pretensiones de exhaustividad.

El problema de estos delicta innominata consiste, naturalmente, en determinar si son delitos en sentido propio o simples infracciones disciplinarias.

Al cabo de muchos contrapuntos doctrinales, se concluyó que los delicta innominata se refieren exclusivamente a los deberes funcionariales, lo que implica que, desde el punto de vista material, no tienen una naturaleza penal;

---

[9] *Diserlatio de iure officiorum et officialium,* 1732. Citado por Nieto, Alejandro, Problemas Capitales …

[10] *Anmerkungen ad Codicem maximilianeum bavaricum civilem,* V, 24. . Citado por Nieto, Alejandro, Problemas Capitales …

además, su denominación no supone ni mucho menos una «penalización», antes al contrario: la circunstancia de que tales infracciones no se integrasen en los delicia nominata, bien claro da a entender que no se trata de delito propiamente dichos.

Con el paso del tiempo, la Administración debe hacer frente a tareas cada vez más numerosas y más complejas, especialmente, una vez entrado el siglo XIX, como consecuencia de las nuevas necesidades planteadas por la sociedad industrial.

En estas condiciones, la necesidad de disponer de personal cualificado que presta sus servicios de forma continuada es más imperiosa que nunca.

Si se quiere que la Administración desempeñe eficazmente sus tareas no queda más remedio que sustraerla a las continuas injerencias políticas. Por esta razón, y puesto que los funcionarios deben servir a la Administración y no al Gobierno, debe ser garantizada su inamovilidad en el servicio.

Junto a las necesidades descriptas, la Revolución Francesa desempeñó un papel determinante en el surgimiento de un sistema de función pública moderna, en la medida en que los principios de una legalidad y de democracia representativa reforzaban el carácter instrumental del funcionario como agente de la ley.

De este modo, en el siglo XIX se configuran diversos modelos de función pública, condicionados, cada uno de ellos, por las circunstancias sociales, políticas y culturales propias de los ordenamientos de base. En definitiva, todos ellos pretenden la profesionalización de la función pública y el sometimiento de sus miembros a un marco jurídico predeterminado.

En nuestro caso, como ha ocurrido con otras muchas instituciones, se optó por acudir al modelo francés. Dicho modelo proyectó, en el marco de una Administración fuertemente centralizada y que ejerce funciones de autoridad, un sistema de función pública profesional pretendidamente insensible a los vaivenes políticos. En este sentido, se parte de considerar que el funcionario no es un trabajador cualquiera, puesto que presta su servicio al poder público. En consecuencia, su vida profesional aparece inspirada en torno a un valor de

especial lealtad a la idea pública. La superioridad del interés que representa la Administración impide configurar el vínculo entre esta y sus servidores como una relación contractual regida por las normas de Derecho común. La garantía del servicio público requiere que la situación profesional de los funcionarios sea determinada de forma unilateral. Se optó así por un modelo de relación estatuaria, de forma que, desde el ingreso del funcionario en la Administración hasta su salida, todos los aspectos se encuentran regulados por normas de Derecho público.

En definitiva, el modelo clásico de función pública concibe la relación funcionarial como una relación de supremacía, desde la óptica de la Administración o, a la inversa, una relación de sujeción especial, si se entiende a la situación en que se encuentran los funcionarios. La supremacía especial se hace efectiva a través del poder jerárquico, que encuentra su correlato en el deber de obediencia. El sometimiento de los funcionarios es casi absoluto en virtud del deber de fidelidad que deben profesar a la idea de Administración y del interés que esta representa. Exigencia de fidelidad que impregna la forma y el rigor con que ha de ejercerse la disciplina.[11]

III.2.- Resumen normativo

Corresponde recordar que desde el inicio del análisis de la responsabilidad del Estado en su condición de empleador, la Corte Suprema de Justicia de la Nación afirmo ya en el año 1904 en el precedente Herrera Pedro P. contra el Gobierno Nacional; sobre cobro de pesos[12], en Don Alfredo Torres contra el Gobierno Nacional, sobre cobro de pesos[13], por diferencia de sueldos; que “Las relaciones jurídicas derivadas de la condición de empleado público (nombramiento, remoción, retribución, etc.), no están regidas por el derecho común en concepto de locación de servicios, sino por el derecho administrativo, y el Estado procede en ellos como Poder Publico y no como persona jurídica”, y lo repitió en infinidad de casos.

---

[11] Jalvo, Belén Marina, El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos (Fundamentos y regulación sustantiva), 3ra. Edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, España, 2006, págs. 32/36.

[12] Fallos, 99.309 véase file:///D:/ANAC-NBHP070/Descargas/LibroVol099-1907.pdf

[13] Fallos 160:160 véase file:///D:/ANAC-NBHP070/Descargas/LibroVol160-1931.pdf

Con el dictado del Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública aprobado por el Decreto N° 6.666 del 17 de junio de 1957[14], convalidado por la Ley Nº 14.467[15], comenzó a regir en nuestro país el primer régimen o estatuto orgánico de los empleados público, el que en su artículo 1º disponía que: *"Este Estatuto comprende a todas las personas que, en virtud de nombramiento emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional,"* y con igual criterio todo el resto del articulado se refería constantemente a la expresión "agente," evitando hacer distinción entre supuestos funcionarios y empleados.

El citado régimen excluía en su Artículo 2° al personal de Empresas del Estado y aquellos agentes de los organismos sujetos a convenios colectivos de trabajo, todos ellos se sometían a los estatutos del derecho privado.

Posteriormente se dictó la Ley 22.140[16] de fecha 13 de enero de 1980 denominado "Régimen Jurídico Básico para la Función Pública", reglamentada por Decreto 1.797/80 quedando abrogado el Estatuto para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional aprobado mediante Decreto-Ley Nº 6.666 del 17 de junio de 1957, ratificado por la Ley Nº 14.467, el Decreto-Ley número 13.769 del 29 de octubre de 1957, las Leyes Nros. 17.150, 19.165, 19.785, 21.289, y el artículo 2º de la Ley número 21.659.

El Régimen Jurídico Básico para la Función Pública, estableció en su capítulo VI el Régimen sancionatorio. El mismo preveía en su Artículo 34, que la aplicación de apercibimiento y suspensión hasta un máximo de diez (10) días, no requerirían la instrucción de sumario (sin mención alguna en su texto o en su reglamentación de las condiciones en que debía determinarse la falta y su aplicación) y que las suspensiones que excedieran dicho término –diez (10) días-, serán aplicadas previa instrucción de sumario.

Luego de ser sometido a la sustanciación de la investigación y su determinación como sujeto responsable del reproche del hecho o hechos endilgados en su contra, el agente podía ser suspendido o privado de su

---

[14] Publicado en el Boletín Oficial N°18425 de fecha 26/06/1957, texto de la norma disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/7030553/19570626

15 Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181278/norma.htm

[16] Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16169/texact.htm

estabilidad. En ese contexto el único medio por el que la sanción disciplinaria podía aplicarse era el sumario administrativo que tiene por finalidad la mera sanción disciplinaria.

Posteriormente, la Ley N° 25.164[17] denominada "Ley Marco de Regulación del Empleo Publico Nacional" derogó (Artículo 4[18]) el citado Régimen Jurídico Básico para la Función Pública y es la normativa actualmente vigente en materia de empleo público, cuyo capítulo VII establece el Régimen Disciplinario.

Por su parte el Artículo 27 de la misma norma estableció el principio básico de que: *"El personal vinculado por una relación de empleo público regulada por la presente ley, y que revista en la planta permanente, no podrá ser privado de su empleo ni ser objeto de medidas disciplinarias, sino por las causas y en las condiciones que expresamente se establecen.*"

El Decreto N° 1.421 del 8 de agosto del año 2002, reglamentario de la ley N°25.164, prevé en su artículo 27 que: "*La aplicación de las medidas disciplinarias previstas en el presente capitulo será procedente en tanto subsista la relación de empleo público. En el caso de haber cesado dicha relación, el sumario que se hubiere dispuesto deberá continuarse hasta su resolución. Si surgiera responsabilidad del respectivo sumario deberá dejarse constancia en el legajo del agente de la sanción que le hubiere correspondiendo de haber continuado en servicio*".

Ahora bien, es preciso señalar que en la normativa vigente el "Sumario" no es el único procedimiento establecido para la aplicación de medidas disciplinarias o para hacer cesar esa relación que une al Estado en su carácter de empleador con el personal que le depende.

La Administración cuenta con otro medio que en condiciones particulares puede ser utilizado para sancionar incumplimientos o hacer cesar la relación

---

17 Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm

18 ARTICULO 4º— Deróganse las Leyes 22.140 y su modificatoria 24.150; 22.251 y 17.409; 20.239 y 20.464. Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, dichos ordenamientos y sus respectivas reglamentaciones continuarán rigiendo la relación laboral del personal de que se trate, hasta que se firmen los convenios colectivos de trabajo, o se dicte un nuevo ordenamiento legal que reemplace al anterior. En ningún caso se entenderá que las normas de esta ley modifican las de la Ley 24.185

sin que ello implique vulneración alguna de las garantías constitucionales de las que gozan los sujetos de dicha relación.

Esto es el procedimiento establecido en el Articulo 35 de la ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional reglamentado por el Decreto N° 1.421 de fecha 8 de agosto de 2002, previendo expresamente el procedimiento al que deberá someterse el agente publico que incumpla los deberes y obligaciones previstas en dicha norma.

El mismo ha sido establecido en los siguientes términos:

Artículo 35. —"*La aplicación de apercibimiento y suspensión hasta el máximo de cinco (5) días,* ***no requerirá la instrucción de sumario.*** *Las suspensiones que excedan de dicho plazo serán aplicadas previa instrucción de un sumario,* ***salvo que se funden en las causales previstas en los incisos a) y b) del art. 31.***

La cesantía será aplicada previa instrucción de sumario, ***salvo que medien las causales previstas en los incisos a), b) y c) del art. 32.***

En la reglamentación aprobada mediante Decreto N° 1.421 del 8 de agosto del año 2002, se establece que *"La aplicación de sanciones que no requieran la instrucción de sumario, se sujetará a las siguientes previsiones:*

A*) Aplicación de apercibimiento y suspensión de hasta CINCO (5) días: La autoridad con facultades para imponer la sanción deberá notificar al agente en los términos del artículo 41 del "Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto Nº 1759/72 T.O. 1991", de las imputaciones que se le formulan, citándolo en el mismo acto a una audiencia a realizarse dentro de los CINCO (5) días a partir de la fecha de la notificación, para que efectúe su descargo pudiendo acompañar las pruebas que estime necesarias. Efectuada la audiencia 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, el que deberá expedirse en un plazo no mayor a CINCO (5) días, la autoridad competente resolverá sin más trámite.*

B) *Aplicación de suspensión que exceda de CINCO (5) días en los supuestos de los incisos a) y b) del artículo 31 y de cesantía en los casos de los incisos a) y c) del artículo 32 del Anexo a la Ley que se reglamenta por el presente: 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 Nº 1759/72 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.*

En el supuesto de la causal prevista en el inciso b) del artículo 32 del Anexo que se reglamenta por el presente, será de aplicación el procedimiento específico establecido en su reglamentación."

III.3.- Naturaleza Jurídica de las Sanciones Administrativas

Las sanciones administrativas en su mayoría se encuentran previstas en el ordenamiento jurídico y su naturaleza jurídica es determinada por el interés público cuya finalidad se persigue, otro componente es el medio o medios que se utilicen para su protección, es decir el tipo de sanciones que se aplique.

En adhesión a que "…*al criterio válido que se debe tener en cuenta para determinar la naturaleza jurídica de las sanciones que impone la administración, se encuentra relacionado con su elemento teleológico, esto es, la finalidad que se persigue con la previsión y aplicación de una determinada sanción, lo cual se encuentra caracterizado por la naturaleza jurídica del bien infringido"*[19]

Así, si su finalidad es única o mayormente represiva, tendrá, una naturaleza

19 ROCHA PEREYRA, Gerónimo, "Sobre el Derecho Administrativo Sancionador. (Las sanciones administrativas en sentido estricto)". Estudios de Derecho Público/ Edgardo Tobías Acuna, 1ra edición =Buenos Aires, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UBA, 2013.

penal, en cambio, cuando la misma (finalidad) tenga un fin coercitivo, en el que se pretenda el cumplimiento de un fin administrativo tendrá ese carácter y su naturaleza será administrativa.

Algunos autores señalan que la diferenciación no estaría únicamente ligada al contenido y sus efectos, sino que deben tenerse en cuenta criterios funcionales unidos al ejercicio de la potestad sancionatoria. Por lo que no será lo mismo la imposición de una sanción a una persona jurídica que infringe una norma de policía o norma reglamentaria, como ser la seguridad e higiene en una obra en construcción, que aquella que deriva de la preservación de un interés público general para la comunidad en su conjunto, como son los derechos de incidencia colectiva.

Desde este punto de vista las sanciones administrativas de índole laboral, tratan de vencer el incumplimiento y consisten en la penalización por la situación concreta. Es este el razonamiento expuesto por el Dr. GARCIA DE ENTERRIA quien distingue entre sanciones administrativas de auto protección, siendo estas aquellas por medio de las cuales la Administración garantiza o protege la organización administrativa con sus lineamientos u órdenes internos (las llamadas sanciones disciplinarias), y aquellas que protegen el orden publico general, determinadas como se dijera más arriba por el interés público de que se trate [20]

El citado autor entiende que las primeras son de índole doméstica, de carácter interno y no en razón de una espacial contribución a otros fines de interés general o los ciudadanos en particular, es decir, aquellos que se encuentran en una vinculación diferente con el Estado, en su rol de empleador y en el funcionamiento de su sistema interno. Ello siempre sin perjuicio de las que pudieren corresponder en orden penal.

Es que hay una vinculación diferente, que está dada por el tipo de actividad que desarrolla el Estado y el sujeto, donde se convergen diferentes obligaciones y derechos y el sistema jurídico que los relacionan, el que se extiende durante la vigencia de la relación previendo que no se produzcan

20 GARCIA DE ENTRERRIA, Eduardo, “El problema jurídico de las sanciones administrativas” REDA 10, pág. 400 y siguientes.

infracciones y aplicando las sanciones correspondientes cuando se transgredan las normas administrativas que los unen o regulan.

Relación de especial sujeción

Al respecto, siguiendo a Domingo Sessin[21] "*El Tribunal Constitucional Español*[22]*diferencia las dos categorías de potestad sancionadora del Estado: a) las que tutelan el interés general de la sociedad (sanciones de protección del orden general), b) las que tienen por finalidad la protección de la organización administrativa (sanciones de autoprotección). Las primeras, protegen el orden social general relacionado con el ejercicio del poder de policía: salubridad, seguridad, orden público, tráfico, entre otros aspectos. Estas medidas sancionadoras generales abarcan a cualquier miembro de la colectividad. En cambio, las segundas, tienen por objeto la autoprotección de la organización administrativa con motivo de la relación de especial sujeción que vincula mediante un acuerdo voluntario a los funcionarios con el Estado. Las medidas disciplinarias no son extensibles a toda la sociedad sino solo a quienes trabajan en la Administración."*

En igual sentido se expresa García Pullés, indicando que "*El ámbito de las relaciones de sujeción general es el típico de la custodia del orden público, la salubridad y la moralidad, de la custodia de algunas reglas económicas básicas, etc. Las relaciones de especial sujeción se presentan en algunos casos a partir de actos voluntarios del ciudadano –contrataciones, realización de actividades sometidas a un régimen de policía calificado o que se realizan bajo régimen de permisos o licencias, ingreso y desarrollo de actividades en el empleo público, escuelas o universidades públicas, adopción de una carrera militar, etc.-, mientras que en otros resultan consecuencia de alguna infracción al orden jurídico o de circunstancias independientes a la voluntad del sujeto –los penados, los internados en establecimientos asistenciales públicos, en hospitales psiquiátricos, etc.-.*"[23]

---

21 SESSIN, Domingo, Alcances del control judicial de la potestad disciplinaria y sus elementos discrecionales. Disponible en: http://www.colegiodederechodisciplinario.com/djs2.html#_ftn1

22 Cfr. S.T.C. del 6 de junio de 1984

23 GARCÍA PULLÉS, Fernando Raúl, Régimen de empleo público en la Administración Nacional, 3° ed.,

Gallego Anabitarte, analizando las distintas posturas de autores de la doctrina alemana (Thoma, Thieme, Obermayer y más) concluye que se consideran "*como figuras jurídico administrativas que presentan una relación de especial sujeción… la situación del funcionario… Sobre esto hay unanimidad*"[24]

Las sanciones disciplinarias, según García de Enterría y Fernández[25] se definen como aquellas que se imponen a las personas que están en una relación de sujeción especial con la Administración por infracciones cometidas a la disciplina interna por la que se rige dicha relación.

Principios generales del derecho.

Aristóteles afirmaba que al lado de las leyes especiales existía un Derecho general constituido por los principios no escritos que se consideraban reconocidos en todas partes.[26]

Los principios generales del derecho son el origen o el fundamento de las normas, y participan de la idea de principalidad, que les otorga primacía frente a las restantes fuentes del derecho. Se fundan en el respeto de la persona humana o en la naturaleza misma de las cosas. Por ello, se ha destacado que todo principio del derecho lleva consigo la necesidad de su estricta observancia.[27]

La importancia de los principios generales del derecho es indiscutible en todos los campos pero, de modo particular, en el campo del derecho administrativo.

Ello, habida cuenta de que el derecho administrativo se constituye necesariamente sobre la base de un sistema de principios generales, que no sólo suplen las funciones escritas sino que son los que dan a ésta todo su sentido y presiden toda su interpretación.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2016. Pág. 399

24 GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, "Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración. Contribución a la teoría del Estado de derecho", pág. 25 del trabajo citado. Publicado en Revista de Administración Pública, N°34/1961, disponible en: http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=34&IDA=22155

25 Cfr. GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás, Curso de Derecho Administrativo, Ed. Cívitas, Tomo 2, págs.

[26] Aristóteles, "Retórica", I, 1368 b, 8-9. Edición hecha en España, traducida por Antonio TOVAR, Madrid, 1971, leyéndose textualmente: *"La ley es o particular o común; llamo particular a aquella que escrita sirve de norma en cada ciudad; común, las que parecen, sin estar escritas, admitidas en todas partes"*.

[27] Miguel A. Lico, "Breve estudio de los principios generales …", disponible en:

http://www.buenosaires.gob.ar/procuracion-general/breve-estudio-de-los-principios-generales-del-derecho-y-de-los-principios

Tales principios generales del derecho constituyen verdaderos cimientos que cumplen la triple función de servir como criterio de interpretación de las normas escritas, de colmar las lagunas o vacíos normativos y de constituir el medio más idóneo para asegurar la unidad dentro de la pluralidad de preceptos que se aplican en la Administración.

Ante la gran cantidad de normas que caracterizan el derecho administrativo, los principios generales del derecho se presentan como un necesario elemento unificador, indispensable para poner orden y aportar claridad y seguridad en la aplicación e interpretación de sus normas e institutos. Sin embargo, en el campo del derecho administrativo, esas funciones no se limitan exclusivamente a la interpretación e integración del derecho, sino que los principios obran muchas veces como verdaderas garantías que pueden invocar los particulares frente al Estado.[28]

Tales principios generales, se aplican en el derecho administrativo disciplinario con ciertos matices, y en virtud de tener mayor significancia en los temas tratados en este trabajo, es preciso analizar y tener presente algunos de ellos, *legalidad, tipicidad, debido proceso, non bis in ídem, verdad material* y, *ley penal más benigna.*

"... en el denominado derecho disciplinario… rigen principios generales comunes a todo derecho represivo y que no son privativos del derecho penal. No obstante, doctrinariamente también se ha señalado que tales principios sufren ciertas modificaciones o tienen modalidades especiales de aplicación, en el ámbito del primero…".[29]

Legalidad - Nullum crimen sine lege, nulla poena sine praevia lege. (Ningún delito, ninguna pena sin ley previa), receptado en nuestra Constitución Nacional en su artículo 18, bajo la fórmula "... ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso..."[30].

---

[28] Ibídem anterior.

[29] *Dictámenes* 121:166 (punto II, ap. 4°).

[30] Garantía individual que consiste en exigirle al Estado ley **escrita**, **cierta** y **previa** como presupuestos de la imposición de un castigo.

Como principio expresa que, para que una conducta sea calificada como delito, debe estar establecida previamente como tal por ley, y que para que una pena pueda ser impuesta, es necesario que la legislación haya establecido dicha pena como sanción al delito cometido.

Comadira[31] señala que, "se afirma, respecto de este principio, la relatividad de su aplicación en el ámbito del Derecho disciplinario", conforme lo cual, "el poder disciplinario podría ejercerse en ausencia de norma legal formal que tipifique la falta o contemple la sanción; siendo incluso posible, se sostiene, acudir a la analogía en los casos de falta de regulación normativa, pero con los siguientes límites: a) si las sanciones están taxativamente previstas en la norma, no pueden imponerse más que ellas; y b) ciertas sanciones, como la multa o el arresto, sólo proceden si resultan de la ley formal, sea porque se les asigne obvia sustancia penal, o bien porque se considere que ellas implican incursionar en la zona de reserva legal.

Tipicidad: Exigencia de que las conductas prohibidas se acuñen en tipos y no en vagas definiciones genéricas. Su aplicación es moderada en el Derecho Disciplinario, dada la multiplicidad de conductas que habitualmente abarcan sus enunciados descriptivos a partir de obligaciones y prohibiciones establecidas por la ley, sin embargo Comadira señala que "de todos modos, es exigible que las conductas se encuadren necesariamente en las figuras previstas, debiendo descartarse la validez de normas que pretendan derivar conductas sancionables del sólo juicio del superior o fundables exclusivamente en la norma que otorga la atribución sancionatoria".

Por su parte, Alejandro NIETO[32], al señalar las diferencias del Derecho Penal con el Derecho Administrativo Sancionador, ha sostenido la distinta operatividad que en ellos tiene el principio de la legalidad, con su corolario de la tipicidad, señalando que en el Derecho Administrativo Sancionador no hay más que un tipo de infracción: el incumplimiento de órdenes y prohibiciones

---

[31] (citado en el trabajo Procedimiento sancionatorio: Principios aplicables, de Rey Vázquez, Luis Eduardo, en principios de legalidad y tipicidad). Disponible en: http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2001/1-Sociales/S-033.pdf

[32] (citado en el trabajo Procedimiento sancionatorio: Principios aplicables, de Rey Vázquez, Luis Eduardo, en principios de legalidad y tipicidad). Disponible en: http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2001/1-Sociales/S-033.pdf

generales o concretas, previas".

Asimismo cabe destacar que la Jurisprudencia convalida la potestad de la Administración para describir las faltas.[33]

Debido proceso (*legale iudicium*).

La garantía del debido proceso surge como un derecho sustantivo no enumerado del artículo 33 de la Constitución Nacional y ha sido denominada por Linares para el procedimiento administrativo como la garantía del "debido proceso adjetivo" en el marco del artículo 18 del mismo cuerpo normativo.

Sus antecedentes históricos se hallan en la Carta Magna de 1215 (Juan sin tierra) y en la V y XIV Enmiendas de la Constitución de Estados Unidos donde se alude a la expresión debido proceso legal (due process of law).

El artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, establece: "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal", de modo similar adoptan este principio varios tratados internacionales.[34]

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativo Nº 19.549, lo incorpora en el inciso f de su artículo 1°, señalando que el debido proceso adjetivo comprende el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer y producir pruebas y el derecho a una decisión fundada.

Lo hallamos también en el otorgamiento de vista de las actuaciones administrativas y la garantía de acceso irrestricto a las mismas, posibilidad de defensa y proposición de prueba (arts. 110, 111, y los atinentes a recursos, del Reglamento de Investigaciones Administrativas Decreto 467/99), que integra el

---

[33] Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, causa: "ARBUMASA S.A. c. MEOySP"

[34] También ha sido receptado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), todos ellos tratados internacionales con jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional Argentina.

debido proceso legal adjetivo.[35]

Gordillo sostiene que el debido proceso adjetivo "...supone el descargo y la prueba, la publicidad, la transparencia, la vista y el acceso irrestricto a las actuaciones, la motivación de los actos y el cumplimiento de los procedimientos especiales requeridos por la ley para determinados actos y decisiones. En cualquier caso, no resultan admisibles interpretaciones que proponen restringir o limitar indebidamente el alcance del debido proceso. En ningún caso será legítimo prescindir de su observancia y cumplimiento...."[36]

Marienhoff tiene dicho que "el procedimiento administrativo disciplinario ha de desarrollarse con absoluto respeto de los principios inherentes al debido proceso legal. Los derechos esenciales del agente público (como así los administrados sancionados por la Administración, que no son agentes públicos) están también garantizados por la Constitución Nacional. La violación de tal temperamento es susceptible de invalidar lo actuado. El honesto respeto a todos esos principios contribuirá a la juridicidad de la actividad administrativa…" especificando que "En todos los casos, haya o no sumario, el imputado debe ser previamente oído… Esta garantía esencial, emergente del art 18 de la Constitución Nacional, no sólo debe observarse en el proceso penal judicial, sino también en la aplicación de sanciones disciplinarias administrativas."[37]

Non bis in ídem.

Literalmente, en latín, lengua originaria de la expresión *non bis in ídem*, significa *"No dos veces por lo mismo*", aunque conceptualmente en el campo de lo jurídico se ha entendido y extendido su traducción comúnmente como *"nadie puede ser sancionado dos veces por la misma causa"*.

Significa que dentro de una misma esfera de responsabilidad no puede sancionarse a una persona por el mismo hecho.

---

[35] Conf. PASTOR DE PEIROTTI, Irma - ORTIZ DE GALLARDO, María Inés del C., El Debido Proceso Adjetivo y el Control de Convencionalidad, Anuario del CIJS (2008), pág. 105/110. Disponible en internet, http://corteidh.or.cr/tablas/r29561.pdf

36 Conf. Gordillo, Agustín, Procedimiento Administrativo, 1ª Ed., Bs.As., Depalma, 2003,p. 43.y 111

37 SÁNCHEZ SANTANDER, Juan Manuel (04 de agosto 2015) "Garantías constitucionales del Proceso Penal: su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador.". Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. URL del artículo http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/articulos/index/garantiasconstitucionales-del-proceso-penal-su-aplicacion-en-el-procedimiento-administrativo-sancionador.

Un mismo hecho puede acarrear responsabilidad penal, civil y disciplinaria, no vulnerándose por ello el principio non bis in ídem, *"… cada uno de los tipos de responsabilidad de que es susceptible el agente público, tiende a proteger o tutelar un distinto y especifico bien o valor jurídico"*,[38] y de un mismo hecho o comportamiento del agente puede surgir simultáneamente la responsabilidad penal, civil y administrativa-disciplinaria.[39]

La Corte Suprema en el caso "Pousa, Lorenzo s/deduce acción de amparo contra el Banco Central de la República Argentina"[40], el tribunal consideró que las responsabilidades de ambas jurisdicciones -penal y administrativa- son de naturaleza diferente, por cuanto no se configura la violación del artículo 18 de la Constitución Nacional.

Principio de la verdad material (verdad jurídica objetiva)

El procedimiento administrativo está constreñido a la búsqueda de la verdad material, conforme emana del artículo 1° de la Ley 19.549, y debe en consecuencia ajustarse a los hechos o pruebas que sean de público conocimiento o que estén en poder de la administración por otras circunstancias (expedientes paralelos o distintos, o que la administración conozca de su existencia y pueda verificarlos, etc.), prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no; mientras que en el proceso civil el juez debe necesariamente ceñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal).

La decisión administrativa debe ser independiente de la voluntad de las partes, un acuerdo entre ellas sobre los hechos del caso no resulta obligatorio para el administrador, quien está obligado a comprobar la autenticidad de los hechos. Si la decisión administrativa no se ajusta a los hechos *materialmente* verdaderos, su acto estará viciado por esa sola circunstancia.[41]

---

38 MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de derecho administrativo", T.III-B, pag.170 y 437, disponible en: http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/07/Tratado-de-Derecho-Administrativo-MiguelMarienhoff-Tomo-III-B.pdf

39 REPETTO, Alfredo L., "Procedimiento administrativo disciplinario: El Sumario", Cathedra Jurídica, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, pág. 430.

40 Fallos 273:66, Sentencia del 21 de febrero de 1969.

41 Conf. *"Agustín A. Gordillo, Tratado de derecho administrativo y obras selectas: primeras obras. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2012 – PRA-II-5"*

En igual sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación entiende que *“El principio de verdad objetiva o material que impera en el procedimiento administrativo, es aquel, según el cual éste debe desenvolverse en la búsqueda de la realidad tal cual es y de sus circunstancias, independientemente de cómo hayan sido alegadas, y eventualmente probadas, por las partes”*.[42]

Principio de irretroactividad (ley penal más benigna).

Este principio no aplica en materia disciplinaria, así lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde antaño indicando que *“la regla de la ley penal más benigna –artículo 2.° del Código Penal- rige en materia penal y no cuando se controla el ejercicio del poder disciplinario”*.[43]

Asimismo, la Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que *"el principio de la ley más benigna, propio del Derecho Penal, no es aplicable en el ámbito disciplinario administrativo"*.[44]

[42] *Dictámenes* 273:105

[43] Conf. sentencia del 17/02/1987, causa P.116.XXI. "Pereiro de Buodo, María Mercedes c/ resolución 948 MAS" y sentencia del 11/06/1987, causa R.269.XXI. "Rico, Alberto Antonio c/ Estado Nacional - Policía Federal- Ministerio del Interior"

[44] *Dictámenes* 209:40; 235:214; 293:205

IV- LA EXISTENCIA DEL ARTICULO 35 Y EL SUMARIO EN LA LEY MARCO DE REGULACIÓN DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL

Ahora bien, como se anticipara más arriba, el sumario administrativo es el medio por excelencia previsto en la Ley que puede acarrear la ruptura del vínculo de empleo público y el más utilizado a la hora de hacer efectiva una medida disciplinaria, como ser la suspensión.

Pero no es el único, y ello es así en tanto la misma ley prevé que en condiciones particulares la Administración pueda hacer uso del texto del Articulo 35 el que se impone como medio más idóneo, y eficiente frente a cierto tipo de infracciones o faltas, resultando además ciertamente más rápido que el procedimiento sumarial y, en tal virtud, más justo para el empleado/agente público, la administración y demás empleados, recordando que el fin último que se persigue el la buena administración en beneficio del ciudadano.

Recordemos que el mismo ha sido establecido en los siguientes términos, **Artículo 35. —"***La aplicación de apercibimiento y suspensión hasta el máximo de cinco (5) días,* ***no requerirá la instrucción de sumario.*** *Las suspensiones que excedan de dicho plazo serán aplicadas previa instrucción de un sumario,* ***salvo que se funden en las causales previstas en los incisos a) y b) del art. 31.*** *La cesantía será aplicada previa instrucción de sumario,* ***salvo que medien las causales previstas en los incisos a), b) y c) del art. 32.***

Por su parte el reglamento a la Ley Marco de Empleo Público Nacional, Decreto N° 1.421 del 8 de agosto del año 2002, se establece que: *"La aplicación de sanciones que no requieran la instrucción de sumario, se sujetará a las siguientes previsiones:* ***A****) Aplicación de apercibimiento y suspensión de hasta CINCO (5) días: La autoridad con facultades para imponer la sanción deberá notificar al agente en los términos del artículo 41 del "Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto Nº 1759/72 T.O. 1991", de las imputaciones que se le formulan, citándolo en el mismo acto a una audiencia a realizarse dentro de los CINCO (5) días a partir de la fecha de la notificación, para que efectúe su descargo pudiendo acompañar las pruebas que estime necesarias. Efectuada la audiencia 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, el que deberá expedirse en un plazo no mayor a CINCO (5) días, la autoridad competente resolverá sin más trámite.* ***B)*** *Aplicación de suspensión que exceda de CINCO (5) días en los supuestos de los incisos a) y b) del artículo 31 y de cesantía en los casos de los incisos a) y c) del artículo 32 del Anexo a la Ley*

que se reglamenta por el presente: 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 Nº 1759/72 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. En el supuesto de la causal prevista en el inciso b) del artículo 32 del Anexo que se reglamenta por el presente, será de aplicación el procedimiento específico establecido en su reglamentación."

Como se ha demostrado con la transcripción hecha, la ley prevé un procedimiento que debe ser llevado a cabo cuando se den las siguientes causales:

IV.1- Cuando Procede el Artículo 35

El procedimiento objeto de análisis esta establecido para aplicación de apercibimiento y suspensión hasta el máximo de cinco (5) días, las suspensiones que excedan de dicho plazo serán aplicadas previa instrucción de un sumario, salvo que se funden en las causales previstas en los **incisos a) y b) del art. 31.** La cesantía será aplicada previa instrucción de sumario, salvo que medien las causales previstas en los **incisos a), b) y c) del art. 32**.

-Los Incisos a) y b) del art. 31, prevén las sanciones correspondientes para el personal que sin causa justificada ***incumpla el horario fijado*** y aquel que sin causa justificada incurra en ***inasistencias*** [45]

[45] ARTICULO 31. — Son causas para imponer el apercibimiento o la suspensión de hasta TREINTA (30) días: a) El personal que sin causa justificada incurra en incumplimiento del horario fijado se hará pasible de las siguientes sanciones, de acuerdo con la magnitud del incumplimiento del horario y las circunstancias del caso:1º y 2º incumplimiento: sin sanción 3º incumplimiento: primer apercibimiento 4º incumplimiento: segundo apercibimiento 5º incumplimiento: tercer apercibimiento o UN (1) día de suspensión 6º incumplimiento: de UNO (1) a DOS (2) días de suspensión 7º incumplimiento: de UNO (1) a DOS (2) días de suspensión 8º incumplimiento: de DOS (2) a TRES (3) días de suspensión 9º incumplimiento: de DOS (2) a TRES (3) días de suspensión 10 incumplimiento: de TRES (3) a CUATRO (4) días de suspensión. El cómputo de las sanciones se hará por cada transgresión en forma independiente y acumulativa, pudiendo ser aplicadas en un solo acto. Las suspensiones que se apliquen son sin perjuicio del descuento de haberes correspondiente a las horas completas no trabajadas. Cuando el incumplimiento importe más de CUATRO (4) horas completas de labor sin justificar, se considerará una inasistencia y se regirá por el inciso siguiente.

b) El personal que sin causa justificada por autoridad competente incurra en inasistencias se hará pasible de las siguientes sanciones: 1º inasistencia: Apercibimiento 2º inasistencia: UN (1) día de suspensión 3º

-Por su parte el Articulo 32 incisos a), b) y c)[46] prevé los incumplimientos en exceso de inasistencias, el abandono de servicios y las infracciones reiteradas en el cumplimiento de tareas.

IV.2- Cesantía - Procedencia:

Abandono de servicio, a este respecto el Artículo 32 establece *que "b) Abandono de servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de cinco (5) inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas.*

Por su parte la Reglamentación prevé *"Una vez cumplidas DOS (2) inasistencias consecutivas sin justificación, el titular de la Unidad de Recursos Humanos deberá intimar al agente por medio fehaciente (CÉDULA/CD, CCOO) en el último domicilio registrado, a que se presente al organismo a prestar servicios y justifique sus inasistencias, haciéndole saber que en caso de no presentarse y de incurrir en más inasistencias injustificadas que excedan los CINCO (5) días continuos, quedará configurada la causal de abandono de servicio aplicándose la sanción de cesantía. En caso de que el agente se encontrara imposibilitado de concurrir a su organismo, deberá remitir por medio fehaciente o a través de terceros las justificaciones pertinentes a la Unidad de Recursos Humanos de la Jurisdicción."*

Ausencias, Artículo 32 inciso a) "*Inasistencias injustificadas que excedan de 10 (diez) días discontinuos, en los 12 (doce) meses inmediatos anteriores.*

El Incumplimiento de tareas, el Artículo 32 inciso c) prevé: *c) Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta (30) días de suspensión en los doce meses anteriores.*

---

inasistencia: UN (1) día de suspensión 4º inasistencia: DOS (2) días de suspensión 5º inasistencia: TRES (3) días de suspensión 6º inasistencia: TRES (3) días de suspensión 7º inasistencia: CUATRO (4) días de suspensión 8º inasistencia: CINCO (5) días de suspensión 9º inasistencia: CINCO (5) días de suspensión 10 inasistencia: SEIS (6) días de suspensión El cómputo de las sanciones se hará por cada transgresión en forma independiente y acumulativa, pudiendo ser aplicadas en un solo acto. Las suspensiones se aplican sin perjuicio del descuento de haberes correspondiente a las inasistencias incurridas. Cuando se excedan los límites fijados en los DOCE (12) meses inmediatos anteriores, deberán elevarse los antecedentes respectivos a la superioridad para que imponga en mérito a los mismos, la sanción disciplinaria que estime corresponder, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 del presente.

c) Incumplimiento de los deberes determinados en el art. 23 de esta ley, salvo que la gravedad y magnitud de los hechos justifiquen la aplicación de la causal de cesantía.

46 Artículo 32. — Son causales para imponer cesantía: a) Inasistencias injustificadas que excedan de 10 (diez) días discontinuos, en los 12 (doce) meses inmediatos anteriores. b) Abandono de servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de cinco (5) inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas. c) Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta (30) días de suspensión en los doce meses anteriores.

Es dable poner de resalto que, en el Régimen Jurídico Básico para la Función Pública, el procedimiento del Artículo 35 no se encontraba expresamente establecido, pero se incluía la posibilidad de sancionar faltas hasta con DIEZ (10) días de suspensión conforme Articulo 34. En este, el sistema se presentaba como la posibilidad de aplicar sanciones a incumplimientos menores o leves por parte del agente, del que solo se requeriría la puesta en conocimiento en forma escrita de las causas que daban lugar a su utilización, y en muchas ocasiones ya conteniendo la sanción.[47]

En la práctica[48], la audiencia prevista en el actual Articulo 35 Reglamentario de la Ley Marco de regulación de Empleo Público Nacional aprobado por Decreto N° 1.421 del 8 de agosto de 2002, no existía como tal y solo se limitaban a un llamado telefónico por parte del área a cargo de notificar la decisión.

Sin perjuicio de que quien citaba no siempre era aquel que había formulado la requisitoria o el procedimiento de constatación o la denuncia que daba lugar a la sanción, el sistema descripto muchas veces se limitaba a un "Notifíquese", sin que el agente tuviera oportunidad de conocer cabalmente las causales que habían llevado a la Administración a encuadrar su accionar en un incumplimiento; mucho menos aun, defenderse apropiadamente, acompañar prueba, etcétera. Tomaba conocimiento de la situación al momento de la interpelación, con lo que el mismo no tenía acceso ni siquiera mínimamente a expresar los motivos que permitieran justificar los hechos achacados.

Igual o peor situación era la que se daba en aquellas Organizaciones Administrativas cuyas reparticiones se encontraran situadas a lo largo y ancho de nuestro país, con las consecuencias que ello acarrea, a modo de ejemplo, desde una posible doble imposición, falta de oportunidad de presentar prueba, imposibilidad de contar con asesoramiento letrado y/o la potencial des proporcionalidad entre el hecho endilgado y la igualdad en el quantum de

47 De las entrevistas llevadas a cabo con personal de Recursos Humanos del Organismo Descentralizado del Ministerio de Transporte, para el presente trabajo, se ha verificado que se usaba un sistema por parte del personal de las oficinas de recursos humanos, que consistía en una práctica administrativa como resultado del convencimiento respecto de la existencia del poder sancionador del Estado general y abstracto, mediante el cual el agente incumplidor era citado y puesto en conocimiento de su actuar y luego de la simple pregunta de cuáles eran sus razones se procedía a la aplicación de la sanción que se considerara pertinente.

48 Ídem anterior.

sanciones respecto de la comisión de la misma falta.

La actualidad del sistema, en poco difiere de su antecedente. Sin perjuicio de ello, su uso se ha extendido como una práctica administrativa destinada a resolver las desavenencias entre funcionarios de jerarquía superior y aquellos subordinados a estos, a los fines de aplicar sanciones disciplinarias sin demasiada formalidad.

A punto tal que la audiencia prevista en el inciso a) del citado Artículo 35 ni siquiera es celebrada, las notificaciones no cumplen con el sistema previsto en el Artículo 41[49] del Reglamento aprobado por Decreto N° 1.759 a Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 (T.O. 2017, sobre lo que profundizaremos en el apartado del sistema electrónico), ni con los plazos del trámite y en caso de haber Dictamen del Servicio Jurídico Permanente, el mismo se limita a cuestiones de orden meramente normativo.

En este último aspecto, la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho reiteradamente que por dictaminar debe entenderse "…analizar en forma exhaustiva y profunda el tema jurídico que se discute"[50] ; y también que el dictamen jurídico "…debe consistir en un análisis pormenorizado de las circunstancias fácticas del caso y de las consideraciones jurídicas aplicables, para poder recomendar conductas acordes con la justicia e interés legítimo de quien formula la consulta (Dictámenes 203:148 y 211:246, entre otros)"[51] Consecuente con ello, el referido organismo ha descalificado opiniones de algunos Servicios Jurídicos señalando que el dictamen jurídico "…no puede

---

49 ARTÍCULO 41.- Forma de las notificaciones. Las notificaciones podrán realizarse por cualquier medio que dé certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación y, en su caso, el contenido del sobre cerrado si éste se empleare. Las notificaciones podrán realizarse: a. Por acceso directo de la parte interesada, su apoderado o representante legal al expediente, dejándose constancia expresa y previa justificación de identidad del notificado; se certificará copia íntegra del acto, si fuere reclamada; b. Por presentación espontánea de la parte interesada, su apoderado o representante legal, de la que resulten estar en conocimiento fehaciente de acto respectivo; c. Por cédula, que se diligenciará en forma similar a la dispuesta por los artículos 140 y 141 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; d. Por telegrama con aviso de entrega; e. Por oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción; en este caso el oficio y los documentos anexos deberán exhibirse en sobre abierto al agente postal habilitado, antes del despacho, quien los sellará juntamente con las copias que se agregarán al expedientes f. Por carta documento; g. Por los medios que indique la autoridad postal, a través de sus permisionarios, conforme a las reglamentaciones que ella emite; h. Por medio de la plataforma electrónica de trámites a distancia (TAD), que se realizarán en la cuenta de usuario que es la sede electrónica en la cual el particular ha constituido su domicilio especial electrónico. La notificación oficial se dará como perfeccionada cuando el contenido de la misma esté disponible en la cuenta de usuario de destino. A dichos efectos, se considerará al usuario notificado el primer día hábil siguiente al de la fecha de ingreso de la notificación a su cuenta, momento en el que comienzan a correr los plazos.

50 Dictamen N° 15/94 (Dictámenes: 208:83) en Rev. PTN N° 21, pág. 393.

51 Dictámenes 231:156

constituir una mera relación de antecedentes, ni una colección de afirmaciones dogmáticas…", ni puede considerarse como tal a un asesoramiento que "…se limita a afirmar que la medida cuestionada es legítima pero sin suministrar las razones jurídicas en que tal conclusión se funda"[52]. No obstante, lamentablemente, muchas veces los Servicios Jurídicos permanentes no emiten verdaderos dictámenes, sino que se limitan a dar "opiniones" absolutamente superficiales que suelen concluir con expresiones del tipo "este Servicio Jurídico no advierte óbice para la continuidad del trámite"; "se estima que las actuaciones se encuentran en condiciones de ser resueltas por la superioridad", o alguna otra fórmula más o menos parecida.

En aquel sentido, se ha verificado que el inciso b) del citado Artículo 35, prevé un plazo de diez (10) días para que el agente presente su descargo, en ese esos términos el mismo debe ser otorgado de manera obligatoria, en tanto resulta para el agente la posibilidad de que este plantee, las cuestiones de índole laboral, personal y o generales que lo llevaron al incumplimiento en el desempeño de sus funciones; lo que tendrá suma trascendencia a la hora de que la administración evalúe la adopción de las medidas correspondientes. Ahora bien, el mismo lamentablemente no es normalmente tenido en cuenta y cuando le es otorgado, suele tenerse como una mera formalidad, lo que deviene en una violación de los principios legales receptados en la normativa vigente citada, entre los que se destacan el debido proceso, principio de legalidad y la búsqueda de la verdad jurídica objetiva, entre otros.

Como se ha señalado, el instituto en estudio, esto es el procedimiento del Artículo 35 en cualquiera de sus dos modalidades, en modo alguno supone soslayar la finalidad del sistema sancionatorio que no es otro que el orden y la disciplina imprescindibles para la prestación de los servicios públicos.

Desde la perspectiva que venimos señalando permitir que las facultades disciplinarias de la Administración, ejercidas a través del sumario administrativo, se prolonguen sine die en la práctica solo deviene en numerosos reclamos administrativos, que en su mayoría pueden culminar con reveses judiciales y responsabilidad estatal.[53] Lo que demuestra un ineficiente

---

[52] Dictamen 264 del 7 de agosto de 1990

[53] De conformidad con la información relevada en el organismo Administración Nacional de Aviación Civil

desempeño de la administración, con las consecuencias que ello acarrea para la prestación de los servicios a su cargo y el consecuente malestar del resto de los agentes, sus pares y superiores que conviven con el presunto infractor en todo el plazo de duración del sumario.

Cuando se afirma que el procedimiento del Articulo 35 resulta más eficiente[54] para el buen funcionamiento diario de la administración[55] lo hacemos en comparación con el trámite sumarial, nótese que la norma expresa en su artículo 38 que el sumario deberá sustanciarse y resolverse dentro de un plazo máximo e improrrogable de seis (6) meses, dicha disposición no se aplica en la práctica[56]; sin embargo, el Reglamento de Investigaciones Administrativas (Decreto 467/99) en su artículo 127[57] establece para la sustanciación del sumario, un plazo prorrogable de noventa (90) días –hábiles, conf. art.28[58] del reglamento citado- para la etapa de investigación, y en cuanto a la *"etapa contradictoria, se establecen plazos para que el sumariado tome vista, el cual puede extenderse, y el desarrollo posterior depende del diligenciamiento de las pruebas ofrecidas, pero al ser las peticionadas para aquél se preserva, no obstante el tiempo que insuman, la defensa en juicio (art. 18 Constitución Nacional)"*[59]

"Que esta Procuración del Tesoro ha señalado que el plazo previsto en dicho artículo [127, RIA], *referido a la etapa de investigación, es meramente ordenatorio, con lo cual su vencimiento no determina la caducidad o extinción del deber o de la facultad no cubiertos en tiempo útil o no ejercitada. Por dicho motivo, se trata de un plazo*

---

para el periodo 2016/2017, se encontraban en trámite treinta y nueve (39), causas judiciales relacionadas con Empleo Público.

[54] De acuerdo a la información obrante en Recursos Humanos del Organismo Descentralizado del Ministerio de Transporte ANAC, en el periodo 2016/2017 se han tramitado 14 procedimientos de Artículo 35, de los cuales el 100% se encontraban finalizados al cierre del año 2017.

[55] Entendido como el tiempo en el que el agente se encuentra sometido a sumario.

[56] "… Frente a una disposición como la del artículo 38 de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional Nº 25.164, para que no se vea cercenada la potestad disciplinaria de la Administración Pública y a fin de afianzar la justicia, la única solución posible, mientras no sea derogada, es el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de no aplicarla, pues existen razones suficientes como para considerar fundadamente cuestionada su constitucionalidad…" (Dictámenes 364/2002 - Tomo: 242, Página: 626).

[57] ARTICULO 127. — "La instrucción de un sumario se sustanciará en un plazo de noventa (90) días, contados desde la fecha de notificación de la designación al instructor y hasta la resolución de clausura a que se refiere el Artículo 107, no computándose las demoras causadas por el diligenciamiento de oficios, realización de pericias u otros trámites, cuya duración no dependa de la actividad del instructor. Dicho plazo podrá ser ampliado a juicio del superior cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen. Si la demora fuera injustificada, el superior deberá tomar las medidas conducentes para establecer la responsabilidad del instructor…"

[58] ARTICULO 28. — Los plazos se computarán en días hábiles administrativos, a partir del siguiente al de la notificación.

[59] Conf. Dictámenes 364/2002 - Tomo: 242, Página: 626.

prorrogable expresa o tácitamente, de ahí que está establecido que podrá ser ampliado (Dictámenes 232:210 y 241:298; Resolución PTN N° 47, del 15 de mayo de 2001, Expediente N° 1140/94, CONICET)."[60].

Del revelamiento efectuado[61] para el presente trabajo, se ha comprobado que el trámite sumarial, se cumplimenta en un plazo mínimo de OCHO (8) meses (en el mejor de los casos) y puede extenderse hasta por TRES (3) años; en cambio el procedimiento previsto en el artículo 35 tiene una duración promedio de TRES (3) meses y logra cumplir con los objetivos propuestos.

[60] Conf. Dictámenes 243:620

61 Información suministrada por el personal de Recursos Humanos y Sumarios del Organismo Descentralizado del Ministerio de Transporte ANAC, para el presente trabajo; se ha verificado que en el periodo 2016/2017, el Departamento de Sumarios contaba con 29 procedimientos en ejecución y octubre 2018 el 80% aun se encuentra en trámite.

V- COMPARACION ENTRE EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL, LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

V.1.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Decreto N° 184 del 24 de febrero de 2010 reglamentó el Capítulo XII de la Ley Nº 471 de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la Ciudad que establece el Régimen Disciplinario aplicable al personal de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo, incluyendo entes jurídicamente descentralizados, sociedades estatales y el personal dependiente de las Comunas.

Dicha norma establece a la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires como autoridad de aplicación de dicho régimen.

De análisis de las normas citadas, surgen los siguientes aspectos destacables que las diferencian entre sí.

Las medidas disciplinarias establecidas en su artículo 46 coinciden con las de la norma Nacional es decir apercibimiento, suspensión, cesantía y exoneración, en cuanto a las causales previstas en el artículo 47 para la aplicación del apercibimiento y suspensión, difieren solo en cuanto a que en la norma de la Ciudad se incorporan como causales para imponer las de falta de respeto a los superiores, iguales, subordinados, a los administrados, o el público y negligencia en el cumplimiento de las funciones.

Cabe destacar que toda autoridad está obligada a ejercer las facultades disciplinarias de que esté investida respecto de los agentes que se hallen bajo su dependencia funcional dentro de los quince (15) días corridos de conocida la falta, salvo causa debidamente justificada.

Para los casos previstos en los incisos a) y b) del artículo 47, e incisos a) y b) del artículo 48, el responsable del área de personal de la Escuela o Repartición debe informar al superior inmediato del agente y al funcionario con facultades para aplicar la sanción, dentro del tercer día hábil de conocidas, las novedades

vinculadas con la prestación de servicios, asistencia y puntualidad que configuren causal de sanción. En caso de incumplimiento de la obligación de informar, el responsable del área de personal es pasible de una sanción equivalente a la prevista para la falta no informada.

La norma prevé que la aplicación del apercibimiento o suspensión a un agente no priva de la posibilidad de instruir sumario si se aprecia que pudiera corresponder una sanción más grave.

A los fines de la aplicación de estas sanciones, el Director o responsable equivalente al mismo del área donde se haya cometido la falta producirá un informe en el que describirá los hechos ocurridos referenciando las fuentes de la información. Si fuera necesaria una investigación previa, se la practicará de manera informal y no actuada, incluyendo los resultados en el informe.

Con el informe, la autoridad facultada para imponer la sanción identificará las normas infringidas y dará vista al agente involucrado para que en el término de tres (3) días formule su descargo. Finalmente dispondrá la sanción y, previo a notificar al agente, la comunicará a la instancia superior la que podrá aumentar, disminuir o modificar la sanción a aplicar, dentro del plazo de tres (3) días. Transcurrido dicho plazo sin que la instancia superior se expida se procederá a notificar al agente la sanción impuesta.

El procedimiento previsto en el párrafo precedente no será de aplicación para los casos regulados en los incisos a) y b) del artículo 47 de la Ley N° 471.

Se fija un margen de tolerancia de quince (15) minutos en un (1) mes respecto del horario establecido, dentro de los cuales una demora no es considerada como incumplimiento del mismo. A esos efectos, en el caso del personal franquero, la tolerancia se establece en diez (10) minutos en un (1) mes.

Se destaca que la norma regula la sanción para los responsables del área de personal de la Escuela o Repartición que omitan informar las novedades que impliquen descuentos de haberes, altas o bajas de personal o cargos, dentro de los plazos previstos por las normas específicas para cada caso, o incurran en falta de control de las planillas de asistencia que dé lugar a falsedades, siempre que por la gravedad de la falta no corresponda una sanción mayor.

Las sanciones previstas en el presente para los responsables de las oficinas de personal son aplicables específicamente a quiénes se encuentra encargados de las tareas de informar o de ejercer el control, que hayan dado lugar a la comisión de la irregularidad de que se trate.

En cuanto a las causales que dan lugar a la aplicación de la medida disciplinaria de cesantía se establece que se requiere previamente la instrucción de un sumario administrativo; con la única diferencia que la cantidad de días prevista para la inasistencias injustificadas será cuando se excedan los 15 días en el lapso de los 12 meses inmediatos anteriores, a diferencia de la norma nacional que establece diez (10) días.

En todos los casos en que se aplican sanciones disciplinarias en virtud de causales no previstas expresamente en la norma en análisis, deberá substanciarse sumario administrativo en el que la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires procederá a fundamentar la causal invocada.

A los efectos de graduar la sanción se deberán tener en cuenta los antecedentes personales, la falta cometida, los atenuantes y agravantes que concurran, así como el perjuicio causado.

V.2.- Provincia de Buenos Aires

En lo referente al ámbito de la Provincia de Buenos Aires la Ley 10.430 se aprueba el Estatuto y Escalafón para el Personal de la Provincia de Buenos Aires, reglamentada por el Decreto N° 4.161 de fecha 7 de noviembre de 1996 que establece el Régimen Disciplinario a partir del artículo 80.

Conforme el artículo 81 las sanciones disciplinarias se determinan de orden correctivo o expulsivo, pudiendo implicar apercibimiento o suspensión hasta sesenta (60) días corridos y cesantía o exoneración.

Al igual que el régimen de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se establece la falta de respeto a los superiores, iguales, subordinados o al público como causal de medidas correctivas; por su parte entre las causales para aplicar cesantías, se determina la Inconducta notoria y Incumplimiento intencional de ordenes legal y fehacientemente impartidas.

Cabe destacar que el abandono de servicios, denominada "en abandono de cargo" queda configurado cuando el agente incurriera en tres (3) inasistencias consecutivas, sin previo aviso y previa intimación fehaciente decretándose su cesantía **sin substanciación de sumario**; a diferencia de la norma nacional que requiere el transcurso total de cinco (5) días.

El agente que incurra en inasistencias sin justificar será sancionado conforme se describe: por tres inasistencias en el término de hasta trescientos sesenta y cinco (365) días entre la primera y la tercera: cinco (5) días de suspensión; por tres inasistencias en el término de hasta trescientos sesenta y cinco (365) días entre la primera y la tercera registradas en un lapso de hasta dos (2) años, a contar de la última que motivó la sanción del inciso anterior: quince (15) días de suspensión; por tres inasistencias en el término de hasta trescientos sesenta y cinco (365) días entre la primera y la tercera registradas en un lapso de hasta dos (2) años a contar de la última que motivó la sanción del inciso anterior: treinta (30) días de suspensión; por tres inasistencias en el término de hasta trescientos sesenta y cinco (365) días entre la primera y la tercera registradas en un lapso de hasta dos (2) años a contar de la última que motivó la sanción del inciso anterior, cabe la Cesantía.

Previéndose un plazo de cinco (5) días para que formule descargo previo a la resolución que corresponda.

El agente podrá ser sancionado disciplinariamente con suspensión de hasta diez (10) días sin necesidad de instrumentar el procedimiento sumarial por funcionario no inferior a Director. En este caso previo a la aplicación de la sanción se hará saber al agente la falta cometida, la norma transgredida y el derecho a presentar descargo en el plazo de tres (3) días.

Toda sanción deberá aplicarse por resolución fundada que contenga la clara exposición de los hechos y la indicación de las causas determinantes de la medida.

El poder disciplinario por parte de la administración, se extingue por prescripción, al año, en los supuestos de faltas susceptibles de ser sancionadas con penas correctivas; a los tres (3) años, en los supuestos de faltas susceptibles de ser sancionadas con penas expulsivas a diferencia de lo

que ocurre en la norma nacional que la prescripción opera para las causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión: seis (6) meses; causales que dieran lugar a la cesantía: un (1) año.

Cabe destacar que la norma Provincial establece el funcionamiento de una Junta de Disciplina única y permanente que tendrá carácter de organismo asesor y cuyas funciones son las de expedirse en los sumarios administrativos, previo al dictado de la resolución, aconsejando la sanción a aplicar si hubiere motivo para ello, expedirse en los supuestos de solicitudes de rehabilitación y en los casos en que se requiera su intervención por la autoridad competente.

Cuando las faltas imputadas puedan dar lugar a la aplicación de sanción expulsiva, deberá darse intervención a la Asesoría General de Gobierno para que, emita dictamen al respecto previendo la intervención de la Fiscalía de Estado cuando se adviertan cuestiones relacionadas con intereses fiscales.

En cuestiones de competencia solo el Poder Ejecutivo aplica sanciones expulsivas; los Ministros, Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales o Provinciales, y demás funcionarios con idéntico rango las medidas correctivas y los Directores simples o sus equivalentes, medidas de suspensión hasta un máximo de diez (10) días.

A los efectos de la reincidencia la misma se computa por el término de dos (2) años inmediatamente anteriores a la fecha de comisión de la nueva falta, cuando la norma nacional lo prevé en un (1) año.

Ahora bien, analizados que fueran ambos regímenes, cabe realizar algunas apreciaciones.

En ambos regímenes se prevé la posibilidad de tomar medidas disciplinarias correctivas de hasta diez (10) días sin sumario previo, y si bien se insta a hacer saber al agente las causales de la falta cometida, la norma transgredida y el derecho a presentar descargo, no se verifica un acabado análisis de las situaciones que dan lugar a las mismas, tal como se plantea en el presente trabajo.

Nótese que los sistemas transcriptos resultan aún más rígidos y verticalistas, perdiendo de vista las condiciones que prestan servicios actualmente los

agentes públicos, se mantienen sistemas obsoletos, donde el control y el deber son los principales objetivos.

No se verifican planes a largo plazo que permitan mejorar la calidad del empleo el que se vuelve de esta forma vulnerable e informal, prevaleciendo los intereses de algunos pocos; no estando acompañado por grandes esfuerzos políticos para estimular la calidad de los empleos y la productividad en el sector de los servicios públicos y no reflejan una mejoría del mercado laboral.

VI.- LA IMPORTANCIA DEL ARTICULO 35 EN LA LEY MARCO DE REGULACIÓN DE EMPLEO PUBLICO NACIONAL

Desde la Teoría de las Organizaciones[62], se entiende que el administrador público actúa y se expresa conforme a un contexto organizacional, enfrentándose a decisiones que afectan la vida de las personas para alcanzar un propósito que guía las tareas, y por lo tanto son estas las que lo definen.

Ahora bien, los que forman parte de la Administración Pública, con prescindencia de la función que cumplen, toman decisiones que, en mayor o menor medida, *"inciden en la sociedad, que se basan en leyes, normas e incluso tradiciones públicas, pero que son el reflejo de juicios fundados en valores y apreciaciones personales que traducen una relación compleja*"[63].

El derecho público a lo largo de la historia se ha preocupado por esta organización a partir de su necesidad de integrar los principios que la rigen, las funciones que cumplen y las relaciones jurídicas tanto internas como aquellas que lo unen con los ciudadanos y lo que no puede olvidar la administración y sus funcionarios es que detrás de cada expediente hay personas reclamando un actuar más justo, rápido y correcto.

Cuando hablamos de disciplina solemos asociarlo con autoridad, orden, deberes, obligaciones, pautas y/o reglas, entre otros. El derecho disciplinario tiene que ver con ello, pero también con la estructura propia de la administración pública, porque la potestad disciplinaria está destinada a mantener el orden y la disciplina de una organización o de las organizaciones públicas, siendo este el bien jurídico protegido que está detrás de los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento genera o pone en marcha el sistema de verificación y posterior sanción, en el caso concreto.

En el marco normativo en el que se desenvuelven las instituciones de gobierno,

---

[62] FEFFER, Jefrrey. Organizaciones y teoría de las organizaciones. Editorial: Fondo De Cultura Económica Año: 1992. PFEFFER, Jefrrey. Nuevos rumbos en teoría de las organizaciones. Alfaomega, 2000 Drucker Peter, La sociedad pos capitalista, Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 1993

[63] Por Miriam Mabel Ivanega en Revista de Derecho Laboral y de la Seguridad Social 2012-5-411 de Abeledo Perrot – http://thomsonreuterslatam.com/articulos-de-opinion/06/12/2012/doctrina-del-dia-empleo-publico-y-discrecionalidad-administrativa#sthash.kg3lS9aV.dpuf

mantener el orden y la disciplina es un presupuesto necesario para el logro de sus objetivos y constituye un desafío. Entender el funcionamiento de la Administración, sus reglas y procesos es el punto de partida para reflexionar sobre los caminos viables que permitan alinear los intereses del funcionariado político, de la burocracia administrativa y los intereses de la sociedad en su conjunto.

Ha de afirmarse que, el Estado ha perdido la noción de la herramienta administrativa con la que cuenta y aún peor del valor e importancia de contar con mecanismos eficientes, congruentes y rápidos para resolver cuestiones de índole administrativo o faltas menores, que en muchas ocasiones podrían llevar a mejoras no solo para el agente, la relación con sus pares, sus superiores sino con el público en general.

La importancia de la herramienta como elemento de gestión administrativa puesta a disposición del Estado en su rol empleador para el funcionamiento de un servicio público estatal de calidad, la que nos merecemos los ciudadanos, dotaría de eficiencia y alto rendimiento a la función pública, con funcionarios públicos competentes y prestación eficiente de los servicios que serán puestos a disposición de los particulares.

Es necesario dar un cambio radical, pensar la disciplina y la ética profesional en términos de ética en la Función Pública.[64] Y desde esta perspectiva es que el Código de Ética de la Función Pública, establece que el fin de la función pública es el bien común, ordenado por las disposiciones de la Constitución, los tratados Internacionales, y las normas de regulación.

Valorizar el principio de autoridad con el de conducción y a este con el de consenso, revalorizar el empleo y al empleado público, de manera que en un marco de auto vinculación y respeto se reconcilien con los servidores públicos,

---

64 La Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública Nº 25.188, cuyo ámbito de aplicación se extiende a “todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado” (artículo 1º), prevé en su artículo 2º, nueve incisos con deberes y pautas de comportamiento ético. Entre ellos, cabe mencionar el artículo 2, inciso a) que establece el deber de *respetar el orden jurídico y el sistema democrático*; el inc. e) que obliga a fundar los actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir la información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan; el inc. h), que obliga, en las contrataciones públicas, a respetar las pautas de *publicidad, igualdad, concurrencia y razonabilidad;* y el inc. i) que obliga a excusarse frente a algunos de los extremos previstos en la ley procesal civil, lo que se vincula con la legislación sobre conflictos de intereses.

pero por sobre todo en la convicción de que el objetivo final es la satisfacción del ciudadano.

Vincular necesariamente la obediencia con el reconocimiento sin dejar de lado la necesidad de que el sistema normativo cuente con reglas de juego claras que permitan enlazar de forma troncal los derechos y deberes de los servidores públicos pero también de los ciudadanos, para entender que nadie debe tener sólo unos u otros, sino que ambos cobran sentido en tanto son dos expresiones de un mismo objeto para retomar la idea del bien común y de la comunidad como expresión de lo estatal y esta como de la sociedad toda.

No escapa al conocimiento general popular que, desde todas las épocas, el empleo público ha sido cuestionado por su amistad con la práctica administrativa de beneficiar a quien resulta compañero de la política de turno, el amiguismo y clientelismo, están a la orden del día en cualquier organización pública. Aspecto este, que se intenta desterrar con prácticas administrativas más justas, que permitan el crecimiento de los agentes de acuerdo al régimen de carrera, pero que también son situaciones que se presentan idóneas para modificar a través del procedimiento que se propone.

La reconocida doctrina postulada, entre otros, por el tratadista [65]Nieto que admite que existe una potestad estatal de castigar, como facultad de privar de un derecho a una persona a raíz de un incumplimiento a una obligación normativa que se encuentra a su cargo, desde el punto de vista disciplinario, ya no puede ser sostenida, el debate debe ser observado desde el horizonte del beneficio general que busca la administración en el desarrollo de constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión de resultados, que permita brindar una respuesta rápida a las necesidades sociales.

En este contexto, resulta ineludible usar de manera más eficiente el procedimiento previsto en la Ley Marco de Regulación del Empleo Publico Nacional en el Articulo 35, en cualquiera de sus modalidades y por cualquiera de las causales que se ha ido explicitando a lo largo del presente trabajo, el

[65] NIETO, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, 4° ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 85/86

que permite obtener datos valiosísimos a la hora de determinar no solo la existencia de los hechos que lo ponen en marcha, sino también la causales que llevaron al agente a comportarse en forma reprochable.

Con el fin de abandonar la idea de que el empleado público incumple porque es holgazán. En el convencimiento de que el trabajo dignifica y su falta impide el crecimiento personal y familiar del agente, se entiende que la falta de compromiso por si sola resulta cuanto menos dudosa en términos de reproche; la máxima conocida en el ámbito público de que “el que ingresa en la planta se vuelve planta”.

Esto, en tanto la audiencia que se prevé en el apartado a) del citado artículo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación del Empleo Publico Nacional aprobado por Decreto N° 1.421 del 8 de agosto del año 2002, permite al funcionario a cargo de su celebración, tomar conocimiento de las condiciones personales del agente y en particular de las causas que lo llevaron al comportamiento objeto de reproche, verificar las posibilidades de que el mismo recaiga en la falta, las condiciones laborales en las que presta sus servicios, ya sean estas edilicias o técnicas, los niveles de moralidad del mismo, su relación con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en el ordenamiento jurídico, su honestidad, probidad, rectitud, buena fe y la relación con sus pares y superiores, su nivel de preparación para con la tarea asignada y no menos importante, su conformidad en relación a está.

Por otro lado, cabe recordar que resulta de aplicación supletoria al procedimiento previsto en el Artículo 35 inc. a) del Reglamento a la Ley Marco de Regulación del Empleo Publico Nacional aprobado por Decreto N° 1.421 del 8 de agosto del año 2002, tanto el procedimiento previsto en el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por Decreto N° 467 del 5 de mayo del año 1.999, como el establecido por el inc. f) del Artículo 1 de la Ley de Procedimiento Administrativos N°19.549 (T.O 2017), el **Debido proceso adjetivo** que comprender ***“…*** *f) Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad:* ***Derecho a ser oído.*** *1) De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa*

permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas. ***Derecho a ofrecer y producir pruebas.*** *2) De ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que deba producirse, debiendo la administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio;* ***Derecho a una decisión fundada.*** *3) Que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso".* [66]

Como se anticipara, la audiencia prevista en el Artículo 35 inc. a) del Reglamento a la Ley Marco de Regulación del Empleo Publico Nacional aprobado por Decreto N° 1.421 del 8 de agosto del año 2002, permitirá a la administración, obtener información valiosa para iniciar cambios en pos de llevar adelante replanteos de índole administrativo en cuanto a la prestación del servicio del que se trate, ya que sea necesario, introducir modificaciones y/o variantes en los cuadros de línea, en los administrativos o en los jerárquicos.

El agente citado a defenderse, proporcionará los datos necesarios para verificar si la falta se cometió, si la misma le es reprochable o si se trata de circunstancias exógenas a las que ha sido empujado por la propia organización administrativa (entiéndase, desmotivación con la tarea asignada: ya sea porque esta le resulte rutinaria, aburrida, falta de contenido practico, excesiva, de nivel inferior a la especialización del agente, de nivel superior al mismo, incoherente) o si se debe a falta de compromiso con la organización o prestación del servicio a su cargo.

El uso del instituto de la manera que se propone, permite visualizar de manera expedita las condiciones de la prestación laboral y tomar cartas en el asunto de manera efectiva.

---

[66] Texto según Artículo 1° de la Ley N° 21.686 B.O. 25/11/1977.

Si el agente esta desmotivado, porque durante años viene realizando la misma tarea y un buen día harto decide no cumplimentarla, no debería ser solo mérito para ser castigado ya sea con apercibimiento o suspensión, sino que conjuntamente con la sanción correspondiente, sino que además debería implementarse sobre él un procedimiento de reconversión, reinstalación o reinserción administrativa que le permita cambiar ese estado de ánimo, disconformidad y desmotivación.

Si el agente, tiene mala relación con sus pares o superiores, cualquier intento de mejora en la prestación del servicio será inútil, porque continuar en las mismas condiciones solo harán que vuelva a infringir, vuelva a recaer en la conducta.

Debemos fomentar la buena administración[67], y ella se logra trabajando por el bienestar de los agentes públicos, lo que permitirá obtener una prestación de servicios de calidad.

Si el agente incumple por razones de salud y estas no se encuentran efectivamente previstas como causales de justificación, debemos proporcionarle las herramientas y contención para que el mismo pueda continuar en la prestación de sus servicios de la forma más eficiente, sin perder de vista asignarle tareas acordes a su situación y necesidades.

Por otra parte, no escapa a nuestro conocimiento que hay situaciones donde la única salida es la aplicación de la medida disciplinaria (como el caso del abandono de servicios, las causales actualmente previstas en la norma referente a incumplimientos de tareas que por su gravedad o magnitud ameriten la sanción de cesantía, entre otros). En estos casos, el procedimiento del artículo 35 cobra aún más razón de ser, nótese que con la implementación del sistema electrónico referido (GDE), el trámite adquiere mayor celeridad, lo que repercute no solo sobre la conducta del agente a sancionar sino en mayor o menor medida al respeto para con el resto de sus compañeros y el servicio público que brinda el Estado a través de estos.

Y la toma de medidas de sanción directa con la utilización del sistema

[67] En los términos del Decreto 891/2017 y 894/2017

electrónico, procuran una acción expedita

En definitiva, la exigencia del procedimiento guarda debida proporción con el tipo de infracción que se imputa, se garantiza el derecho de defensa priorizando que la infracción se resuelva en plazos mínimos y va en orden con la necesidad de no acumular expedientes y permitir la racionalización en la prestación de servicios.

Es una herramienta eficaz en atención a que el plazo durante el cual se lleva a cabo la investigación no es mayor a los TRES (3) meses[68], salvo casos particulares.

VI.1- Cambios y nuevas modalidades de prestación de *servicios.*

Se propone la reconversión o reubicación laboral. Y debe entenderse que esta no solo beneficia al agente involucrado, también beneficia a la organización en general, permitiendo que el mismo sea destinado a una función acorde a sus capacidades y principalmente a las necesidades del organismo.

Es fundamental en este punto y en pos del objetivo planteado, la capacitación adecuada para el funcionamiento de la herramienta, es que la reinserción solo será posible luego de que el mismo sea sometido a un exhaustivo análisis integral de su perfil tanto laboral como personal, conocer sus necesidades, aspiraciones y competencias permitirá elaborar el plan de capacitación que le permita modificar la situación a la que se encuentra expuesto, y sobre la que no alcanza con solo la sanción.

Tomando como punto de partida el cambio social que estamos experimentando, con el uso de las nuevas tecnologías, en un mundo donde el desarrollo de multitareas se encuentra cada vez más arraigado, la aparición de nuevas dolencias[69], como la migraña, el estrés y el síndrome Burnout[70] (quemado, fundido) definido como un tipo de estrés laboral, un estado de agotamiento

---

[68] Ver referencia 58

[69] http://www.abogados.com.ar/nuevas-enfermedades-incorporadas-al-listado-de-enfermedades-profesionales/13863

[70] https://psicologiaymente.com/organizaciones/burnout-sindrome-del-quemado

físico, emocional o mental que tiene consecuencias en la autoestima, y está caracterizado por un proceso paulatino, por el cual las personas pierden interés en sus tareas, el sentido de responsabilidad y pueden hasta llegar a profundas depresiones. Situaciones estás que no escapan a los trabajadores públicos.

Es así que la intervención de los servicios de medicina del trabajo, medicina laboral e higiene y seguridad, juegan un papel preponderante a la hora de determinar las condiciones psico ambientales en las que se prestan las tareas. Debiendo contarse, con un equipo de psicólogos y sociólogos que evalúen las condiciones particulares del organismo en cuestión y de las condiciones personales del agente para llevar adelante la herramienta que se propone.

Por otro lado, si bien el personal civil de la Nación cuenta con el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), como el Instituto por excelencia para la formación y capitación del personal; la capacitación sería conveniente que provenga en especial del mismo organismo, ya que será la oficina de capacitación con el perfil obtenido por el equipo de medicina laboral, la encargada de llevar adelante un plan de trabajo en base al revelamiento de puestos y funciones con que cuente el organismo, donde se prevea las necesidades de las diversas funciones especificas, las vacantes o las necesidades de profesionales para llevar a cabo determinada tarea y las capacitaciones necesarias para la reconversión laboral del agente y la asignación de nuevas funciones.

Determinadas las necesidades de servicio, se trabajará sobre los planes de capacitación para dotar de aptitudes, conocimientos y herramientas ya sean tecnológicos, administrativos u operativos que necesite el mismo en provecho de la institución.

Estás herramientas no se encuentra solo disponibles para agentes de jerarquía inferior sino que los cuadros superiores también deben contar con instrumentos que permitan mejorar la prestación de sus servicios y cumplir con las metas asignadas, debe recordarse que coordinar un equipo de trabajo no es tarea menor ni fácil, por lo que las nuevas estrategias de relaciones interpersonales como el coaching, counselling personal y organizacional que permitan incorporar conocimientos y habilidades, mejorar sus capacidades de

comunicación y liderazgo, así como el desempeño laboral de los agentes en general propendiendo al desarrollo profesional y personal.

Una falta frecuente que suele acaecer, es el incumplimiento del horario establecido o directamente la ausencia al servicio.

Las causales suelen estar ligadas a situaciones como las expuestas, pero también a que la tarea asignada no necesariamente conlleve el tiempo previsto en la norma como obligatorio, es decir, tareas de contenido reducido o reiterativas, preestablecidas. En la mayoría de las organizaciones se exigen entre 7 y 9 horas diarias de prestación de servicios efectivos, las que en muchos casos por la índole de la actividad que se desarrolla, resultan excesivas.

El trabajo por objetivos y la reducción horaria, con su correspondiente pago proporcional, resulta a todas luces razonable y son herramientas que se encuentran ya previstas en el ordenamiento laboral administrativo resultando propuestas alentadoras para aquellos a quienes la función asignada les toma menos de las horas reales estipuladas.

La reducción horaria está establecida en el Decreto N°2.476 del 26 de noviembre del año 1990 de Racionalización de las Estructuras Administrativas[71], la que si bien fue prevista para paliar la situación económica de la administración pública hoy se presenta como una alternativa sumamente útil y acorde con los objetivos propuestos.

Por otra parte, resulta procedente hacer uso de las nuevas modalidades de trabajo que nos traen las nuevas tecnologías, hablamos del tele trabajo o home office.

---

[71] ***Artículo 60. -****Implántase dentro de la banda horaria de trabajo de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL, dispuesto en el Artículo 6° del presente decreto, la jornada reducida de CUATRO (4) horas de labor. La citada jornada se cumplirá de 9,00 a 13,00 horas o de 13,30 a 17,30 horas.*

Artículo 61. -*El personal que se desempeñe en sus labores en jornada reducida percibirá la retribución que corresponda a tal horario de acuerdo con el respectivo régimen de remuneraciones, o en su defecto el SESENTA POR CIENTO (60 %) de las remuneraciones de carácter mensual, normal, habitual, regular y permanente que le hubiera correspondido percibir de cumplir la jornada normal de trabajo. La asignación familiar se continuará liquidando en los importes y formas establecidos por la legislación vigente.*

Artículo 62. -*Podrán solicitar el acogimiento al presente régimen únicamente los agentes que no desempeñen funciones de responsabilidad sobre otros*

Las mismas se presentan como la posibilidad de que el agente cumplimente tareas por objetivos desde la comodidad de su hogar, con las ventajas económicas y de eficiencia que acarrean, tan solo cumplimentar el objetivo laboral propuesto el que será remitido y o entregado en determinado plazo, ya sea por medios electrónicos o personalmente.

Esto puede llevarse a cabo, aún hoy en mayor medida que años atrás, recuérdese que a partir del dictado del Decreto 561 del 6 de mayo del año 2016 y sus modificatorias, se implemento de forma obligatoria el uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica –GDE-, proporcionando al estado de una herramienta de gestión invaluable a la hora de resolver los conflictos de los que tratamos. (Posteriormente volveremos sobre el tópico del GDE en el apartado 6).

Nótese que con la herramienta citada, la prestación personal obligatoria de 8 horas promedio, del agente en la organización, pasa a ser una exigencia cuanto menos discutible, en muchas de las tareas y actividades que desarrollan los agentes públicos, ya que estos puede prestar el mismo servicio en modalidad on line que con la misma eficiencia en menor cantidad de tiempo y en muchas ocasiones mayor rendimiento y eficiencia. Las nuevas tecnologías se encuentran al servicio de la administración pública y resultan acordes con los objetivos de gobierno tenidos en miras para su creación.

Entender que los beneficios del instituto en estudio, aplicados al régimen disciplinario redundarán en un innegable avance de cara al horizonte de la potestad sancionadora de la Administración, añadirá la posibilidad de cambiar una sanción punitiva por una restauradora de la confianza en ella y más eficiente para el cumplimiento de los fines del Estado.

VII.- EL PROCEDIMIENTO ELECTRONICO

Los orígenes de Internet[72] se remontan a más de veinticinco años atrás, como un proyecto de investigación de redes dentro del ámbito militar para poder asegurar las comunicaciones entre diferentes puntos de Estados Unidos en caso de sufrir un ataque de gran magnitud.

En la década del 70 se introdujo un sistema de correo electrónico, que liberó a los usuarios de la dependencia de los husos horarios y supuso un sorprendente aumento en el tráfico generado, convirtiéndose en la actividad que mayor volumen generaba.

La infraestructura de Internet se esparció por el mundo, para crear la moderna red mundial de computadoras que hoy conocemos como internet y como una asociación de miles de redes conectadas entre sí.

En el plano internacional y en el Derecho comparado[73] los países más desarrollados comenzaron a utilizarlo como forma de mejora regulatoria, en una primera etapa como de simplificación de procedimientos administrativos, circunscribiéndose a los elementos puramente formales o de gestión y tramitación procedimental y posteriormente herramientas para la mejora de sus políticas publicas así como calidad normativa orientadas a la reducción de cargas a los administrados.

Así encontramos que en los programas de simplificación administrativa existen dos movimientos paralelos y complementarios[74]: "...*el primero, que podríamos*

---

[72] Publicado en mayo de 2018 https://marketing4ecommerce.net/historia-de-internet/, http://datateca.unad.edu.co/contenidos/MDL000/ContenidoTelematica/origenes_de_internet.html

[73] PERRINO, Pablo Esteban: "Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas a los Administrados. Las Reformas Al Procedimiento Administrativo Nacional, disponible en: www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/reforma_proc_adm.docx

VER: Gamero Casado, Eduardo, "Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado", ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, (www.aepda.es/AEPDAAdjunto-838-Ponencia-del-Prof-Gamero-Casado.aspx) y

Cacharro López, María, "Simplificación administrativa, reducción de cargas y mejora de la regulación en materia urbanística" RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, vol. 12, núm. 3, 2013, ps. 123 y ss., Universidad de Santiago de Compostela Santiago de Compostela, España (http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38029548007).

[74] Gamero Casado, Eduardo, "Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El

calificar como Better Regulation, se aprecia en Holanda y en países de la órbita anglosajona (EE.UU., Reino Unido), de menor tradición jurídico-administrativa, que han focalizado sus esfuerzos en programas de reducción de cargas administrativas, inclusive las técnicas de mejora regulatoria (análisis de impacto normativo); el segundo, que cabe designar como Better Administration, se expresa en ordenamientos con mayor tradición jurídico-administrativa, como España (por lo que se refiere a las CCAA), Italia, Alemania o Portugal, y centra sus esfuerzos en técnicas orientadas a la racionalización del procedimiento administrativo para lograr una gestión administrativa más eficiente las Better Regulation y Better Administration como estrategias complementarias de simplificación procedimental".

En idénticos términos es entendido, entre otros, por el Dr. Perrino, quien acertadamente toma la noción del OCDE [75] *"La simplificación administrativa es una herramienta de calidad para revisar y simplificar las normas administrativas. Estas normas implican papeleo y trámites a través de los cuales la administración recaba información y afecta a las decisiones económicas individuales". (OCDE, "Reducir el papeleo. Estrategias nacionales para la simplificación administrativa", Eduardo Larrea traductor, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2008. El informe fue publicado originalmente en 2006 por la OCDE en inglés y en francés: "Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification" "Éliminer la paperasserie. Des stratégies nationales pour simplifier les formalités administratives.")*

Por su parte nuestro país, se hizo eco del auge de esta nueva tecnología, ya no solo en el uso de equipos y conexiones sino también en los servicios que ofrece.

Así es como en el 2001 se dicto la Ley N° 25.506[76] denominada Ley de Firma Digital, que con las modificaciones introducidas por la Ley 27.446, estableció el régimen de la firma electrónica, el que prevé que el Estado Nacional utilizará

---

procedimiento administrativo adecuado", ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, (www.aepda.es/AEPDAAdjunto-838-Ponencia-del-Prof-Gamero-Casado.aspx)

[75] PERRINO, Pablo Esteban: "Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas a los Administrados. Las Reformas Al Procedimiento Administrativo Nacional, disponible en: www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/reforma_proc_adm.docx

[76] Fuente: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70749/norma.htm

las tecnologías y previsiones de dicha ley dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8º de la Ley 24.156 que regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional, asimismo determina que el Estado promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento, así como el control por parte de los interesados, propendiendo a la progresiva despapelización.

La misma determinó un plazo máximo de 5 (cinco) años para introducir la tecnología de firma digital a la totalidad de las leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y sentencias emanados de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8º[77] de la citada Ley 24.156.

Posteriormente la Ley de Ministerios [78](Ley N° 22.520, texto ordenado por Decreto N° 438/92, y sus modificatorias), se estableció entre las competencias del actual Secretaria de Modernización Administrativa las de diseñar, coordinar e implementar la incorporación y mejoramiento de los procesos, tecnologías, infraestructura informática y sistemas y tecnologías de gestión de la Administración Pública Nacional.

Dicha Secretaria actúa como autoridad de aplicación del régimen normativo que establece la infraestructura de firma digital para el sector público nacional, el Decreto Nro. 434 del 1° de marzo de 2016 que aprobó el Plan de Modernización del Estado el mismo se plantea como objetivo el de alcanzar una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, contemplando como eje el

---

[77] ARTICULO 8º.- Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social. b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones. d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional. Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

[78] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm

desarrollo, mejora continua e integración de sistemas de gestión

Asimismo se incorporan nuevos sistemas, entre los que encontramos al Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) cuyo procedimiento permite llevar adelante todos sus trámites mediante el uso de Expedientes Electrónicos.

Dicho sistema procura cambiar el modelo de desarrollo del sector público, hacia uno de estándares tecnológicos para promover la interoperabilidad de los sistemas y, entre otras cuestiones, evitar que el ciudadano tenga que aportar información ya obrante en la administración.

El citado plan, se enmarca en las políticas del Gobierno Nacional tendientes a impulsar la jerarquización del empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión para un Estado moderno con el desarrollo de tecnologías aplicadas a la Administración Pública Nacional Centralizada y Descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión de la Administración Pública Nacional.

El fundamento que inspira el plan de gobierno se enmarca en una serie de pautas entre las que se destacan el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Sector Público Nacional a través de la implementación de sistemas electrónicos de gestión documental, con el objetivo de acelerar los trámites, aumentar la transparencia, facilitar el acceso a la información, posibilitar la integración de los sistemas de información, dotando a los organismos de una herramienta moderna que permita para elevar la calidad de la gestión.

Así es que se previó implementar una incorporación paulatina y progresiva de diversas tecnologías a los trámites, actuaciones y procedimientos que despliega la Administración de modo de dotarlos de mayores niveles de eficiencia, transparencia y accesibilidad.

En este contexto se desarrollaron diversos proyectos de digitalización de procesos tales como: el sistema de compras electrónicas, el sistema de gestión integral de recursos humanos y el sistema de gestión documental; para la creación, registro y archivo de documentos electrónicos.

Dichos medios informáticos en la sustanciación de las actuaciones y los expedientes administrativos, da mayor control y seguridad en la tramitación de

los mismos; posibilita una única numeración minimizando la utilización de documentos en papel.

No se puede negar que estos objetivos permiten paralelamente lograr un aumento del acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, mayor celeridad en los trámites y simplificación en las gestiones administrativas.

Todo ello era sumamente necesario para lograr la despapelización de la administración pública prevista en la Ley N° 25.506, disponer de esta plataforma de gestión de expedientes y administración electrónica es una herramienta fundamental para la optimización de los procedimientos internos de gestión, el reemplazó de los expedientes en papel por expedientes electrónicos que se encuentran integrados en su totalidad por documentos digitales.

El expediente electrónico para reemplazar el expediente en papel, requirió de un sistema electrónico de gestión documental que contenga y administre las reglas para generar y almacenar digitalmente documentos oficiales electrónicos, incluyendo funciones tales como generación, comunicación, firma individual y firma conjunta entre funcionarios, guarda y conservación, búsquedas por contenido, niveles de acceso, asignación de fecha y hora, y otras funcionalidades que garantizaran la disponibilidad de la documentación oficial; pases entre organismos y accesos remotos resultan de suma importancia para el quehacer administrativo de la función encomendada a los órganos de la Administración.

En ese contexto el Decreto 561/2016[79], se instituyó la obligatoriedad del uso del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional.

Ahora bien, el GDE está integrado por varios módulos, Escritorio Único (EU): permite navegar por todos los módulos que integran el sistema, Comunicaciones Oficiales (CCOO) que permite la generación, registro y

79 Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260145/norma.htm

archivo de documentos comunicables, Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) que permite generar, registrar y archivar todos los documentos oficiales electrónicos, Expediente Electrónico (EE) permite la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos, Legajo Único Electrónico guarda la documentación que certifica a las personas que prestan servicios personales a la Administración Pública.

En ese contexto Decreto 336 del 15 de mayo del año 2017[80], aprobó los lineamientos para la redacción y producción de documentos electrónicos administrativos. Lo que devenía necesario en tanto oportunamente el Decreto Nº 333 del 19 de febrero de 1985[81] establecía las "Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentos administrativos", estableciéndose que las mismas serían de aplicación obligatoria y estricta en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Que el mencionado Decreto N.º 333/85 modificado mediante los Decretos Nros. 1055 del 6 de julio de 1989[82], por el cual se incorporaron previsiones referentes a la individualización de la ubicación geográfica, 382 del 21 de marzo de 1995[83] por el que se sustituyó un punto referente a la entrega de fotocopias, 576 del 7 de agosto de 2003[84] mediante el que se sustituyó un artículo referente a las copias y 1883 del 17 de septiembre de 1991[85], por cuyos artículos 14, 15 y 16 se introdujeron diversas modificaciones en relación a los plazos. Dicha normativa fue pensada para regular la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentos administrativos en soporte papel.

Cabe destacar que no obstante lo establecido en el citado artículo 11 del Decreto N.º 561/16 en cuanto a que el procedimiento establecido en el Decreto 333/85 no se aplica al sistema electrónico, subsistían ciertas previsiones normativas relativas a la redacción y producción de los proyectos de actos y documentos administrativos que no se correspondían con la instrumentación

---

[80] Fuente https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/163587/20170516

[81] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/40882/texact.htm

[82] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87631/norma.htm

[83] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/15813/norma.htm

[84] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87582/norma.htm

[85] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/7177/norma.htm

establecida por las normas vigentes en la materia, a partir de las modificaciones señaladas.

En virtud de lo expuesto resultaba a todas luces necesario el dictado de un nuevo cuerpo normativo que estableciera los lineamientos para la redacción y producción de documentos administrativos y que sea compatible con la nueva forma de producción de éstos y consecuentemente, derogar entre otros el Decreto N.º 333 del 19 de febrero de 1985 y sus modificatorios.

En ese sentido el citado Decreto 336/2017, instituyó los lineamientos mínimos para la redacción de los documentos electrónicos, previendo una serie de definiciones que resultan sumamente prácticas y necesarias para dar coherencia y uniformidad al sistema, a saber:

Expediente Electrónico: Conjunto ordenado de documentos electrónicos del sistema de Gestión Documental Electrónica -GDE -, relacionados con la resolución de un trámite. Todos los documentos que formen parte de un expediente electrónico tendrán que ser previamente generados en forma electrónica, o bien, si existieran en papel u otro formato, deberán ser digitalizados, conforme lo establecido en el Decreto Nº 1.131 del 28 de octubre de 2016 y sus normas complementarias o las que en el futuro las reemplacen.

Informe: Documento que versa sobre un asunto determinado, para dar a conocer su situación y permitir la formación de decisiones en cuestiones de trámite o peticiones.

Providencia: Documentos de remisión y/o elevación asentada en un expediente.

Comunicación Oficial: Documento que se utiliza para comunicar asuntos de distinta naturaleza, tanto internos como externos.

Dictamen: Documento que emite un órgano de consulta, el que contiene su opinión basada en las normas jurídicas de aplicación y, en su caso, en la jurisprudencia o antecedentes que pudieran existir, y que tiende a orientar a la autoridad que debe resolver el caso.

Disposición: Documento que contiene una decisión emanada de una autoridad administrativa con jerarquía equivalente a Subsecretario, titulares de organismos descentralizados, Director Nacional o Director General sobre cuestiones o asuntos de su competencia. Cuando sea suscripto por dos o más autoridades recibirá el nombre de Disposición Conjunta.

Resolución: Documento que contiene una medida que dictan los Ministros, Jefe de Gabinete de Ministros, Secretarios de los Ministerios o de la Presidencia de la Nación u otras autoridades facultadas para ello. Cuando sea suscripto por dos o más autoridades recibirá el nombre de Resolución Conjunta

Proyecto de decisión administrativa: Documento que contiene la propuesta de un acto o reglamento a ser emitido por el Jefe de Gabinete de Ministros en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de aquellas que le delegue el Presidente de la Nación.

Proyecto de decreto: Documento que contiene la propuesta de una decisión a adoptar por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, que constituye un acto unilateral, de alcance individual o general.

Mensaje: Documento que remite el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación, mediante el cual puede detallar los pormenores y fundamentos que inducen a proponer la sanción de un proyecto de ley, solicitar el acuerdo necesario para concretar la designación de determinados funcionarios, vetar total o parcialmente una ley ya sancionada, pedir la devolución de mensajes remitidos con anterioridad o realizar cualquier otro tipo de comunicación o requerimiento.

Por su parte la Resolución N° 90-E de fecha 14 de septiembre de 2017 [86]emanada de la actual Secretaria de Modernización Administrativa en su carácter de autoridad de aplicación del régimen, previó los aspectos de estilo, redacción y trámite, aprobando el “Reglamento para el uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)”.

86 http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279684/norma.htm

En esos términos se prevé que los expedientes electrónicos serán siempre remitidos a los buzones personales de tareas o buzones grupales de los agentes o de las áreas, según corresponda en cada caso. Sin perjuicio de que podrán enviarse documentos individuales a efectos que los mismos sean vinculados al expediente electrónico respectivo.

Es dable destacar que todo documento electrónico firmado digitalmente tiene carácter de original, pudiendo ser impreso en formato papel, pero dicha situación no modifica que mantenga la condición de original con idénticos efectos jurídicos.

Sobre el mismo en particular la norma prevé que todos los documentos que formen parte de un expediente electrónico deberán ser generados previamente en forma electrónica, o bien, si existieran en papel u otro formato, deberán ser digitalizados de acuerdo con lo establecido en el Decreto N° 1131/2016 y sus normas complementarias.

Entre las definiciones más importantes se establece que:

Actuación: Constituye actuación cualquiera sea su soporte, un expediente, un documento, un legajo o un registro.

Expediente: Es el conjunto ordenado de documentos que proporcionan información sobre un mismo asunto y sirven de antecedente y fundamento para su gestión o resolución, cualquiera sea su soporte.

Expediente electrónico: Es el conjunto ordenado de documentos electrónicos del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE, relacionados con la resolución o gestión de un trámite.

Legajo: Está constituido por el conjunto ordenado de documentos en soporte electrónico correspondientes a los agentes que se desempeñan en el ámbito del Sector Público Nacional.

Registro: Constituye registro un conjunto de datos en soporte electrónico ordenados de manera tal que posibiliten su uso para la gestión administrativa.

Documento: cualquiera sea su soporte, una entidad identificada y estructurada que comprende texto, gráficos, sonido, imágenes o cualquier clase de información.

Clasificación de documentos generados en el Generador de Documentos Oficiales (GEDO). Los documentos que están disponibles en el módulo GEDO pueden clasificarse en:

a) Documentos de redacción libre: siendo estos aquellos documentos en los que el usuario redacta todo el contenido a partir de un procesador de textos, sin formato preestablecido.

b) Documentos para importar: son aquellos documentos generados por el usuario con otro software (entiéndase, desde algunas de las modalidades del office, excel, etc.) guardados en diversos formatos digitales aptos para ser seleccionados y subidos al sistema para su certificación a través de una firma digital y su resguardo en los servidores del sistema GDE.

c) Documentos con "témplate" que no son otra cosa que formularios cuyos campos de redacción o ingreso de datos están preestablecidos.

Como se da cuenta en las definiciones que anteceden, las citadas normas determinan en especifico la conformación del sistema electrónico, el que no está exento de trascendencia jurídica puesto que la configuración en la normativa de qué se entiende por expediente electrónico y su conformación ayuda a permitir el cumplimiento de labor de los órganos administrativos y es fundamental para articular la defensa de los particulares afectados por una actuación administrativa frente a la Administración.

VII.1.- La vista

Una situación no menor y que requiere un apartado especial es el tema de la vista del expediente electrónico, su solicitud y otorgamiento. Es menester recordar que los documentos integrantes del expediente son aquellos a los que pueden tener acceso los interesados y, además, pueden servir como elementos probatorios para la defensa de las diferentes posiciones procesales así como

también hacen a la formación de la voluntad de los órganos llamados a resolver.

En términos de la Resolución 90/17[87], la vista se formaliza en los siguientes términos ya sea con o sin interrupción de plazos:

a) El otorgamiento de vista sin interrupción de plazo de las actuaciones por medios electrónicos en la plataforma TAD es automático y no requerirá de solicitud expresa del interesado.

b) El otorgamiento de vista con interrupción de plazo de las actuaciones por medios electrónicos requerirá petición expresa del interesado o apoderado por escrito.

c) La vista se podrá otorgar mediante copia del expediente electrónico en un soporte informático que aporte el interesado o el organismo.

d) A pedido del interesado y a su cargo, se facilitarán copias en soporte papel de los documentos electrónicos que solicitare.

Sobre este tema en particular, cabe hacer algunos comentarios.

-En primer lugar, no surge de la norma en estudio, el procedimiento que debe seguirse cuando el trámite del que se requiere la vista versa sobre temas de índole personal de los agentes de la administración.

Supóngase, que se encuentra en trámite un expediente administrativo que verse sobre un reclamo en virtud de la relación de empleo público que lo une con la Administración.

De acuerdo al tema que nos ocupa en el presente trabajo, un agente que se encuentre siendo objeto de investigación; cuando este requiera vista del expediente, deberá la administración remitirle las actuaciones a su casilla personal?, será que la posibilidad de “visualización” del expediente es suficiente a los fines de la toma de conocimiento?; y en ese caso, procede la suspensión de plazos?

---

[87] Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279684/norma.htm

Lo expuesto no es una cuestión menor, debe recordarse que los agentes de la Administración desde sus respectivos sistemas, con sus usuarios pueden acceder de forma ilimitada a las actuaciones que tramitan dentro de su repartición, a menos que estas se encuentren caratuladas como de carácter secreto o reservado, en dicho caso podrán visualizar la existencia del expediente, pero no su contenido.

En este orden de ideas la normativa dispone la posibilidad de generar documentos y trámites con carácter de reservado. Debiendo las reparticiones identificar para qué trámite/s necesita generar el/los documento/s reservado/s, dichas previsiones resultan coherentes con lo requerido por el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobada por el Decreto 467 de fecha 5 de mayo de 1999 para el trámite y sustanciación de las Informaciones Sumarias y los sumarios administrativos.

Este tema será tratado en el apartado “VII.2.- Plataforma trámites a distancia (TAD)”.

-En segundo lugar cabe mencionar, el hecho de que la norma dice que “se facilitarán copias en soporte papel”, la norma no establece la forma de su materialización, nótese que ante el requerimiento, no surge si el administrado deberá traer la hojas, el tóner, si se le cobrara una tasa a esos fines o si se descargara la información digital y el agente conjuntamente el funcionario se dirigirán a una librería o gráfica para que se facilite la impresión de las mismas, o de qué forma en que se hará la entrega de las copias.

A los fines de solucionar los problemas expuestos, se propicia:

-Materialización mediante acto administrativo, acerca de la obligatoriedad en todos los organismos públicos de que la mesa de entradas solicite al presentante de cualquier tipo de documentación, información o ante la solicitud de trámites, que el mismo constituya, en carácter de declaración jurada, mediante formulario pre impreso, un domicilio electrónico constituido donde serán válidas todas las notificaciones que sean remitidas.

Lo que no obsta que se implemente un espacio físico con los elementos informáticos que permitan el otorgamiento de la misma en la repartición, suministrando dicha documentación en soporte electrónico.

VII.2.- Plataforma trámites a distancia (TAD)

La misma funciona a través de la plataforma "tramitesadistancia.gob.ar."[88] En esta los usuarios deben generar una cuenta en el escritorio virtual a través del cual puede iniciar trámites, hacer presentaciones, acceder a sus trámites iniciados, sus tareas, documentos, notificaciones oficiales y comunicaciones.

La plataforma TAD dispone de la posibilidad de que una persona humana o jurídica presente la información y documentación que se requiera para inscribirse en los registros existentes en el Sector Público Nacional.

Se accede mediante el uso de la Clave Fiscal, obtenida a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) o la Clave de Seguridad Social, obtenida a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en tanto estas poseen los niveles de seguridad correspondientes para preservar la identidad de los usuarios.

Cabe poner de resalto que la norma prevé que la cuenta de usuario se presume "propia", por lo que el usuario no podrá alegar en ningún caso desconocimiento de las tareas, comunicaciones o notificaciones oficiales que fueran efectuados en la misma, en conclusión esta funciona como "Domicilio Especial Electrónico" para aquellos trámites que se gestionen para el ejercicio de sus derechos y obligaciones durante la tramitación en TAD.

La citada plataforma prevé la carga de documentación durante las veinticuatro horas de todos los días del año ya sean estos hábiles o inhábiles; en cuanto al cómputo de plazos este será contabilizado a partir del primer día hábil siguiente al de la carga de documentación efectuada correctamente por el usuario en su cuenta. Vale mencionar que la norma determina que la carga de documentación efectuada en un día inhábil se entenderá efectuada el primer día hábil siguiente.

---

[88] Fuente https://tramitesadistancia.gob.ar/tramitesadistancia/inicio-publico

En cuanto a las Notificaciones. Los organismos comprendidos en el artículo 8 de la Ley N° 24.156 realizarán las notificaciones mediante TAD de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto N° 1.063 del 4 de octubre del año 2016 que aprueba su implementación.

El usuario recibe las notificaciones en su cuenta de la plataforma TAD, considerada su "Domicilio Especial Electrónico" constituido[89] y son válidas las notificaciones electrónicas realizadas a través de este sistema como notificación electrónica fehaciente al domicilio especial electrónico constituido, garantizando la validez jurídica, confidencialidad, seguridad e integridad de la información notificada[90].

La notificación oficial se tendrá como perfeccionada cuando el contenido de la misma esté disponible en la cuenta de usuario de destino. Corresponde recordar a esos efectos, que se considerará al usuario notificado el primer día hábil siguiente al de la fecha de ingreso de la notificación a su cuenta, momento en el que comienzan a correr los plazos y que la fecha y hora serán las que otorgue el servidor del sistema GDE.

Sobre ello y en particular, cabe preguntarse ¿los agentes de la administración pueden ser notificados a través de este sistema?, cuando la información que deba ser puesta en su conocimiento redunde sobre cuestiones de derecho laboral administrativo.

La pregunta cobra trascendencia cuando recordamos que el Sistema GDE en su Modulo Comunicaciones Oficiales (CCOO) permite la generación, registro y archivo de documentos comunicables generados mediante el Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO), el documento creado a través del sistema y puesto en conocimiento del agente por medio de una Comunicación Oficial (CCOO) resulta notificación fehaciente de comunicaciones internas a los agentes de la administración Pública?, debe

---

[89] Nótese que se prevé domicilio constituido y no real, en sentido de que es el particular el que manifiesta donde recibir la comunicación.

[90] ARTÍCULO 41.- Forma de las notificaciones. "…" "h) Por medio de la plataforma electrónica de trámites a distancia (TAD), que se realizarán en la cuenta de usuario que es la sede electrónica en la cual el particular ha constituido su domicilio especial electrónico. La notificación oficial se dará como perfeccionada cuando el contenido de la misma esté disponible en la cuenta de usuario de destino. A dichos efectos, se considerará al usuario notificado el primer día hábil siguiente al de la fecha de ingreso de la notificación a su cuenta, momento en el que comienzan a correr los plazos.".

recordarse que el modulo GEDO cuenta con un documento especifico denominado “NOTA” y se encuentra definido como “Instrumento de comunicación oficial referente a asuntos de servicios de carácter menor”, a la vez que el sistema permite en la producción del documento enviar un aviso al receptor de la notificación, presionando la casilla correspondiente a: “Quiero enviar un correo electrónico al receptor de la tarea”.

Por nuestra parte se considera que tal como prevé el citado reglamento a la Ley de Procedimientos Administrativo aprobado por el Decreto N° 1759/72 en su texto ordenado por Decretos N°891 y 894 del 2 de noviembre de 2017, en su artículo 41 establece que: *“Forma de las notificaciones. Las notificaciones podrán realizarse por cualquier medio que dé certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación…”.* El texto no deja mucho margen de dudas, en tanto el sistema GDE, permite identificar la fecha de la toma de conocimiento de la notificación enviada, la cuál como se expresara más arriba es remitida al usuario de cada agente.

Ahora bien, como se ha visto la normativa destinada a reglamentar la despapelización del Estado y el establecimiento de los sistemas electrónicos es amplia; en ese marco, se impulsaron distintas medidas tendientes a facilitar el acceso del administrado a los organismos que integran la Administración Pública Nacional, agilizando sus trámites administrativos.

Las iniciativas normativas encuentran justificación en razón del interés general que resulta coherente con el marco normativo descripto previendo la necesidad de que el mismo sea este estable, integrado, claro, en un lenguaje que facilite su conocimiento y comprensión, permitiendo la actuación y toma de decisiones; en esos términos resultaba imperiosa la modificación del Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto N° 1.759/72 T.O. 1991, a fin de contemplar el avance de las tecnologías de la información y el uso de estas en los procedimientos administrativos sin perder de vista los principios de sencillez y eficacia y los principios que recepta la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos y en especial los establecidos en el artículo 1° de esta.

En esos términos el Poder Ejecutivo Nacional emitió los Decretos Nº 891[91] y Nº 894[92], ambos de fecha 1º de noviembre de 2017 y por los cuales, se aprobaron la denominadas “Buenas prácticas en materia de simplificación” que introducen cambios significativos en el Reglamento de Procedimientos Administrativos aprobado por el Decreto Nº 1759/72 y sus modificaciones.

Ambos decretos forman parte del Plan de Modernización del Estado y tienen como eje central la mejora del funcionamiento de la Administración pública a la que se quiere despojar de componentes burocráticos para potenciarla en términos de economía, eficiencia y eficacia.

Propone generar una nueva cultura en la función administrativa entendida como función pública de valores y pautas de comportamiento que tengan como centro a la persona y el servicio al ciudadano.

Los mismos además de introducir cambios en el procedimiento administrativo, en tanto el uso del expediente electrónico y su tramitación, proponen un cambio radical en cómo se despliega la actividad de los ciudadanos en calidad de administrados, frente al aparato estatal, proponiendo un enfoque integral de las cargas y poniendo énfasis en la importancia de la consulta, la coordinación, la comunicación y la cooperación para la interconectividad de los ciudadanos y el Estado.

En ese sentido el principal objetivo es reducir las cargas sobre los administrados, al disminuir los requisitos para suministrar información y datos y evitar la presentación de documentación que este haya aportado, exhibido y/o informado con anterioridad en algún organismo del Sector Público Nacional, utilizando para ello los medios electrónicos y digitales que se encuentran disponibles.

La *Presunción de Buena Fe* establecida en el citado Decreto N° 891/2017, cabe detener la atención en dicho tema en tanto se establece que “*Las regulaciones que se dicten deben partir del principio que reconoce la buena fe del ciudadano, permitiéndole justificar a través de declaraciones juradas*

[91] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/285000-289999/285796/norma.htm
[92] Fuente http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=285797

situaciones fácticas que deban acreditarse ante los organismos del Sector Público Nacional."[93] Sobre ello, no cabe duda que el sistema propuesto determina la necesidad de un cambio cultural y social que no escapa al agente público, y que va en línea con el mismo.

El cambio normativo no es suficiente, por lo que deben ser complementadas con modificaciones sustanciales sobre otros aspectos de la interrelación del Estado con los ciudadanos, siendo la alternativa propuesta una de ellas.

Es que como atinadamente expone el Doctor Perrino[94], "*La Administración actual se ha vuelto más compleja y técnica y ha tenido un enorme crecimiento derivado en gran medida, de la necesidad de dar respuesta a mayores y múltiples necesidades de la sociedad. Por tanto, hoy se requiere una Administración más ágil y abierta a escuchar demandas de todos los sectores de la comunidad, capaz de garantizar derechos –que es mucho más que proclamarlos- y gestionar lo público con eficacia, eficiencia, calidad y transparencia, para lo cual juega un papel muy relevante la introducción de las modernas TICs.*

"(…) es posible concluir que uno de los grandes desafíos del derecho administrativo actual es la modernización o reforma del procedimiento administrativo, tanto en su dimensión normativa como en la de las conductas de quienes tienen un papel decisivo en su ejecución[95].

VII.3.- Procedimiento de Artículo 35 Ley Marco" mediante sistema GDE

Circuito Administrativo: Recibida en la dirección de Recursos Humanos o equivalente la documentación (Expediente Electrónico/CCOO) que detalle la

---

93 Decreto 891/17, Articulo 7., puede verse en:
http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/285000-289999/285796/norma.htm

94 PERRINO, Pablo Esteban: "Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas a los Administrados. Las Reformas Al Procedimiento Administrativo Nacional, disponible en: www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/reforma_proc_adm.docx

95 Cualquier reforma legislativa que se efectúe caerá en saco roto si no se produce una transformación en el plano cultural o de las conductas, a fin de incorporar una matriz de valores basados en la centralidad de la persona humana y su dignidad, para generar un ambiente en el cual se considere debidamente la responsabilidad de los gestores públicos, se abandone el formalismo burocrático y se revalorice la función de garantía de los derechos y de instrumento para la satisfacción del bien común del procedimiento administrativo.

presunta falta, se determina prima facie el encuadre legal, de acuerdo a ello, si corresponde iniciar el sumario o tramitar el Articulo Artículo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobado por Decreto 1.421 del 8 de agosto del año 2002.

Si el incumplimiento que se encuentra determinado dentro de las opciones previstas en el Artículo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobado por Decreto 1.421 del 8 de agosto del año 2002, se pide la carátula del expediente electrónico.

Se deberá acompañar un Informe (IF) o Informe gráfico (IFGRA) detallando el hecho, la prueba acompañada, el legajo del agente, la situación de revista y toda otra información que obre en su poder; se deberá elaborar un Informe del Sector Legales (INFSL) que determine prima facie la presunta falta y su encuadre legal, así como también deberá propiciar el inicio del procedimiento previsto en el inciso a) o b) del citado Artículo; por Providencia (PV) se deberá elevar el pedido de inicio de procedimiento al sector correspondiente, (mínimo rango de Director) quien de compartir emitirá el documento Ordenativo del inicio del procedimiento. (Documento GEDO, Orden/Ordenativa).

Cumplimentado, vuelve a la Dirección de Recursos Humanos o equivalente, quien mediante el asesor legal o el Director del área, será la encargada de elaborar y notificar al agente de la imputación en su contra mediante Informe (IF), dicho documento deberá contener la imputación/hechos en términos claros, las normas que se encuentran presuntamente incumplidas así como también la normativa vigente para que el mismo pueda ejercer debidamente su derecho de defensa, deberá hacérsele saber que puede acompañar la prueba que estime pertinente, ser asistido por patrocinio letrado, etcétera.

Si en la Orden se determinó que el procedimiento de investigación se regiría por el inciso a) del Articulo 35 de la Reglamentación a la Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional, dicho documento deberá prever la fecha de celebración de la audiencia, a llevarse a cabo dentro de los cinco (5) días de notificado el agente.

La notificación puede efectuarse, por acceso del agente al expediente, recuérdese que el expediente puede ser visualizado desde el usuario GDE del

mismo, mediante la utilización del modulo Comunicaciones Oficiales (CCOO) a través de la generación de un documento denominado NOTA en la que deberá embeberle, la imputación y toda aquella documentación que permita al mismo ejercer su derecho de defensa, de conformidad con los términos del inciso f) del artículo 1 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549, la misma debe contener en términos claros el hecho y la falta que se le imputa.

Si el procedimiento ordenado es el del inciso b) del Artículo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Publico Nacional, se notifica en los mismos términos la imputación y se reservan las actuaciones por el plazo diez (10) días, vencido el cual se continuará con el tramite previsto en la norma.

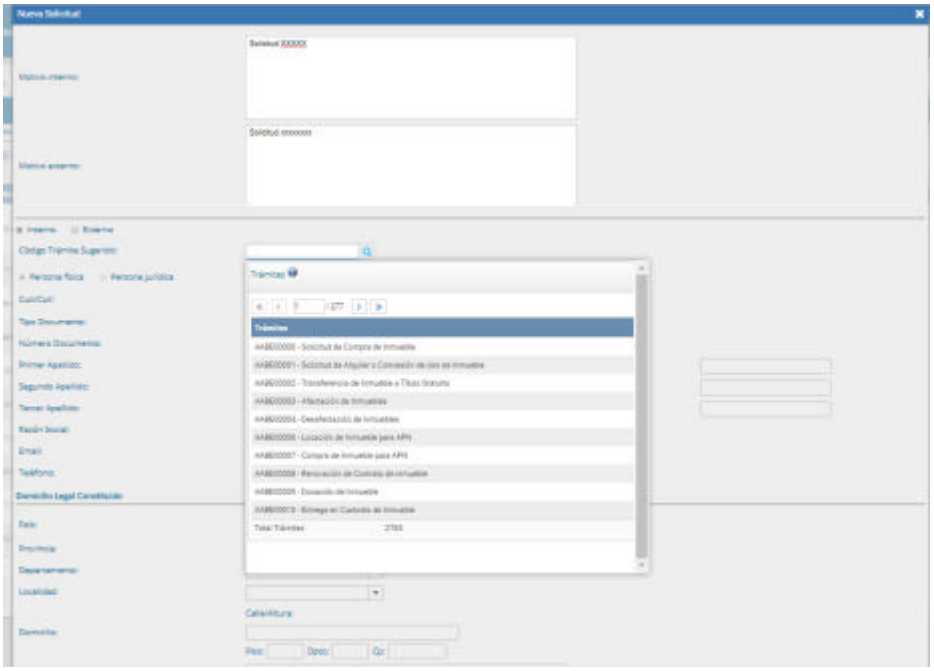
Conformada la audiencia o transcurrido el plazo previsto para formular defensas, se sustanciara las pruebas que sean conducentes a través de la creación de un documento Informe o informe gráfico (IF/ IFGRA respectivamente)

Con el resultado de la prueba producida y/o en su caso la audiencia celebrada, se elaborará un informe del sector legales del área (INFSL), que eleva la propuesta de sanción con un proyecto de acto administrativo denominado Proyecto de Resolución (PRESOL); paralela e independientemente del mismo, se deberá conformar un informe con el detalle pormenorizado de las situaciones y/o antecedentes que sean necesarios para dar intervención al área de Recursos Humanos o equivalente y activar e iniciar el procedimiento de recalificación laboral del agente, en caso de corresponder. (Propuesto en el apartado 6).

Pasa a la Dirección de Jurídicos para dictaminar (emitiendo un documento denominado DICJU), posteriormente es remitido a la autoridad competente quien emite un documento denominado (RESOL), todo de lo que es notificado al agente electrónicamente, por alguno de los medios propuestos CCOO/TAD.

Lo antedicho puede se gratificar de la siguiente forma:

Solicitud de Carátula: Para realizar la solicitud deberán ir a la solapa Buzón de Tareas, presionar el botón Crear Nueva Solicitud, se abrirá la siguiente pantalla:

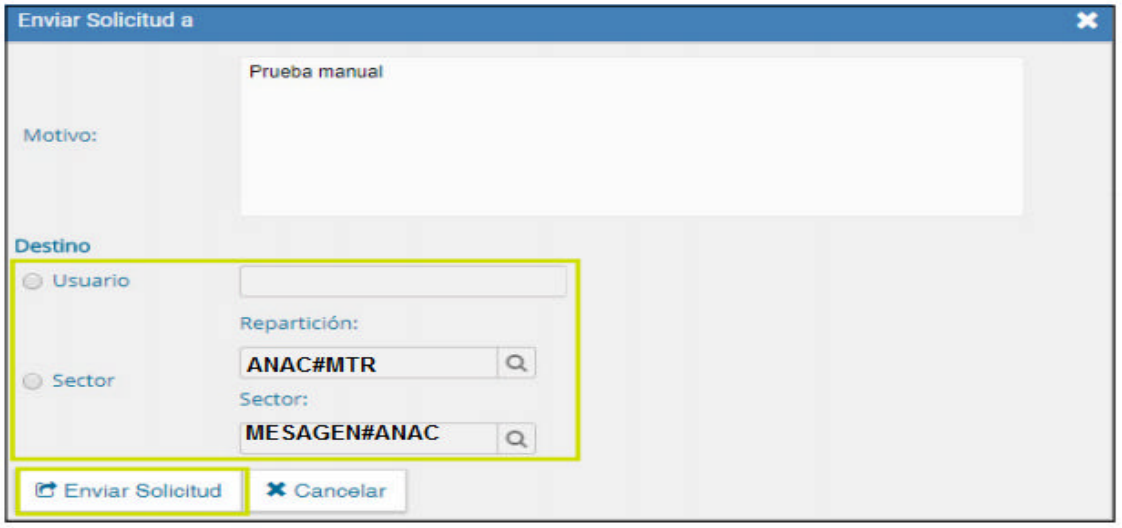


Se deben completar los campos de Motivo interno y Motivo externo que consta de una descripción breve del trámite a realizar. El usuario seleccionará el Código de Trámite según el detalle ingresado en estos campos. El módulo le permite al usuario solicitante sugerir el Código de Trámite, para ello se despliega el combo Trámite Sugerido y se elige la opción.

Luego se deben completar los campos obligatorios según el tipo de expediente seleccionado. En algunos casos el sistema solicitará cargar el número de DNI y SEXO que serán validados contra la base de datos del RENAPER. Para confirmar la operación se debe cliquear sobre el botón “Solicitar caratulación”. El botón “Cancelar” aborta la acción y redirige a la pantalla anterior.

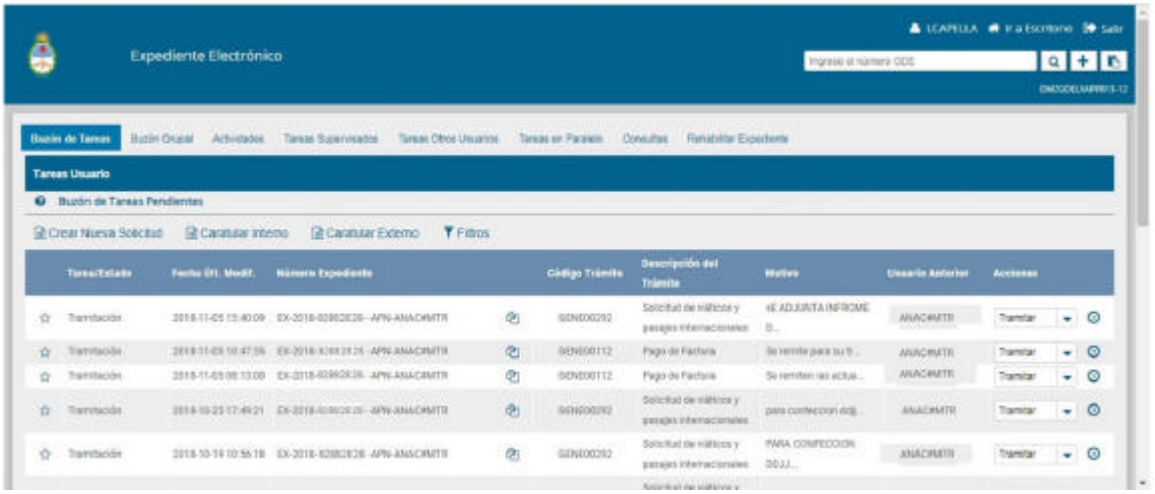
A continuación se deben completar los datos del sector que realizará la

caratulación, tal cual se muestra en el ejemplo siguiente:



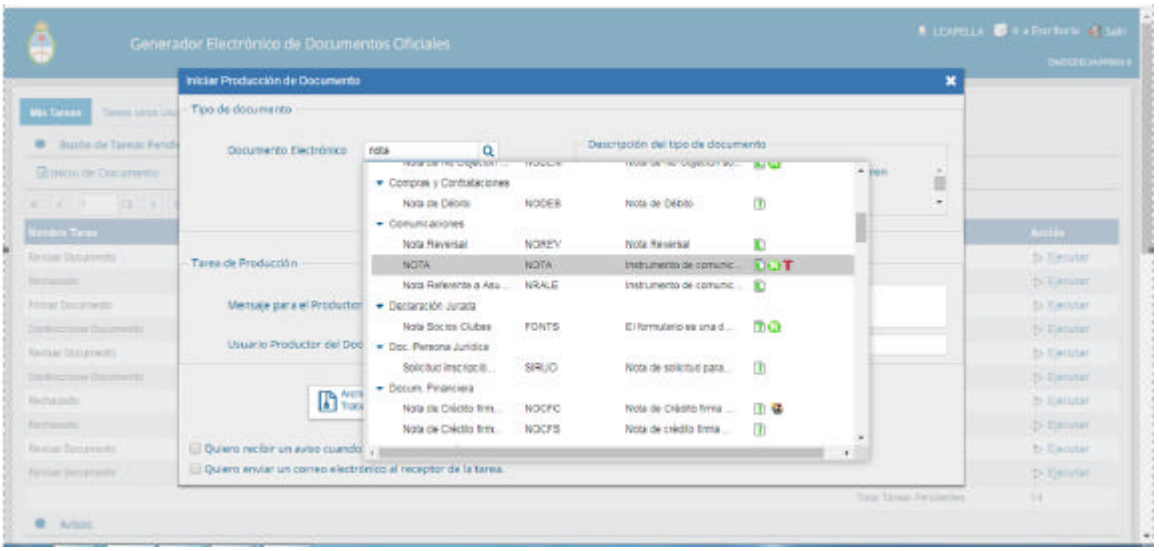
Una vez seleccionado el destino se presiona el botón "*Enviar Solicitud*".

Las tareas de caratulación se identifican en el Buzón de Tareas con el nombre Iniciar Expediente, como se muestra a continuación:

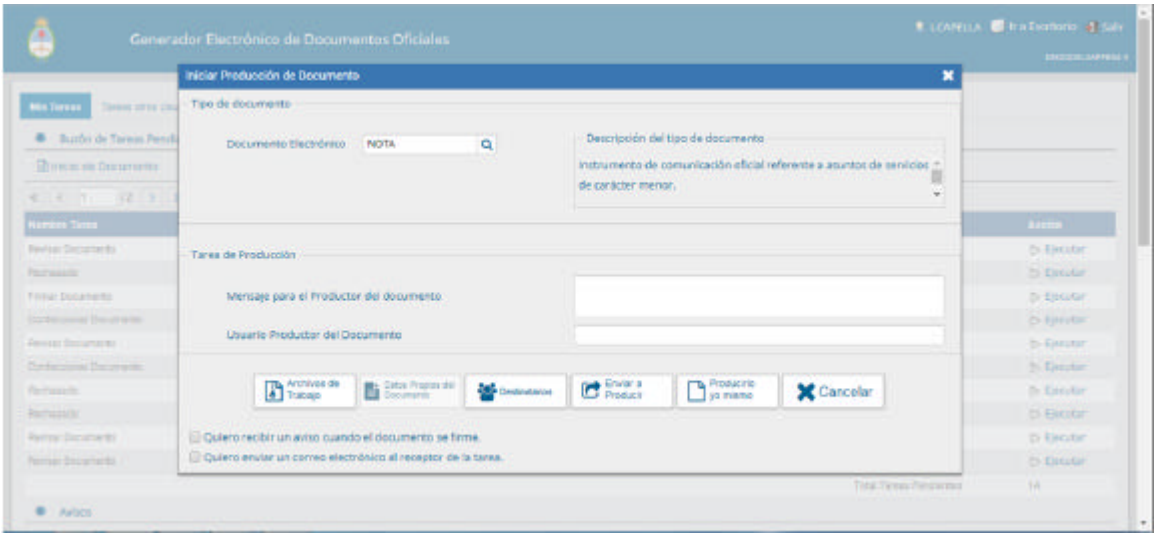


Para la tramitación del expediente de investigación previsto en el Articulo 35 del Reglamento a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional en cualquiera de sus incisos, se deberá proceder a la elaboración de los documentos detallados anteriormente, esto se efectuará mediante el uso del Modulo Generador de Documentos Oficiales (GEDO).

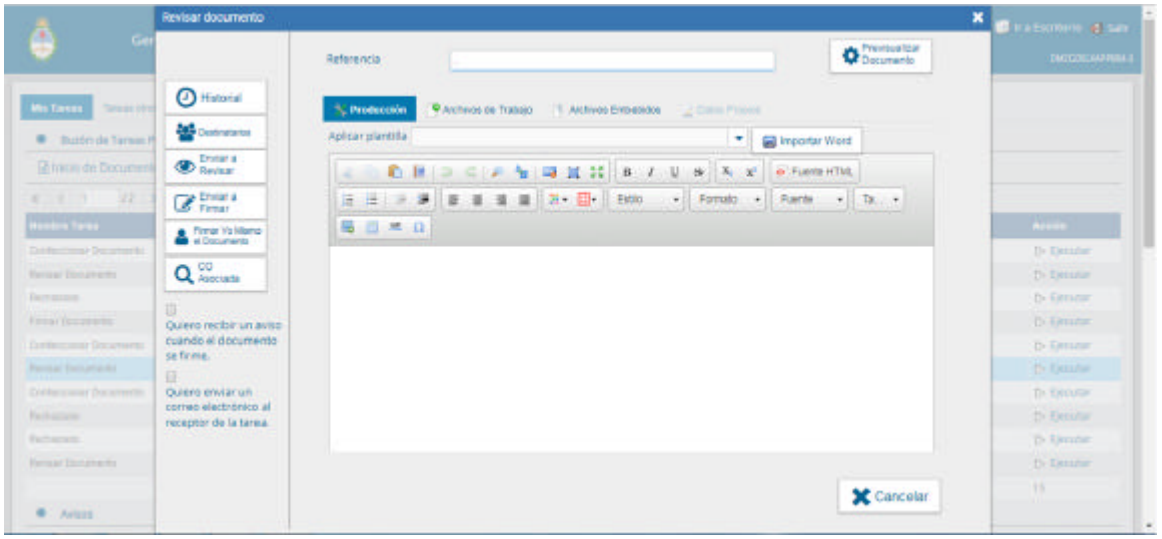
Desde el mismo, se deberá cliquear sobre el botón "Inicio de Documento", y se desplegará la siguiente pantalla:



Procediéndose a seleccionar el tipo de documento a elaborar de acuerdo al momento del trámite, como se muestra a continuación:

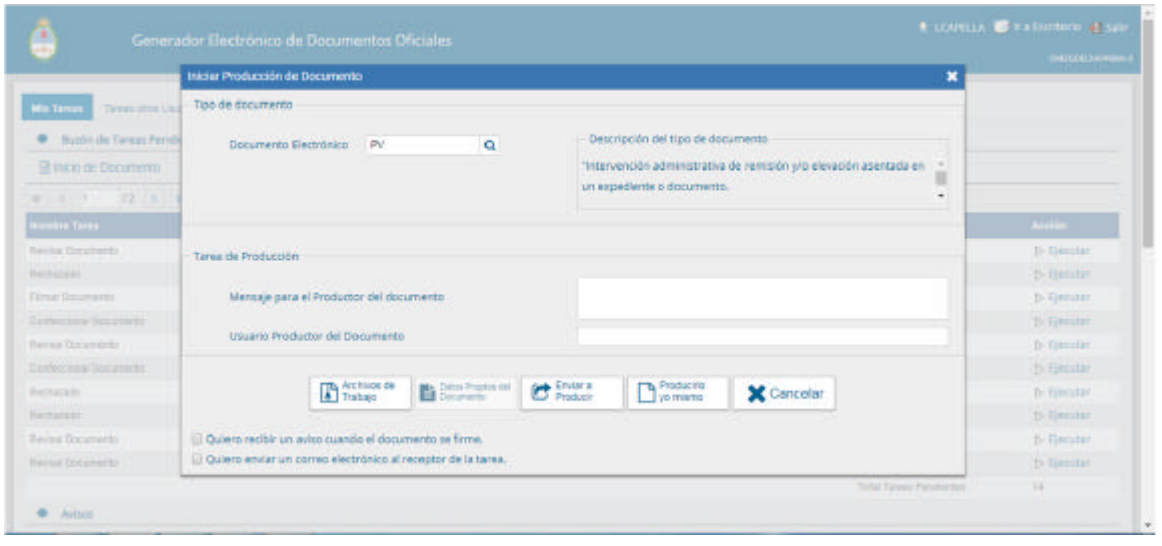


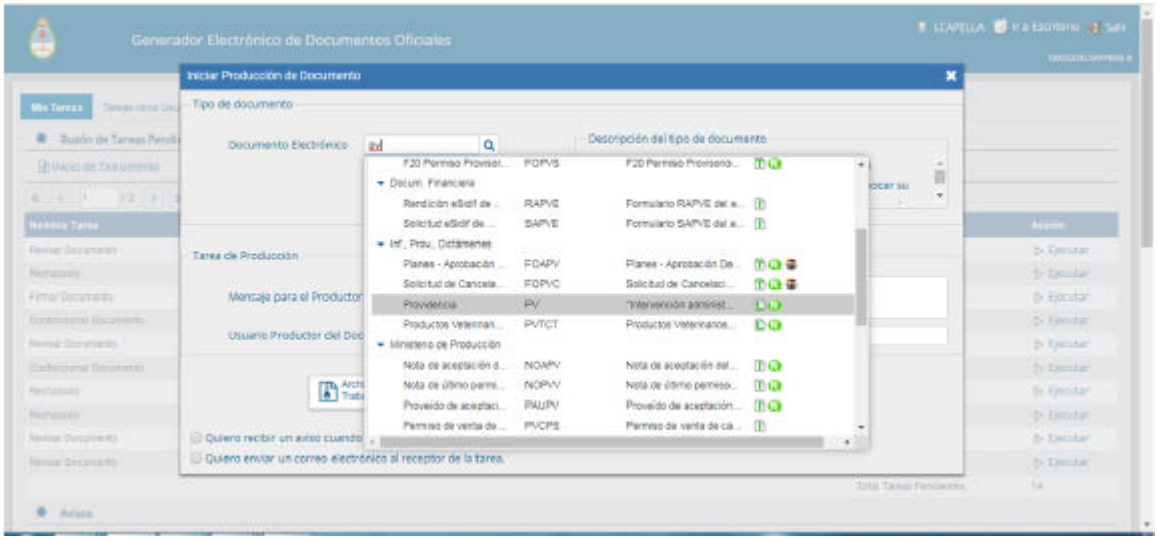
Nótese que el sistema identifica en el campo “Descripción del tipo de documento”, su funcionalidad, a continuación se desplegará el documento de redacción libre (sin formato preestablecido), con lo que será el usuario quien determinará su contenido.

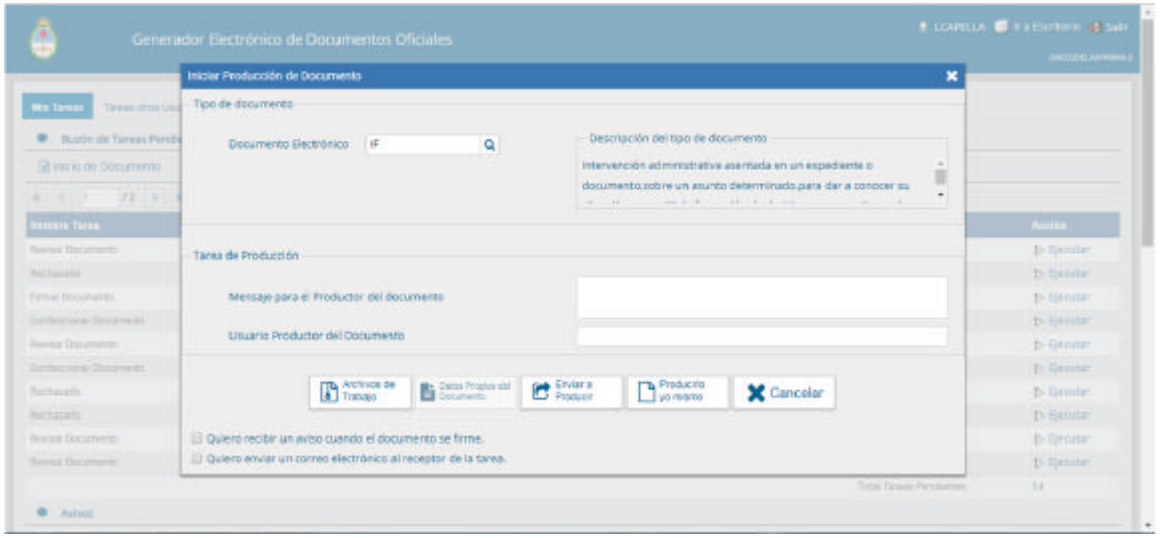


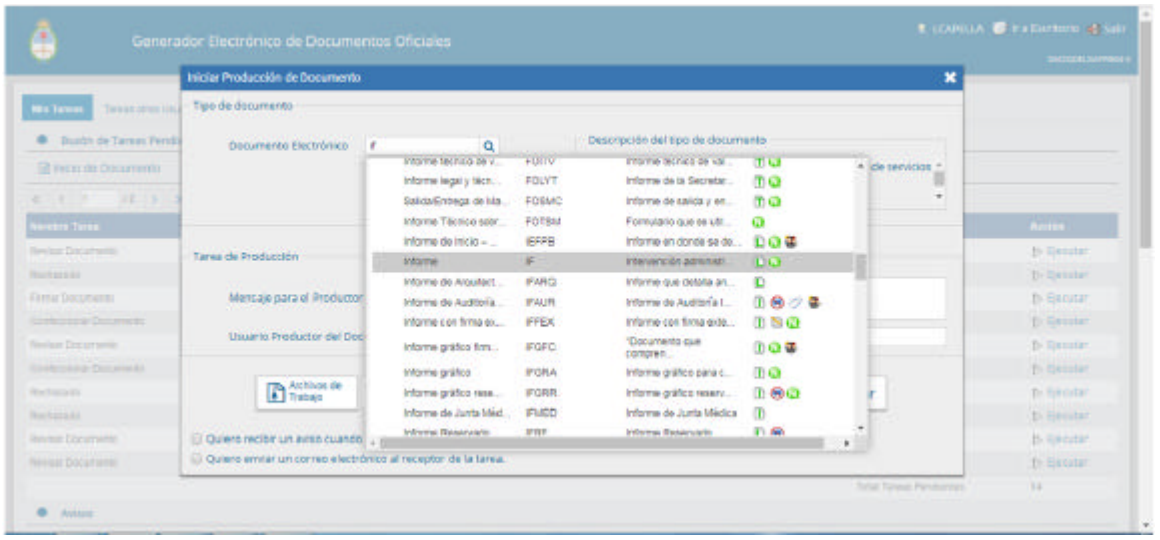
El documento una vez firmado, tendrá la siguiente apariencia.

A continuación se muestra un ejemplo de cada uno de los documentos a utilizar en el marco del procedimiento citado.




Generador Electrónico de Documentos Oficiales
Iniciar Producción de Documento
Tipo de documento
Documento Electrónico
Descripción del tipo de documento
Tarea de Producción
Mensaje para el Productor
Usuario Productor del Documento
Quiero recibir un aviso cuando el documento se firme.
Quiero enviar un correo electrónico al receptor de la tarea.


Generador Electrónico de Documentos Oficiales
Iniciar Producción de Documento
Tipo de documento
Documento Electrónico
Descripción del tipo de documento
Intervención administrativa asentada en un expediente o documento,sobre un asunto determinado,para dar a conocer su
Tarea de Producción
Mensaje para el Productor del documento
Usuario Productor del Documento
Archivos de Trabajo
Enviar a Producir
Cancelar
Quiero recibir un aviso cuando el documento se firme.
Quiero enviar un correo electrónico al receptor de la tarea.


Generador Electrónico de Documentos Oficiales
Iniciar Producción de Documento
Tipo de documento
Documento Electrónico
Descripción del tipo de documento
Tarea de Producción
Mensaje para el Productor
Usuario Productor del Documento
Archivos de Trabajo
Quiero recibir un aviso cuando
Quiero enviar un correo electrónico al receptor de la tarea.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Informe

Número: IF-2018-[redacted]APN-DGLTYA#ANAC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 6 de Abril de 2018

Referencia: Situación laboral agente [redacted]

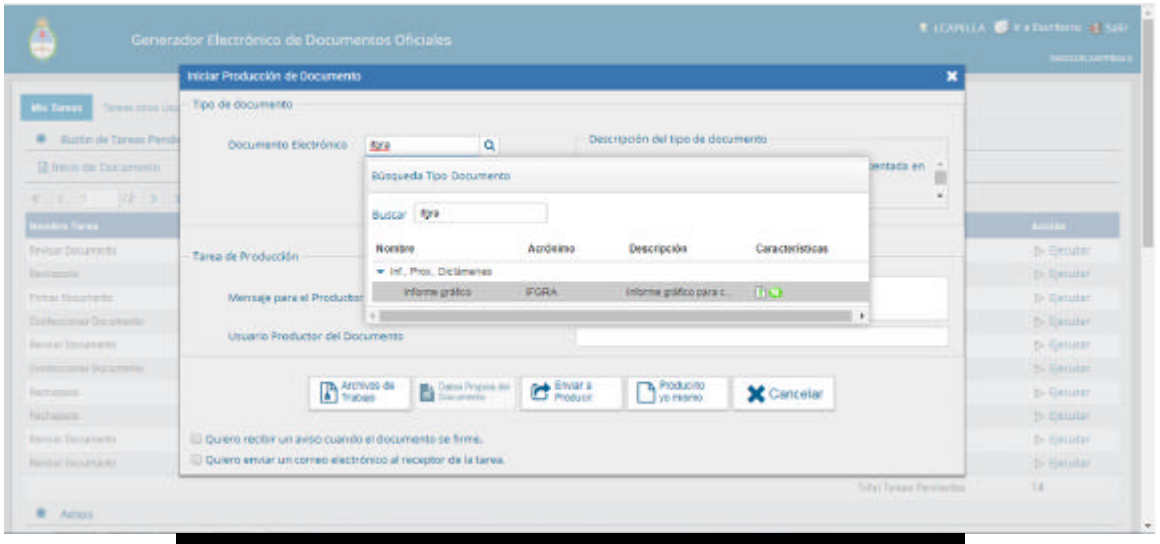
Me dirijo a Usted a fin de informar la situación de la agente [redacted] (DNI N° [redacted]) quien presta servicios en [redacted]

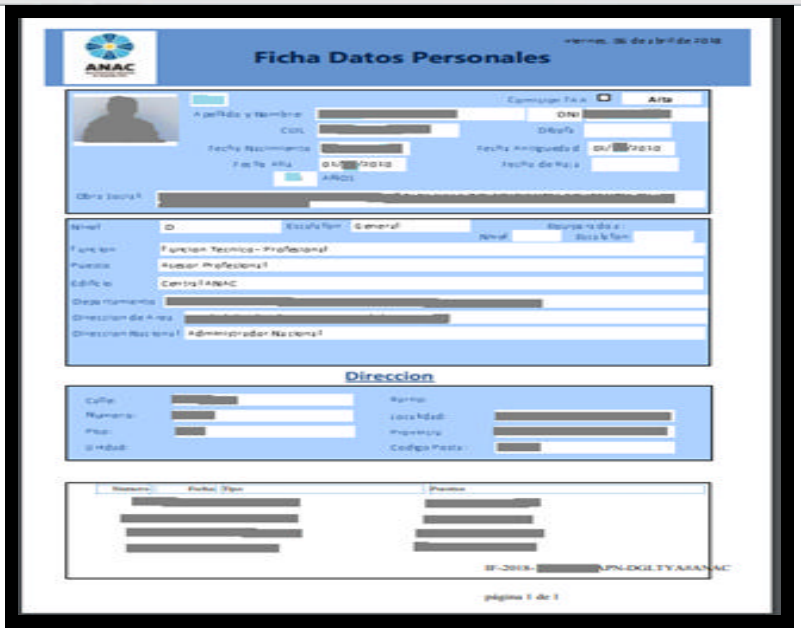
En el trámite habitual de control de asistencia se han detectado reiteradas ausencias injustificadas correspondientes a los días [redacted] de noviembre; [redacted] de [redacted] de 20[redacted]; [redacted] de [redacted] y [redacted] de [redacted] de todas de [redacted] e incumplimientos en el horario laboral. Debido a ello, se adjunta control horario con el detalle de las ausencias mencionadas.

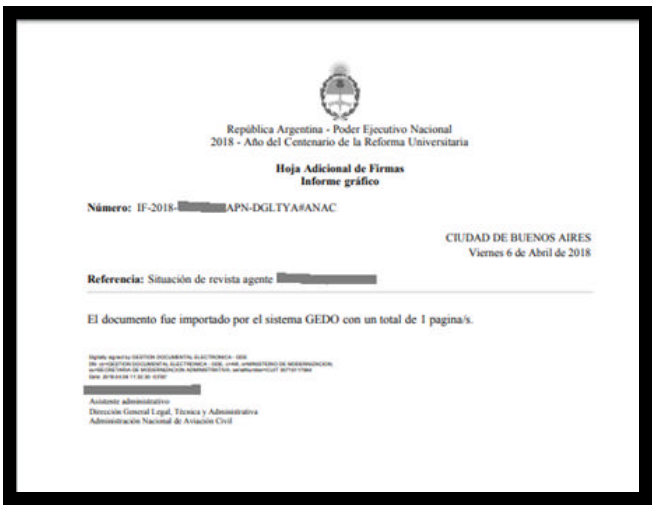
En esos términos y conforme el resultado de las medidas indicadas, se le requiere evalué la posibilidad de iniciar el procedimientos previsto en el Art. 35 del Decreto N° 1.421/2002 Ley Nacional de Empleo Público.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, ou=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2018.04.06 11:39:26 -03'00'

[redacted]
Asistente administrativo
Dirección General Legal, Técnica y Administrativa
Administración Nacional de Aviación Civil







República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

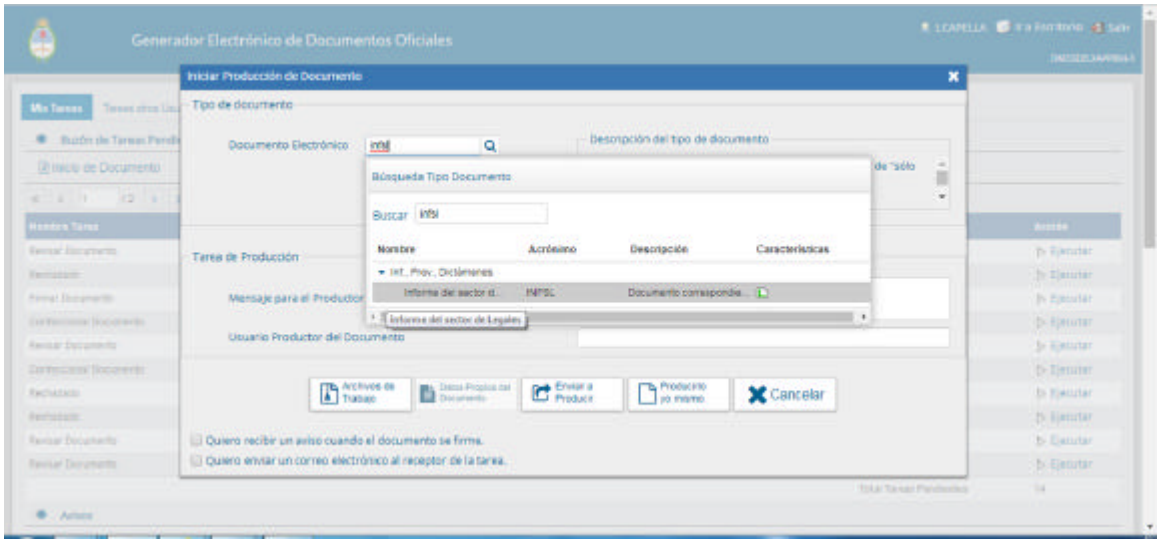
Número: IF-2018-[redacted]APN-DGLTYA#ANAC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 6 de Abril de 2018

Referencia: Situación de revista agente [redacted]

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 1 pagina/s.

[redacted]
Asistente administrativo
Dirección General Legal, Técnica y Administrativa
Administración Nacional de Aviación Civil



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Informe del sector de Legales

Número: RE-2018[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 13 de Abril de 2018

Referencia: EX-2018-[redacted]APN-ANAC#MTR [redacted]

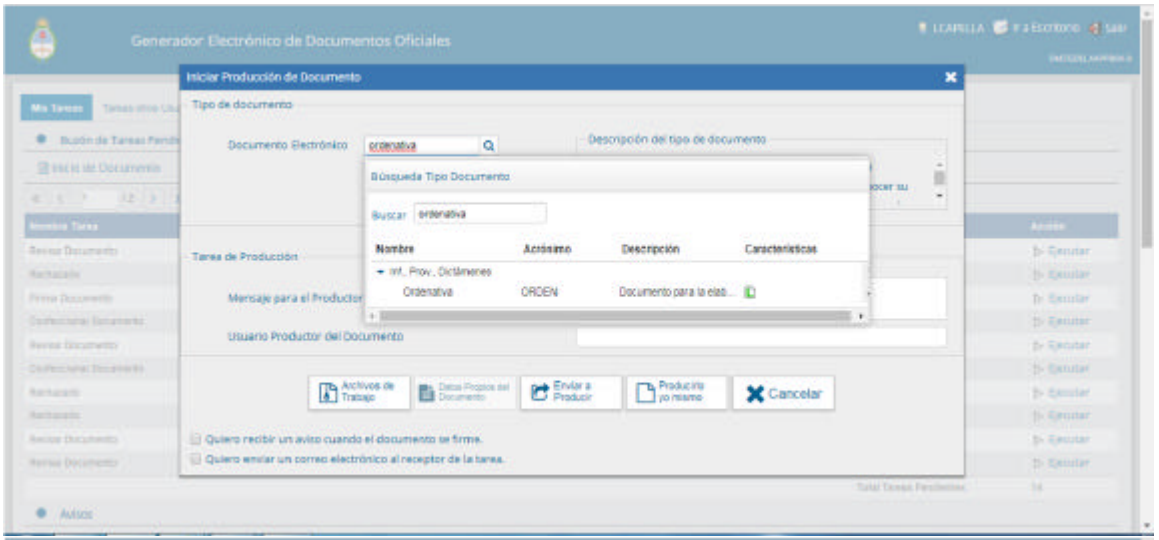
Se toma intervención en las presentes de acuerdo a lo expuesto en el IF-2018-APN-DGLTYA#ANAC, donde se da cuenta de que la agente [redacted] habría incurrido en más de 10 inasistencias sin justificar.

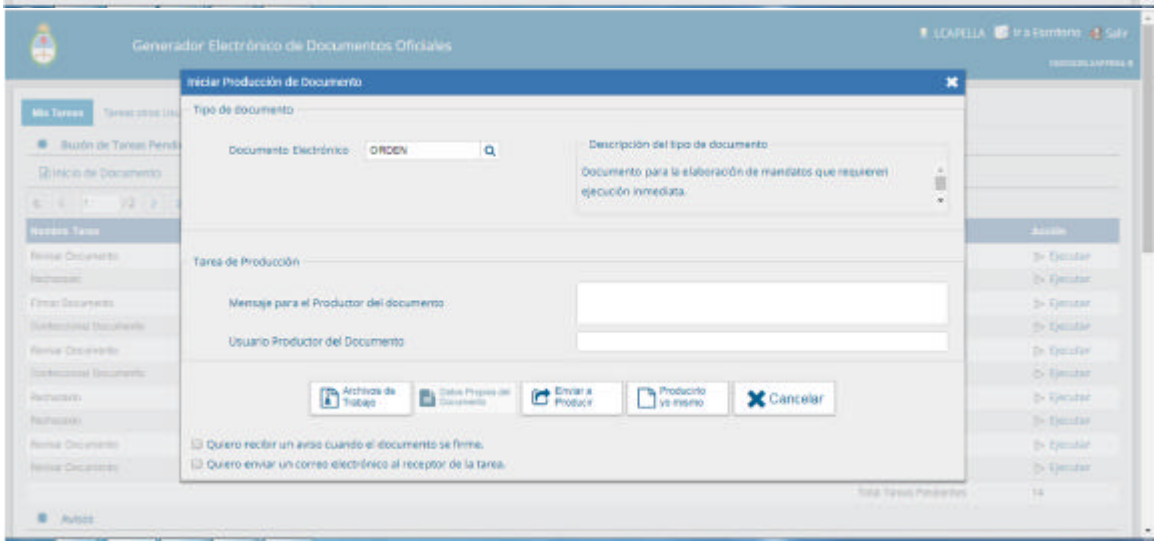
De conformidad con ello, la conducta encuadraría en incumplimiento de los deberes a su cargo en los términos del inciso a) del Artículo 23 de la LMREPN, correspondiendo la sanción prevista en el inciso a) del artículo 32 del mismo cuerpo normativo.

Así las cosas y de conformidad con los términos del Artículo 35 tercer párrafo, el procedimiento de sanción no requiere instrucción de sumario, en esos términos y con el fin de resguardar el derecho de defensa que le asiste al agente, correspondería dar inicio al procedimiento previsto en el artículo 35 inciso b) del reglamento a la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

En caso de compartir, se le requiere remita a la DGLTyA con el objeto de que emita la Orden de instrucción.

[redacted]
Asistente legal
Dirección General Legal, Técnica y Administrativa
Administración Nacional de Aviación Civil





República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Ordenativa

Número: IF-2018-[redacted]APN-DGLTYA#ANAC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 13 de Abril de 2018

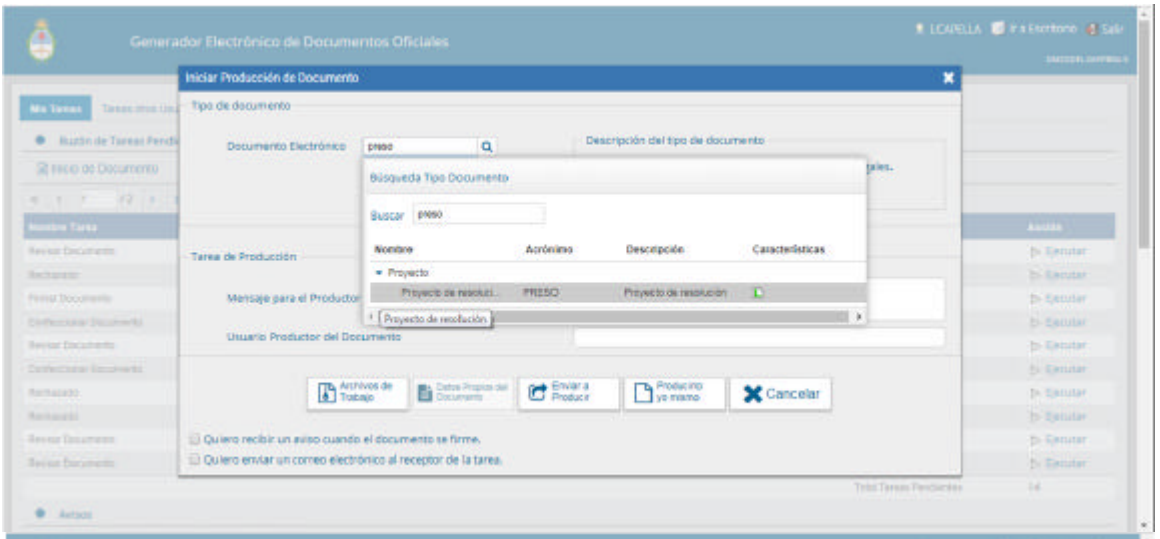
Referencia: EX-2018-[redacted]-APN-ANAC#MTR[redacted]

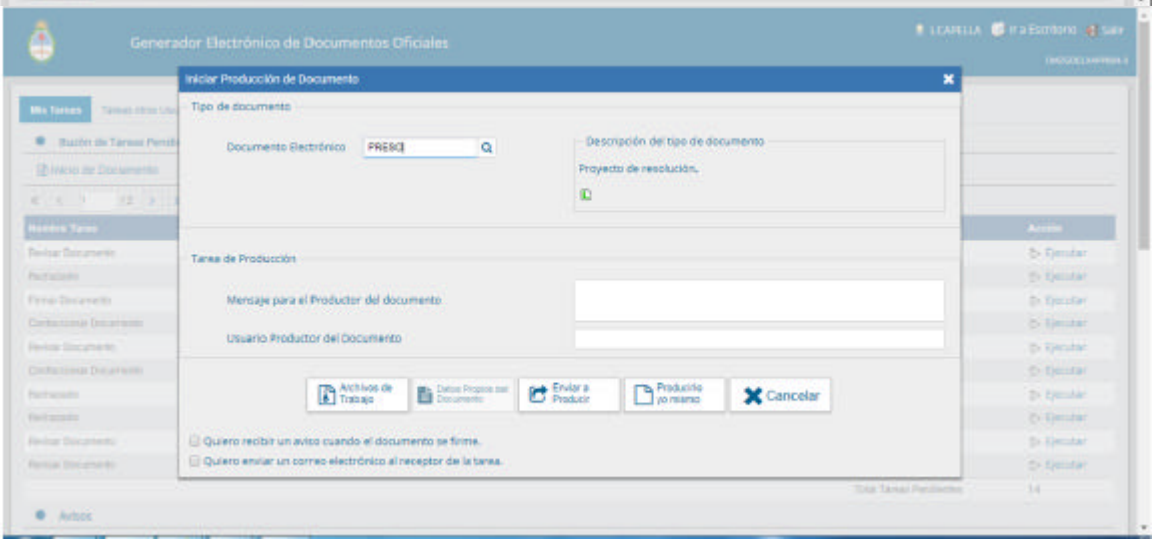
Me dirijo a usted en relación a los distintos informes y notas obrantes en el expediente de la referencia, respecto de las presuntas irregularidades halladas.

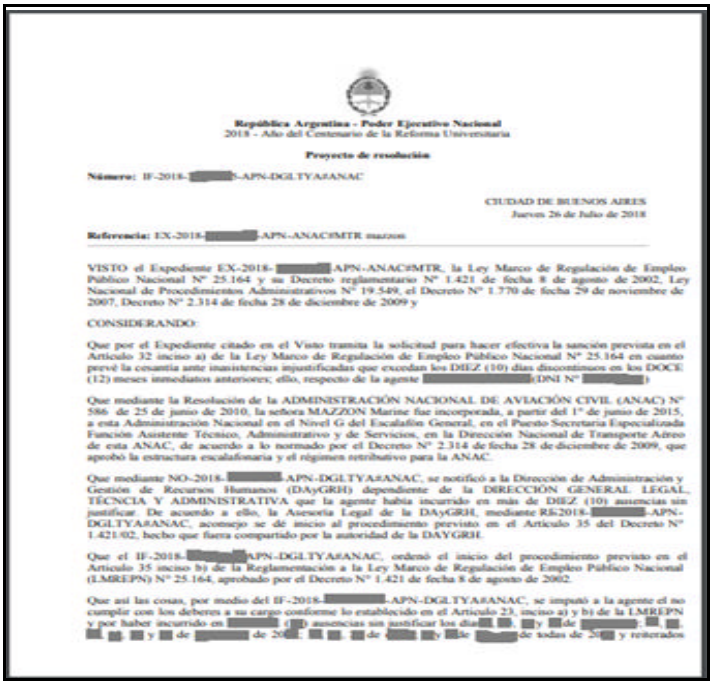
Sobre el particular, se requiere llevar adelante respecto de los responsables, el procedimiento previsto en el inciso b) del artículo 35 de la Reglamentación del Anexo a la Ley Marco de regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, aprobado por el Decreto N° 1.421/2002.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2018.04.13 15:14:38 -03'00'

[redacted]
Dirección General Legal, Técnica y Administrativa
Administración Nacional de Aviación Civil







República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Proyecto de resolución

Número: IF-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Jueves 26 de Julio de 2018

Referencia: EX-2018-[redacted]-APN-ANAC#MTR mazzon

VISTO el Expediente EX-2018-[redacted]-APN-ANAC#MTR, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional Nº 25.164 y su Decreto reglamentario Nº 1.421 de fecha 8 de agosto de 2002, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Nº 19.549, el Decreto Nº 1.770 de fecha 29 de noviembre de 2007, Decreto Nº 2.314 de fecha 28 de diciembre de 2009 y

CONSIDERANDO:

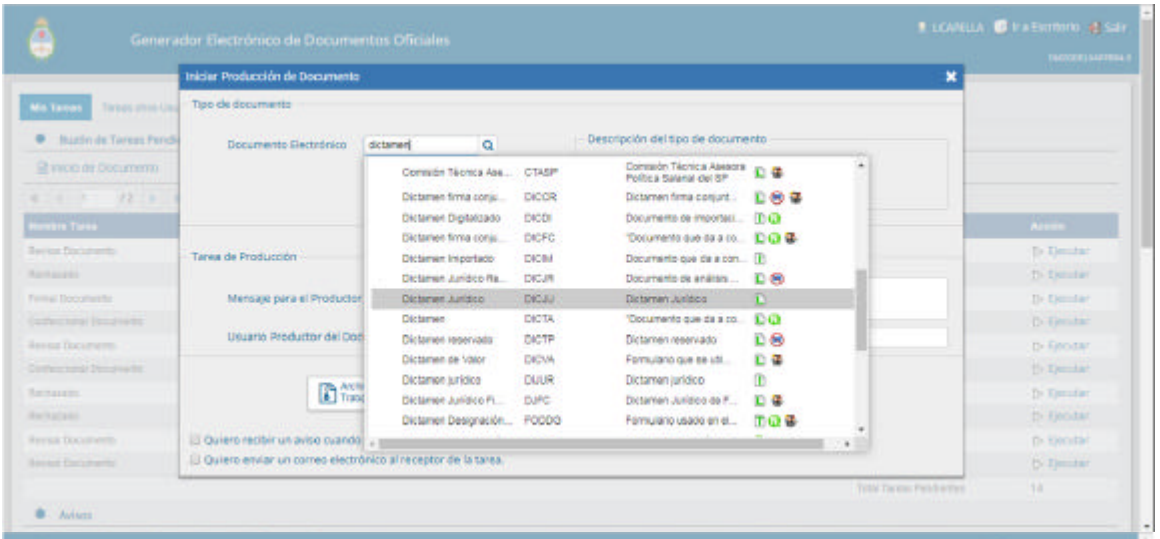
Que por el Expediente citado en el Visto tramita la solicitud para hacer efectiva la sanción prevista en el Artículo 32 inciso a) de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional Nº 25.164 en cuanto prevé la cesantía ante inasistencias injustificadas que excedan los DIEZ (10) días discontinuos en los DOCE (12) meses inmediatos anteriores; ello, respecto de la agente [redacted] (DNI Nº [redacted]).

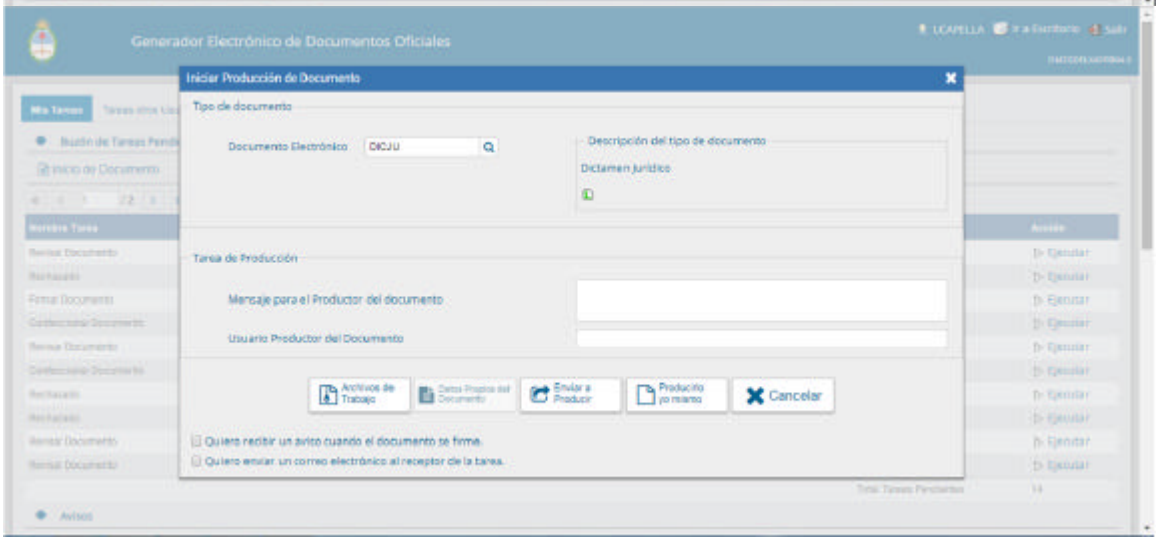
Que mediante la Resolución de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL (ANAC) Nº 586 de 25 de junio de 2010, la señora MAZZON Marine fue incorporada, a partir del 1º de junio de 2015, a esta Administración Nacional en el Nivel G del Escalafón General, en el Puesto Secretaria Especializada Función Asistente Técnico, Administrativo y de Servicios, en la Dirección Nacional de Transporte Aéreo de esta ANAC, de acuerdo a lo normado por el Decreto Nº 2.314 de fecha 28 de diciembre de 2009, que aprobó la estructura escalafonaria y el régimen retributivo para la ANAC.

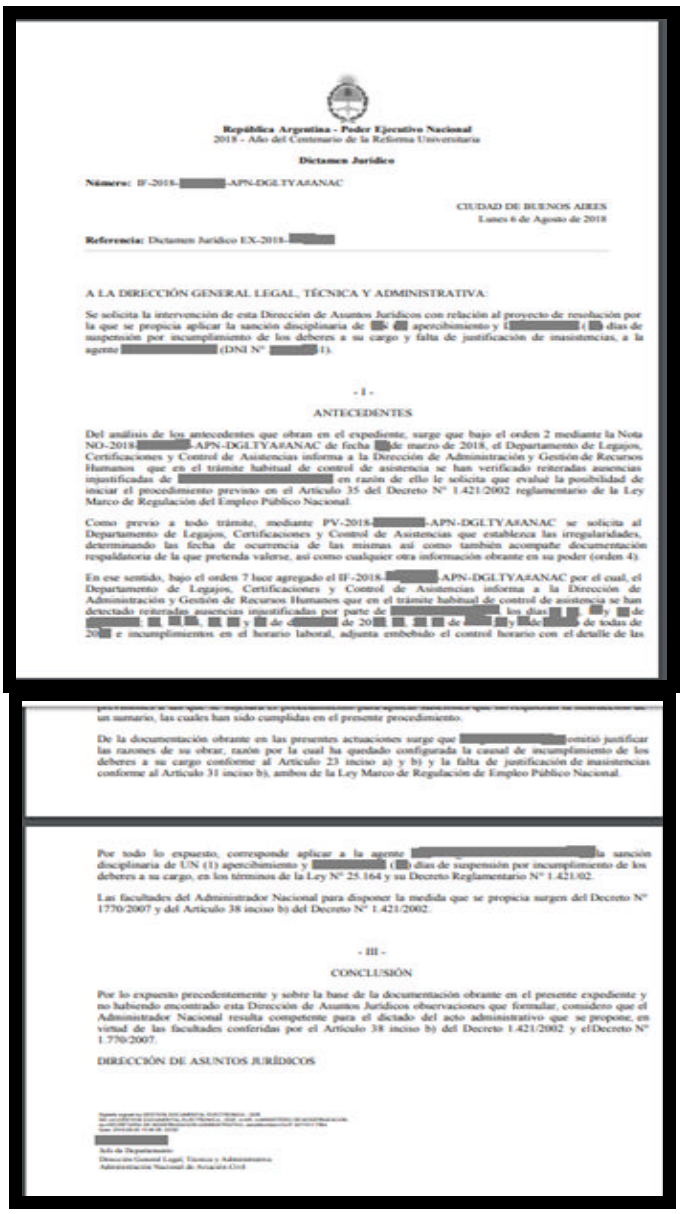
Que mediante NO-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC, se notificó a la Dirección de Administración y Gestión de Recursos Humanos (DAyGRH) dependiente de la DIRECCIÓN GENERAL LEGAL, TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA que la agente había incurrido en más de DIEZ (10) ausencias sin justificar. De acuerdo a ello, la Asesoría Legal de la DAyGRH, mediante RS2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC, aconsejo se dé inicio al procedimiento previsto en el Artículo 35 del Decreto Nº 1.421/02, hecho que fuera compartido por la autoridad de la DAYGRH.

Que el IF-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC, ordenó el inicio del procedimiento previsto en el Artículo 35 inciso b) de la Reglamentación a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (LMREPN) Nº 25.164, aprobado por el Decreto Nº 1.421 de fecha 8 de agosto de 2002.

Que así las cosas, por medio del IF-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC, se imputó a la agente el no cumplir con los deberes a su cargo conforme lo establecido en el Artículo 23, inciso a) y b) de la LMREPN y por haber incurrido en [redacted] ausencias sin justificar los días [redacted], y [redacted] de [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] y [redacted] de [redacted] de 20[redacted], [redacted], [redacted] de [redacted], [redacted] y [redacted] de [redacted] de todas de 20[redacted] y reiterados







República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Dictamen Jurídico

Número: IF-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Lunes 6 de Agosto de 2018

Referencia: Dictamen Jurídico EX-2018-[redacted]

A LA DIRECCIÓN GENERAL LEGAL, TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA:

Se solicita la intervención de esta Dirección de Asuntos Jurídicos con relación al proyecto de resolución por la que se propicia aplicar la sanción disciplinaria de [redacted] apercibimiento y [redacted] ([redacted] días de suspensión por incumplimiento de los deberes a su cargo y falta de justificación de inasistencias, a la agente [redacted] (DNI N° [redacted]1).

- I -

ANTECEDENTES

Del análisis de los antecedentes que obran en el expediente, surge que bajo el orden 2 mediante la Nota NO-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC de fecha [redacted] de marzo de 2018, el Departamento de Legajos, Certificaciones y Control de Asistencias informa a la Dirección de Administración y Gestión de Recursos Humanos que en el trámite habitual de control de asistencia se han verificado reiteradas ausencias injustificadas de [redacted] en razón de ello le solicita que evalúe la posibilidad de iniciar el procedimiento previsto en el Artículo 35 del Decreto N° 1.421/2002 reglamentario de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional.

Como previo a todo trámite, mediante PV-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC se solicita al Departamento de Legajos, Certificaciones y Control de Asistencias que establezca las irregularidades, determinando las fecha de ocurrencia de las mismas así como también acompañe documentación respaldatoria de la que pretenda valerse, así como cualquier otra información obrante en su poder (orden 4).

En ese sentido, bajo el orden 7 luce agregado el IF-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC por el cual, el Departamento de Legajos, Certificaciones y Control de Asistencias informa a la Dirección de Administración y Gestión de Recursos Humanos que en el trámite habitual de control de asistencia se han detectado reiteradas ausencias injustificadas por parte de [redacted] los días [redacted] de [redacted] de [redacted] y [redacted] de [redacted] de 20[redacted] e incumplimientos en el horario laboral, adjunta embebido el control horario con el detalle de las

un sumario, las cuales han sido cumplidas en el presente procedimiento.

De la documentación obrante en las presentes actuaciones surge que [redacted] omitió justificar las razones de su obrar, razón por la cual ha quedado configurada la causal de incumplimiento de los deberes a su cargo conforme al Artículo 23 inciso a) y b) y la falta de justificación de inasistencias conforme al Artículo 31 inciso b), ambos de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional.

Por todo lo expuesto, corresponde aplicar a la agente [redacted] la sanción disciplinaria de UN (1) apercibimiento y [redacted] ([redacted] días de suspensión por incumplimiento de los deberes a su cargo, en los términos de la Ley N° 25.164 y su Decreto Reglamentario N° 1.421.02.

Las facultades del Administrador Nacional para disponer la medida que se propicia surgen del Decreto N° 1770/2007 y del Artículo 38 inciso b) del Decreto N° 1.421/2002.

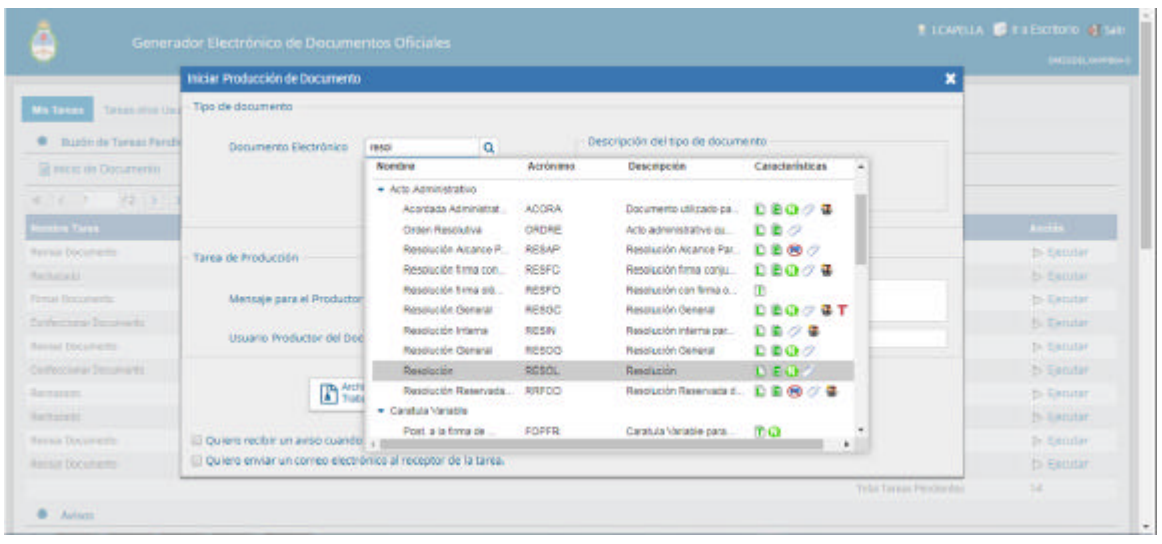
- III -

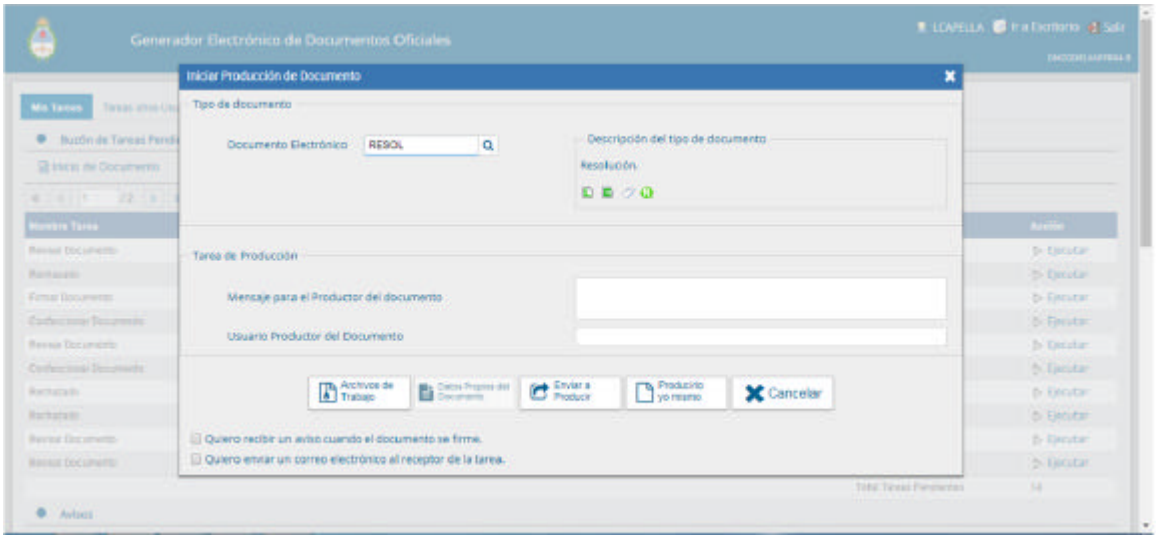
CONCLUSIÓN

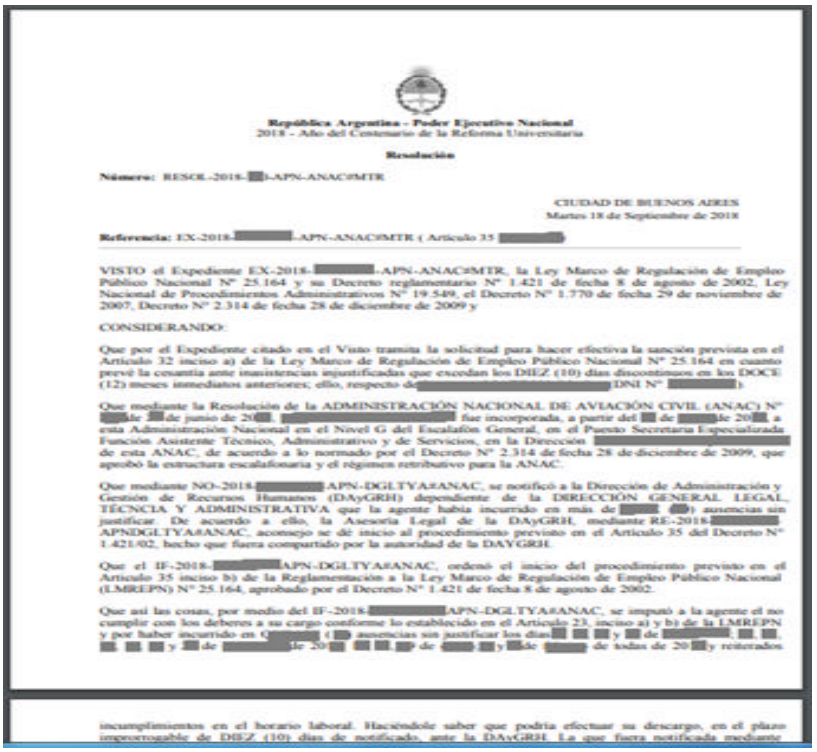
Por lo expuesto precedentemente y sobre la base de la documentación obrante en el presente expediente y no habiendo encontrado esta Dirección de Asuntos Jurídicos observaciones que formular, considero que el Administrador Nacional resulta competente para el dictado del acto administrativo que se propone, en virtud de las facultades conferidas por el Artículo 38 inciso b) del Decreto 1.421/2002 y elDecreto N° 1.770/2007.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

[redacted]
Jefe de Departamento
Dirección General Legal, Técnica y Administrativa
Administración Nacional de Aviación Civil







República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria

Resolución

Número: RESOL-2018-[redacted]-APN-ANAC#MTR

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 18 de Septiembre de 2018

Referencia: EX-2018-[redacted]-APN-ANAC#MTR (Artículo 35 [redacted]

VISTO el Expediente EX-2018-[redacted]-APN-ANAC#MTR, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 y su Decreto reglamentario N° 1.421 de fecha 8 de agosto de 2002, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, el Decreto N° 1.770 de fecha 29 de noviembre de 2007, Decreto N° 2.314 de fecha 28 de diciembre de 2009 y

CONSIDERANDO:

Que por el Expediente citado en el Visto tramita la solicitud para hacer efectiva la sanción prevista en el Artículo 32 inciso a) de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 en cuanto prevé la cesantía ante inasistencias injustificadas que excedan los DIEZ (10) días discontinuos en los DOCE (12) meses inmediatos anteriores; ello, respecto de [redacted] DNI N° [redacted]).

Que mediante la Resolución de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL (ANAC) N° [redacted] de [redacted] de junio de 20[redacted] fue incorporada, a partir del [redacted] de [redacted] de 20[redacted] a esta Administración Nacional en el Nivel G del Escalafón General, en el Puesto Secretaria Especializada Función Asistente Técnico, Administrativo y de Servicios, en la Dirección [redacted] de esta ANAC, de acuerdo a lo normado por el Decreto N° 2.314 de fecha 28 de diciembre de 2009, que aprobó la estructura escalafonaria y el régimen retributivo para la ANAC.

Que mediante NO-2018-[redacted]APN-DGLTYA#ANAC, se notificó a la Dirección de Administración y Gestión de Recursos Humanos (DAyGRH) dependiente de la DIRECCIÓN GENERAL LEGAL, TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA que la agente había incurrido en más de [redacted] ausencias sin justificar. De acuerdo a ello, la Asesoría Legal de la DAyGRH, mediante RE-2018-[redacted] APNDGLTYA#ANAC, aconsejo se dé inicio al procedimiento previsto en el Artículo 35 del Decreto N° 1.421/02, hecho que fuera compartido por la autoridad de la DAYGRH.

Que el IF-2018-[redacted]APN-DGLTYA#ANAC, ordenó el inicio del procedimiento previsto en el Artículo 35 inciso b) de la Reglamentación a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (LMREPN) N° 25.164, aprobado por el Decreto N° 1.421 de fecha 8 de agosto de 2002.

Que así las cosas, por medio del IF-2018-[redacted]APN-DGLTYA#ANAC, se imputó a la agente el no cumplir con los deberes a su cargo conforme lo establecido en el Artículo 23, inciso a) y b) de la LMREPN y por haber incurrido en [redacted] ([redacted] ausencias sin justificar los días [redacted] y [redacted] de [redacted] y [redacted] de [redacted] de 20[redacted] y reiterados

incumplimientos en el horario laboral. Haciéndole saber que podría efectuar su descargo, en el plazo improrrogable de DIEZ (10) días de notificado, ante la DAyGRH. La que fuera notificada mediante

(LMREPN) N° 25.164, aprobado por el Decreto N° 1.421 de fecha 8 de agosto de 2002.

Que así las cosas, por medio del IF-2018-[redacted]-APN-DGLTYA#ANAC, se imputó a la agente el no cumplir con los deberes a su cargo conforme lo establecido en el Artículo 23, inciso a) y b) de la LMREPN y por haber incurrido en [redacted] ([redacted]) ausencias sin justificar los días [redacted] de [redacted] de 20[redacted].

incumplimientos en el horario laboral. Haciéndole saber que podría efectuar su descargo, en el plazo improrrogable de DIEZ (10) días de notificado, ante la DAyGRH. La que fuera notificada mediante NO2018-[redacted]APN-DGLTYA#ANAC.

Que en este contexto, la agente presentó el descargo identificado en la NO-2018-[redacted] APNANAC#MTR efectuado en tiempo y forma. Sobre el mismo se ha expedido la Dirección de Administración y Gestión de Recursos Humanos, mediante la Asesoría Legal en el RE-2018-[redacted] APNDGLTYA#ANAC.

Que en este sentido y, siendo que se compartió los extremos expuestos en el informe que precede emanado de la DAyGRH, no encontrando motivo alguno para apartarse de lo allí expuesto. Asimismo, no habiéndose acompañado en el descargo presentado, defensa y/o prueba alguna que permita tener por justificadas las ausencias y desvirtuada la imputación efectuada, resulta procedente tener por configurada la causal imputada en los términos del artículo 23 inc. a) y 31 inc. a) y b) de la LMREPN.

Que el Artículo 38 inciso e) del Decreto N° 1.421/02, establece que "Las sanciones previstas en el presente capítulo serán aplicadas por las autoridades que en cada caso se determinan: ... e) Cesantía o exoneración, por el PODER EJECUTIVO NACIONAL o en su caso por la autoridad superior con jerarquía no inferior a secretario de Estado o titular de organismo descentralizado, del que dependa el agente".

Que la Dirección de Asuntos Jurídicos de la DIRECCIÓN GENERAL LEGAL, TÉCNICA y ADMINISTRATIVA de la ANAC ha tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el Decreto N° 1.770 de fecha 29 de noviembre de 2007 y por el Artículo 38 inciso e) del Decreto N° 1.421/02.

Por ello,

EL ADMINISTRADOR NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL

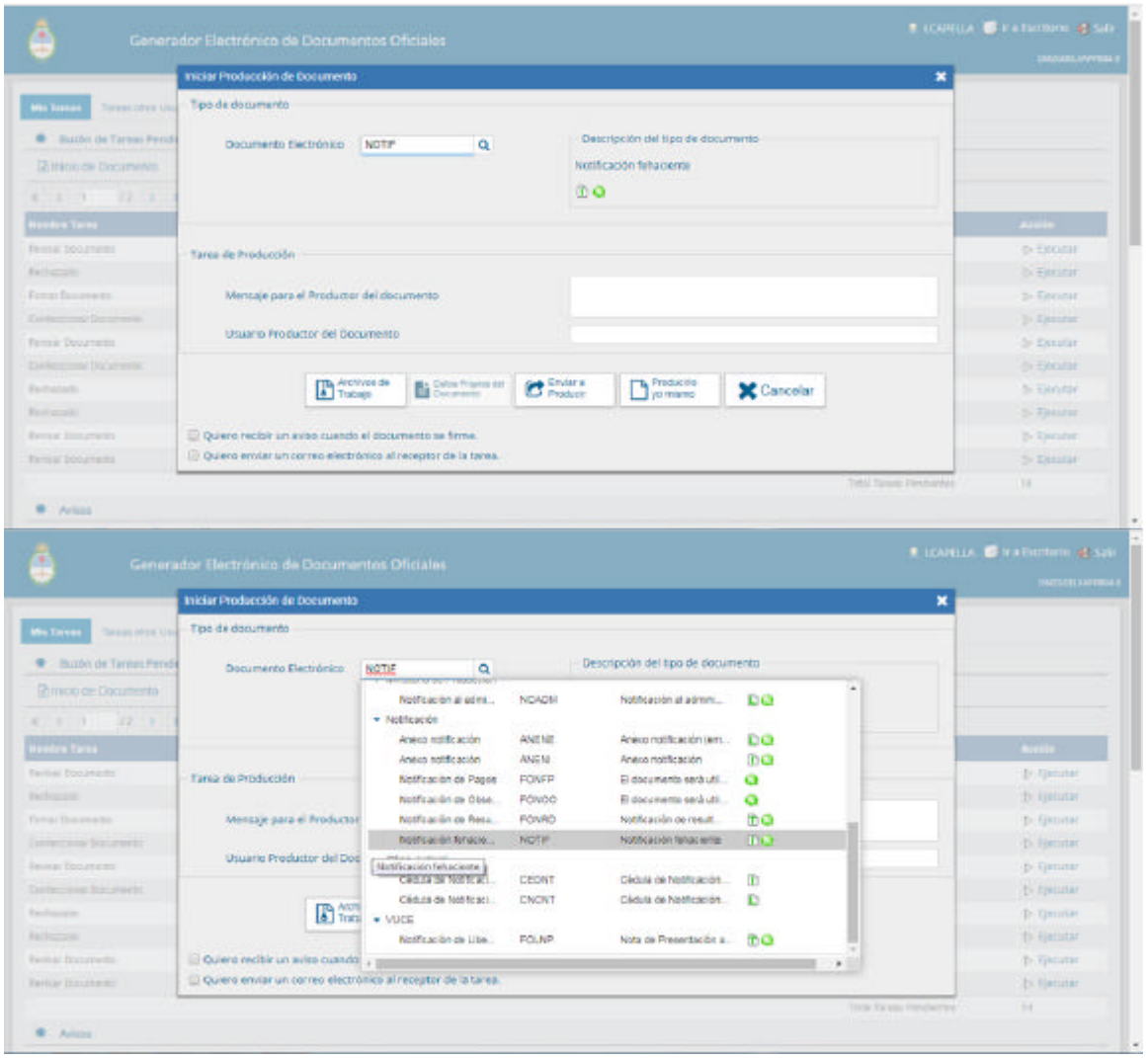
RESUELVE:

ARTÍCULO 1° - Dése por concluido el procedimiento previsto en el Artículo 35 inc. b) de la Reglamentación del Anexo a la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, aprobada por el Decreto N° 1.421 de fecha 8 de agosto de 2002 ordenado por IF2018-[redacted] APNDGLTYA#ANAC.

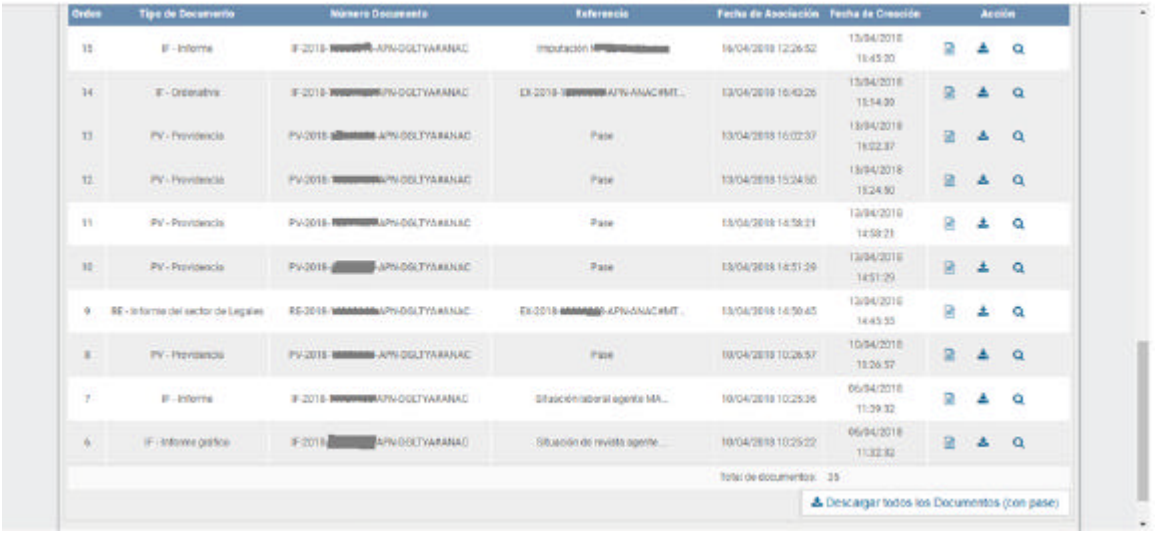
ARTÍCULO 2° - Declárese responsable a la [redacted] (DNI N° [redacted]) de la falta de Inasistencias Injustificadas conforme lo previsto en el inciso b) del Artículo 31 y de la falta de incumplimiento de los deberes a su cargo según el Artículo 23 inciso a) y b), ambos de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164.

ARTÍCULO 3° - Aplícase la sanción de [redacted] apercibimiento y [redacted] días de suspensión a la agente [redacted] ([redacted]) por haber incurrido en un total de [redacted] ([redacted]) ausencias sin justificar, los días [redacted] y [redacted] apercibimiento respecto de la falta de incumplimiento de los deberes a su cargo en atención a no haber dado cumplimiento a las normas reglamentarias respecto a la formulación y requerimiento de las justificaciones de conformidad con lo previsto en la Resolución ANAC 263 de fecha 2 de mayo de 2012 y 346 de fecha 13 de mayo de 2015 correspondiente a los días [redacted] y un total de SIETE (7) incumplimientos horarios, conforme lo previsto en el inciso a) y b) del Artículo 23 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 y su Decreto Reglamentario N° 1.421 de fecha 8 agosto de 2002.

ARTÍCULO 4° - Determínese que el día [redacted] de [redacted] de 20[redacted] y los días [redacted] no resultan objeto de sanción.



El expediente quedara conformado de la siguiente forma:



VIII.- CONCLUSIONES

Del relevamiento efectuado se concluye que las faltas que mayormente se cometen tienen que ver con incumplimientos horarios o ausencias sin justificar; en segundo lugar el incumplimiento de tareas y en tercer lugar la acreditación de justificaciones falsas con el objeto de obtener licencias. La afirmación tiene sustento en tanto de los 14 procedimientos de artículos 35 tramitados entre los periodos 2016 y 2017[96], 8 de los mismos se debieron a estás causales, los restantes fueron abandono de servicios debidamente acreditados en los términos del artículo 32 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Por su parte, de la información suministrada por el Departamento de Sumarios, se verifica que de los 29 expedientes en trámite para los mismos periodos, 8 referían a dichas causales.

Concluyendo que por el tipo de faltas cometidas, las sanciones que más frecuentemente se aplican, son las de apercibimiento o suspensión.

La implementación del procedimiento que se propone como complementario a la sanción se presenta como una instancia única para tomar medidas de reorganización y motivacionales para los empleados en general redundando en beneficio del ciudadano en particular, siendo este el motor principal de las acciones propuestas.

Recalificación laboral, apreciada como medida correctiva e integrativa cuya esencia es la valoración del empleado público como capital humano, con la ayuda de las nuevas modalidades de servicios laborales (teletrabajo, entre otros.) y el uso de los beneficios que brinda la tecnología , resulta la opción más atractiva a la hora de dar respuesta a los reclamos de una sociedad moderna, que proclama un mejor servicio público.

Se arriba a esta conclusión, entre otros factores, en virtud del relevamiento efectuado, en el que se da cuenta que tanto los agentes como los funcionarios públicos, entienden el sistema actual como una medida meramente formalista carente de eficacia a la hora de evitar la comisión de las faltas y lo que es peor aún de carente de resultados.

---

[96] Relevamiento efectuado en el Organismo descentralizado del Ministerio de Transporte ANAC para el periodo 2016/2017.

Sería propicio que las medidas que se dispongan respecto del trabajo a realizar con cada agente sean plasmadas en el acto que concluye el procedimiento, en el que se debe determinar respecto de la situación concreta y con fundamento en el descargo que efectúe el agente (dentro de los DIEZ (10) con los que cuenta para su presentación) de forma tal que sirvan de base para la adopción de las medidas necesarias que permitan:

a) Promover una cultura de trabajo sostenida en el tiempo,

b) Colaborar en la implementación de un sistema basado en la meritocracia;

c) Permitir la construcción de un entorno de trabajo equitativo que tienda a valorar los beneficios de un accionar ajustado a derecho.

d) Incorporar habilidades de gestión, nuevos perfiles, capacitación, que permita incrementar el nivel de servicios sin perder de vista el debido proceso y la internalización de la buena fe en el accionar de la administración.

Por otro lado, el procedimiento del Artículo 35 se presenta como un derecho, ya que coadyuva a brindar un marco de legalidad para el empleado y por su parte para que la administración tome los aspectos que resulten provechosos para el mejor desempeño de sus funciones.

Privilegiar el sistema propuesto por sobre otros mecanismos en pos del objetivo propuesto, respecto de los aspectos y situaciones particulares para mejorar el rendimiento laboral de los agentes; aunque no escapa a conocimiento de la administración y los agentes públicos en general, que el procedimiento sumarial ha quedado obsoleto frente a las nuevas realidades laborales y sociales.

El sistema electrónico GDE da la nota de eficiencia y lo hace más cercano con el cumplimiento de la premisa estatal de simplificación administrativa y las garantías del debido proceso.

Sin perjuicio de lo expuesto, cualquier reforma legislativa que se efectúe caerá en saco roto si no se produce una transformación en el plano cultural o de las conductas, a fin de incorporar una matriz de valores basados en la centralidad de la persona humana y su dignidad, para generar un ambiente en el cual se considere debidamente la responsabilidad de los gestores públicos, se abandone el formalismo burocrático y se revalorice la función de garantía de los derechos y de instrumento para la satisfacción del bien común del procedimiento administrativo.

En este punto, y para cerrar las reflexiones expuestas conviene resaltar que la simplificación del procedimiento administrativo constituye una verdadera exigencia, una necesidad que reclama no solo la coherencia institucional del Derecho administrativo, sino que además representa una verdadera exigencia social; una aspiración colectiva que se traduce en una reivindicación de los servicios públicos que prestan sus agentes sino también de la Administración más eficiente, que satisfaga plenamente las razones que justifican su propia existencia en particular, para que responda a las aspiraciones sociales contemporáneas.

IX.- BIBLIOGRAFÍA

- ARDILA QUIROZ, Luis Eduardo, OVIEDO CASTRO, Julio Cesar, PINEDA ALVAREZ, Omar, "Naturaleza jurídica del derecho disciplinario de los servidores públicos en Colombia" Trabajo de grado para optar el título de Magíster en Derecho Administrativo, Bogotá, 2010. Recuperado de: http://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/5704/ArdilaQuirozLuisEduardo2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- BARRAZA, Javier Indalecio: "Tratado de Derecho Administrativo" Tomo I, 1a edición, Buenos Aires, Hamurabi, 2016. Pág. 551 y sig.

- BOURDIEU, Pierre: Citado en Sociología Una apuesta al conocimiento científico, Leuka, Buenos Aires, 2001.

- FEFFER, Jefrrey. Organizaciones y teoría de las organizaciones. Editorial: Fondo De Cultura Económica Año: 1992. PFEFFER, Jefrrey. Nuevos rumbos en teoría de las organizaciones. Alfaomega, 2000 Drucker Peter, La sociedad pos capitalista, Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 1993

- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, "Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración. Contribución a la teoría del Estado de derecho", pág. 25 del trabajo citado. Publicado en Revista de Administración Pública, N°34/1961, disponible en: http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=34&IDA=22155

- GAMERO CASADO, EDUARDO, "Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: El procedimiento administrativo adecuado", ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, (www.aepda.es/AEPDAAdjunto-838-Ponencia-del-Prof-Gamero-Casado.aspx)

- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás, Curso de Derecho Administrativo, Ed. Cívitas, Tomo 2, págs. 48 y 49, citado por Sessin, D., "Alcances del control…".

- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, "El problema jurídico de las sanciones administrativas" REDA 10, pág. 400 y siguientes.

- GARCÍA PULLÉS, Fernando Raúl, Régimen de empleo público en la Administración Nacional, 3° ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2016. Págs. 399, 413/415.

- GARCIA PULLES, Fernando, "La distinción entre delitos y faltas. El régimen jurídico circundante. Una nueva y acertada doctrina de la Corte", Publicado en Jurisprudencia Argentina., suplemento de Derecho Administrativo, Año 2006, Septiembre, Pág. 3 y ss. Recuperado de: www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/centrounico/2011/octubre/FGP-delitos-y-faltas.doc

- GORDILLO, AGUSTÍN A. Tratado de derecho administrativo y obras selectas: primeras obras. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2012 – PRA-II-5"

- GORDILLO, AGUSTÍN, Procedimiento Administrativo, 1ª Ed., Bs. As., Depalma, 2003,p. 43.y 111

- IVANEGA, MIRIAM MABEL en Revista de Derecho Laboral y de la Seguridad Social 2012-5-411 de Abeledo Perrot, disponible en: –

http://thomsonreuterslatam.com/articulos-de-opinion/06/12/2012/doctrina-del-dia-empleo-publico-y-discrecionalidad-administrativa#sthash.kg3lS9aV.dpuf

- JALVO, BELÉN MARINA, El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos (Fundamentos y regulación sustantiva), 3ra. Edición, Ed. Lex Nova, Valladolid, España, 2006, págs. 32/36.

- MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de derecho administrativo", T.III-B, pag.170 y 437, disponible en: http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/07/Tratado-de-Derecho-Administrativo-MiguelMarienhoff-Tomo-III-B.pdf

- MIGUEL A. LICO, "Breve estudio de los principios generales …", disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/procuracion-general/breve-estudio-de-los-principios-generales-del-derecho-y-de-los-principios

- NIETO, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, 4° ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 85/86

- NIETO, Alejandro, "Problemas capitales del Derecho Disciplinario", Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 63, 1970. Recuperado de:
  https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2111728.pdf

- PASTOR DE PEIROTTI, Irma - ORTIZ DE GALLARDO, María Inés del C., El Debido Proceso Adjetivo y el Control de Convencionalidad, Anuario del CIJS (2008), pág. 105/110. Disponible en internet, http://corteidh.or.cr/tablas/r29561.pdf

- PERRINO, PABLO ESTEBAN: "Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas a los Administrados. Las Reformas Al Procedimiento Administrativo Nacional, disponible en: www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/reforma_proc_adm.docx

- REPETTO, Alfredo L., "Procedimiento administrativo disciplinario: El Sumario", Cathedra Jurídica, 1ª ed., Buenos Aires, 2008, pág. 430.

- REY VÁZQUEZ, LUIS EDUARDO, en principios de legalidad y tipicidad). Disponible en: http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2001/1-Sociales/S-033.pdf

- ROCHA PEREYRA, Gerónimo, "Sobre el Derecho Administrativo Sancionador. (Las sanciones administrativas en sentido estricto)". Estudios de Derecho Público/ Edgardo Tobías Acuna, 1ra edición =Buenos Aires, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UBA, 2013.

- SALCEDO IZU, Joaquín José. "El consejo Real de Navarra en el siglo XVI". Edición Universidad de Navarra, 1964, Pág. 2311. Citado por Juan Manuel Trayter. "Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos" Marcial. Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1992, Pág. 30. Citado por Ardila Quiroz, Luis Eduardo, Oviedo Castro, Julio Cesar, Pineda Álvarez, Omar, "Naturaleza jurídica del derecho disciplinario de los servidores públicos en Colombia", Trabajo de grado para optar el título de Magíster en Derecho Administrativo, Bogotá, 2010, pág. 37.

- SÁNCHEZ BELLA, Ismael, "Visita a Indias Siglos XVII –XVIII". Academia nacional de Historia, Págs. 179 y ss. Citado por Trayter y Ardila Quiroz, Luis Eduardo, Oviedo Castro, Julio Cesar, Pineda Álvarez, Omar, "Naturaleza jurídica del derecho disciplinario de los servidores públicos en Colombia", Trabajo de grado para optar el título de Magíster en Derecho Administrativo, Bogotá, 2010, pág. 37.

- SESSIN, Domingo, Alcances del control judicial de la potestad disciplinaria y sus elementos discrecionales. Disponible en: http://www.colegiodederechodisciplinario.com/djs2.html#_ftn1

FUENTES

- Constitución de la Nación Argentina
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16/12/1966).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (22/11/1969).
- Ley 19.549 Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm
- Ley 22.140 Régimen Jurídico para la función pública (Abrogada) Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16169/texact.htm
- Ley 22.520 de Ministerios, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm
- Ley 25.164 Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm
- Ley 25.506 Firma Digital, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70749/norma.htm
- Decreto N° 6.666/1957, Publicado en el Boletín Oficial N°18425 de fecha 26/06/1957, texto de la norma disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/7030553/19570626
- Decreto N° 1.759/1.972, Reglamento de procedimientos Administrativos (T.O. 2.017) disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/7177/norma.htm
- Decreto N.º 333/1.985 “Normas para la elaboración, redacción de proyectos de actos…” , disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/163587/20170516
- Decretos N° 1.055/1.989 disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/40882/texact.htm
- Decreto N°2.476/1.990 Racionalización de las estructuras…., disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/4935/norma.htm
- Decreto N° 382/1.995 “Normas para la elaboración, redacción de proyectos de actos…” disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87631/norma.htm
- Decreto N° 467/1.999. Aprobación del Reglamento de Investigaciones Administrativas, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/57525/texact.htm
- Decreto N° 1.421/2.002, Reglamentación a la ley 25.164, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76700/texact.htm
- Decreto N° 576/2.003 “Normas para la elaboración, redacción de proyectos de actos…” http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87582/norma.htm
- Decreto N° 561/.2016 Gestión Documental Electrónica, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260145/norma.htm

- Decreto N° 894/2.017 Ordena Texto de la reglamentación a la ley 25.164disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=285797
- Decretos Nº 891/2017 “Apruébanse las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación.”, disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/285000-289999/285796/norma.htm
- Resolución N° 90-E/2017 Apruébase el “Reglamento para el uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD)” disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279684/norma.htm
- PTN Dictámenes 121:166 (punto II, ap. 4°); Dictámenes 273:105; Dictámenes 209:40; 235:214; 293:205; Dictamen N° 15/94; Dictámenes: 208:83 en Rev. PTN N° 21, pág. 393; 231:156; 264 del 7 de agosto de 1990; 364/2002 - Tomo: 242, Página: 626; 243:620
- CIPPEC Fuente:https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/07/206-DPP-GP-GPS-GPS-del-Estado-radiograf%C3%ADa-de-2017-2018-Gasparin-J.-y-Di%C3%A9guez-G.-julio-de-2018.pdf
- Síndrome Burnout https://psicologiaymente.com/organizaciones/burnout-sindrome-del-quemado
- Nuevas Dolencias http://www.abogados.com.ar/nuevas-enfermedades-incorporadas-al-listado-de-enfermedades-profesionales/13863
- Los orígenes de Internet Publicado en mayo de 2018 https://marketing4ecommerce.net/historia-de-internet/, http://datateca.unad.edu.co/contenidos/MDL000/ContenidoTelematica/origenes_de_internet.html
- Diario La Nación disponible en: https://www.lanacion.com.ar/1975569-empleo-publico-nacional-cuanta-cantidad-de-empleados-hay-segun-juridisccion
- Web tramitesadistancia.gob.ar. https://tramitesadistancia.gob.ar/tramitesadistancia/inicio-publico