

**TRABAJO FINAL**

**LAS IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN EL  
PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO POLICIAL DE LA PROVINCIA DE  
SANTA FE.**

**ALUMNO:** CARLOS DANIEL VILLASBOA

**CARRERA:** ABOGACÍA.-

**TITULO A OBTENER:** ABOGADO.-

**FECHA DE ENTREGA:** 20 DE FEBRERO DE 2018.-

## **RESUMEN**

El presente busca partir de lo general hacia lo particular, para luego contextualizar y desarrollar el procedimiento disciplinario policial en la Provincia de Santa Fe y dentro del mismo, analizar el modo en que se aplican las medidas cautelares en dicho procedimiento, analizando su uso y abuso, la legalidad y alcance de dichas medidas, y la utilidad y cumplimiento de fines de las mismas.

De este modo, se parte de un capítulo inicial donde se desarrolla la jurisdicción y el procedimiento administrativo, pasando luego en el capítulo II a particularizar los procedimientos sancionatorios. En el Tercer capítulo abordaremos el tratamiento de las medidas cautelares en diversas áreas del derecho, para por último, especialmente centrarnos en el Régimen Disciplinario Policial, y con ello en las situaciones cautelares.

## **ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEORICO**

Si bien se partirá de conceptos generales propios del derecho administrativo (jurisdicción administrativa, procedimiento administrativo, por ejemplo), que poseen un profundo tratamiento tanto en doctrina, como la jurisprudencia, la temática particular tratada (las medidas cautelares en los procedimientos sancionatorios en la Policía de la Provincia de Santa Fe), por su especificidad, se halla prácticamente sin tratamiento por parte de la doctrina o la jurisprudencia.

Por su parte, sí serán fuente del presente, diversas normas, como ser, la Ley de Personal Policial (vigente y anterior), decretos reglamentarios (Régimen Disciplinario, Reglamento de Sumarios Administrativos, etc), todo lo cual será reflejado desde la praxis y con un neto contenido crítico.

## **INTRODUCCION**

Como se ha referido en la carátula, la temática elegida se inserta en el Derecho Administrativo, dentro del área de Procedimiento Administrativo, y dentro de ello, específicamente en torno a las medidas provisionales o cautelares dispuestas

La presente, tiene como punto de partida, la **propia vida** del suscripto, que ha dedicado mucho más de la mitad de la misma (32 años) a una Institución que no sólo integra y dirige (actualmente en su unidad funcional de destino, la Jefatura de la Policía de Seguridad Vial, con jurisdicción en todo el ámbito provincial) sino también *defiende y ama*, pese a ser muchas veces la Policía de la Provincia de Santa Fe, objeto de las peores críticas de la sociedad toda. Así, como personal policial, quien firma debió transitar varios destinos (entre otros, la Jefatura de la División Sumarios Administrativos de la Unidad Regional II, Rosario, la más importante de la provincia), e incluso hallarse bajo un Sumario Administrativo, donde si bien fue a posteriori **Sobreseído**, debió soportar el hallarse en situación de revista de **Disponibilidad**.

Ello ha dado un *enfoque particular* de la problemática, más allá de la mera visión teórica, siendo en el presente de profundo contenido *personal*.

De este modo, el presente desarrollará desde lo genérico a lo específico la especial sujeción del personal policial al RÉGIMEN DISCIPLINARIO POLICIAL, como específicamente analizando las medidas cautelares aplicadas en el marco de un procedimiento disciplinario, que si bien fueron creadas con una finalidad determinada, la utilización que de ellas se hace genera en muchos casos no solo el potencial incumplimiento de los fines para los que se aplica la medida, sino una mortificación innecesaria al personal y a su grupo familiar, como así también una dilapidación de recursos humanos y económicos en la implementación de las mismas.

**Pues bien, ésta es la discusión planteada que esperamos hallarnos a la altura de desarrollar, para poder arribar a las mejores conclusiones.**

## **CAPITULO I**

### **DEL PROCEDIMIENTO Y JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.**

- 1. Jurisdicción. Conceptualización*
- 2. Jurisdicción y Procedimiento Administrativo.*
- 3. Principios que informan los procedimientos administrativos generales. Legislación Provincial.*
- 4. Conclusiones parciales.*

*“Hay que aprender a convivir con la incertidumbre creadora, con la angustia de buscar siempre una solución más justa o mejor”*

Karl Popper<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Karl Raimund

## **I.1.- JURISDICCIÓN. CONCEPTUALIZACIÓN**

Como primera cuestión me he propuesto adentrarme en indagar en lo relativo a la jurisdicción, en sentido lato, para posteriormente analizarla en la dimensión de funciones “jurisdiccionales” de la Administración, y luego centrarnos en las funciones jurisdiccionales de la Administración en la Policía de la Provincia, y en especial, la aplicación de las medidas de disponibilidad y/o pasiva, objeto de estudio del presente.

Coinciden los autores, y entre ellos el eminente profesor Dr. **ALVARADO VELLOSO**<sup>2</sup> en que el término Jurisdicción es un vocablo equívocamente<sup>3</sup> empleado en el ámbito jurídico. Se emplea así con diferentes acepciones, imposibilitando su deslindamiento, y generando confusión entre los juristas.

Refiere con sencillez, **CAPITANT**<sup>4</sup> que es la “*Extensión y límites del poder de juzgar*”, más allá de aclarar etimológicamente que proviene del latín *Iurisdicctio*, literalmente “*acción de decir el derecho*”, si bien otros hablan de “*declarar*” o “*mostrar*” el derecho. Pero como afirma **CARLOS**<sup>5</sup>, se presupone que éste, el Derecho, ya ha sido dado y expone que “*El Derecho, lato sensu ley, preexiste al acto de mostrarlo, decirlo o declararlo. Esto supone distinguir, por lo pronto, que hay órganos encargados de elaborar la ley y otros a quiénes se ha encomendado su aplicación y ejecución*”. Pues bien, esta última actividad es ejercida en un territorio o lugar específico, por lo que la expresión ‘jurisdicción’ designa además el ámbito en que el poder jurisdiccional es ejercido. También cabe traer aquí las palabras de **COUTURE**, que lo identifica en “*su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia*”<sup>6</sup>, pero el maestro aclara “*La idea de jurisdicción, como la de proceso, es esencialmente*

Popper (Viena, 28 de julio de 1902 - Londres, 17 de septiembre de 1994) fue un filósofo y profesor, nacido en Austria, aunque más tarde se convirtió en ciudadano británico.

<sup>2</sup> ALVARADO VELLOSO; Introducción al Estudio del Derecho Procesal (1ra. Parte); Rubinzal Culzoni Ed.; Santa Fe, 1995; p. 195 y ss. Es contundente al expresar que “esta equivocidad terminológica, proveniente de designar con el mismo nombre a diferentes fenómenos que se exteriorizan en la vida jurídica, es altamente disvaliosa y posibilita que se critique al derecho mediante la afirmación de su carácter acientífico”.-

<sup>3</sup> El Dr. CIURO CALDANI opina que “Pese a que se trata de una expresión altamente multívoca, es esclarecedor que “jurisdicción” signifique, como lo indica la propia composición de la palabra, “decir” y en cierta medida “hacer” realidad el Derecho”, en su “Filosofía de la Jurisdicción”; Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1998 en “LA CRISIS DE LA JURISDICCIÓN” de LAPENTA, Eduardo en <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/viewPDFInterstitial/2/5>.-

<sup>4</sup> CAPITANT, Henri; Vocabulario Jurídico; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1979; p. 336.-

<sup>5</sup> CARLOS, Eduardo B., ‘Jurisdicción’ en Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XVII, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1963; p 536.-

<sup>6</sup> Según referencia Carlos en la obra precitada.

*teleológica. La jurisdicción por la jurisdicción no existe. Sólo existe como medio de lograr un fin. El fin de la jurisdicción es **asegurar la efectividad del derecho**<sup>7</sup>”.*

Haciendo propias las palabras de **Hernando DEVIS ECHANDIA**<sup>8</sup> puede definirse a la Jurisdicción en sentido estricto a *“La facultad de administrar justicia, función pública encomendada a un órgano del Estado, que tiene por fin la realización o declaración del derecho mediante la actuación de la ley a casos concretos”*. Este autor identifica como caracteres de la jurisdicción, el ser autónoma, ya que cada Estado la ejerce soberanamente, y es exclusiva, tanto en el sentido de que los particulares no pueden ejercerla, y por último destaca que la misma debe ser *“independiente frente a los otros órganos del Estado y a los particulares”*.

Asimismo, nos refiere **DEVIS ECHANDIA** que el **elemento subjetivo**, entendido como los funcionarios que ejerzan la función, no es suficiente para precisar la naturaleza de la jurisdicción. Este mismo autor nos referencia las palabras de **COUTURE**, por cuanto la configuración técnica del acto jurisdiccional no es solamente un problema de doctrina, sino de seguridad individual y de tutela de los derechos humanos. En el elemento subjetivo, se hallan también (además del Juez, o Tribunal), las partes y los terceros que intervienen en el proceso.

Por otra parte, para atenderse a los actos jurisdiccionales, debemos estar al **elemento formal**, que se ve constituido por el **procedimiento** que se ha de seguir, las normas contenidas en los respectivos códigos procesales y de fondo.

Así, el **elemento material** o contenido de la jurisdicción, continúa **DEVIS ECHANDIA**, se presta a controversias porque concierne a los fines del proceso y sus funciones, respecto de lo que se ha discrepado. Para **CARNELUTTI**, el fin del proceso contencioso es la composición de la litis, siendo el único que él cree jurisdiccional. **COUTURE** por su parte, estima que *“Por contenido de la jurisdicción se entiende la existencia de un conflicto con relevancia jurídica, que es necesario decidir mediante resoluciones susceptibles de adquirir autoridad de cosa juzgada”*. Leo **ROSEMBERG** define a la jurisdicción como a la actividad del Estado dirigida a la realización del ordenamiento jurídico, y según **REDENTI**, *“En el ejercicio de la función jurisdiccional, el Estado obra y actúa, finalmente, para asegurar y garantizar el vigor práctico del derecho, quienquiera y contra cualquiera que fuere (aún contra sus propios oficios, si es necesario), promoviendo y controlando su observancia, o reprimiendo los hechos cometidos o injuria, o poniendo (o construyendo a poner)*

---

<sup>7</sup> Referencia de DEVIS ECHANDIA, Hernando; Nociones Generales de Derecho Procesal Civil; Colección Jurídica Aguilar; Madrid, 1966; p. 73.-

*remedio a las consecuencias de eventuales transgresiones”* . Afirma, en virtud de lo expuesto, que **el fin primordial que caracteriza el acto jurisdiccional**, no es el interés privado de la composición de los litigios, sino el **interés público del Estado en la realización o garantía del Derecho, en los casos concretos y mediante decisiones que obliguen o vinculen a las partes del proceso**. Arriba así a que, en sentido estricto, la jurisdicción es *primariamente, la soberanía del estado aplicada por conducto del órgano especial a la función de administrar justicia, para la realización o garantía del derecho, y, secundariamente, para la composición de los litigios o para dar certeza jurídica a los derechos subjetivos, mediante la aplicación de la ley a casos concretos, de acuerdo con determinados procedimientos, y en forma obligatoria y definitiva*<sup>9</sup>.

## **I.2. JURISDICCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

La vida moderna enseña que conviene que la voluntad administrativa se forme, manifieste, y pueda ser impugnada a través de una serie de actos. Encontrándose éstos adecuadamente coordinados, sin duda habrá mayores posibilidades de alcanzar con **precisión** los efectos jurídicos previstos, muchas veces de naturaleza -sui generis- jurisdiccional. Si bien los medios jurídicos son de por sí expresión de civilidad, la efectiva y directa intervención popular en el ejercicio de la función estatal, es exigencia de modernización e impregna a la voluntad administrativa de un positivo sentido democrático<sup>10</sup>. Todo ello compone el *procedimiento administrativo*.

Consideramos que es de suma importancia, el análisis del producto final o resultado en los procedimientos administrativos, máxime cuando son en ejercicio de la denominada *función materialmente jurisdiccional*, sobre la cual adelanto mi convicción sobre su existencia.

Los Dres. **Lisa y Weder**<sup>11</sup>, en el ámbito local, principian su obra más popular, refiriendo que “...*la Provincia de Santa Fe, consagra el Estado de Derecho, entendiendo que este principio fundamental se manifiesta de distintas maneras; una de ellas, es a través de la justicia administrativa...*”, considerando que en sentido amplio, el sistema de la **justicia administrativa** está formado por el *conjunto de los institutos o medios de garantía ofrecidos a los particulares a los fines de la reacción frente al*

<sup>8</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando; Op. Cit.; p. 67.-

<sup>9</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando; Op. Cit.; p. 70.

<sup>10</sup> GRAU, Armando E.; Procedimiento Administrativo en Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIII, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1963; p 536.-

<sup>11</sup> LISA, Federico y WEDER, Rubén; El proceso contencioso Administrativo en la Provincia de Santa Fe - Tomo I; Ed. Juris; Rosario, 1998.-

*ejercicio antijurídico de la actividad administrativa*. En relación a dichos medios, ponderan que pueden ser de carácter previo, de carácter político constitucional (parlamentarios), **o de carácter administrativo, como el control del Tribunal de Cuentas, o el control represivo de los superiores jerárquicos (como el caso que nos ocupa), o los controles represivos o preventivos sobre las administraciones autárquicas**. Estos autores ostentan el ser un ejemplo cercano (en tiempo y espacio) del criterio que considera viable la existencia de la justicia administrativa no judicial.

Por otro lado, el profesor **Dr. Juan Carlos Cassagne**<sup>12</sup>, opina que por más que se niegue en el plano teórico la posibilidad de que órganos administrativos ejerzan funciones jurisdiccionales, lo cierto es que la realidad legislativa y jurisprudencial impone su reconocimiento y obliga a diferenciar el acto jurisdiccional de la Administración, del típico acto administrativo<sup>13</sup>. La cuestión no es asimilar completamente el acto jurisdiccional de la Administración y el que emana de los jueces, sino que es **asemejable**, como luego veremos bien destaca **Gordillo**. Lo esencial es distinguir si en el seno de Poder Ejecutivo, existen funciones materialmente distintas.

El **Dr. Rafael Bielsa**, quien muchos consideran el “padre” del Derecho Administrativo nacional, en pos de analizar a favor de las facultades jurisdiccionales el artículo 109 CN (antes 95 CN), afirmaba que lo que la Constitución **veda** al Poder Ejecutivo es el ejercicio de funciones judiciales, no jurisdiccionales; de esa forma lo jurisdiccional sería el género y lo judicial la especie. Es factible que por la influencia del derecho francés, él, como destaca **LOPEZ VERGARA**<sup>14</sup>, haya tornado de uso corriente esta locución, que conllevaría una contradicción en sus propios términos en el sistema constitucional argentino. Contra esta interpretación se ha alzado gran parte de la más moderna doctrina<sup>15</sup>, ponderando que se desvirtuarían las fuentes en que se nutre el artículo y la obviedad de que se veda toda actividad materialmente jurisdiccional.

Otro sector de la doctrina, apela para fundar su constitucionalidad, al procedimiento de la delegación de funciones jurisdiccionales en la Administración, siempre que el órgano judicial conserve **decisión final** de la controversia. Cassagne se

---

<sup>12</sup> CASSAGNE, Juan Carlos; Manual de Derecho Administrativo; Lexis-Nexis; Buenos Aires, 1998.-

<sup>13</sup> La realidad Constitucional registra conductas en contrario, con lo que, no obstante la prohibición legal del art. 95 -hoy 109-bien podría el orden existencial mostrar casos de ejercicio jurisdiccional por parte de la administración, cita a Bidart Campos, el maestro nicoleño.

<sup>14</sup> LÓPEZ VERGARA, Patricia; ¿Existe jurisdicción administrativa, o facultad jurisdiccional de la administración? Colección de Análisis Jurisprudencial Elementos de Derecho Administrativo - Director: Tomás Hutchinson ; Editorial LA LEY; 2003.-

Fallo Comentado: Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS) ~ 1960/09/19 ~ Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, José (Suc)



halla en contra de dicha postura, por dos razones: 1º) De orden técnico, sólo cabe hablar de delegación cuando un órgano se desprende de sus facultades o atribuciones, y *en este caso* el Poder Judicial no es delegante; 2º) por esta vía se podría aceptar la atribución a órganos administrativos de gran parte de las funciones que realizan los jueces en desmedro del equilibrio de poderes.

La postura de **Cassagne** radica en que siempre que se respete el equilibrio que traduce la doctrina de la separación de poderes instrumentada en nuestra Constitución, es posible aceptar la existencia de órganos administrativos realizando típicas funciones jurisdiccionales desde el punto de vista material. El acto jurisdiccional es, visto así, aquél que decide una controversia o conflicto con fuerza de verdad legal.

Si bien tanto la Constitución como la Ley han establecido funciones estrictamente judiciales, *en el cumplimiento de sus funciones necesitan, en muchos casos, unos y otros, ejercer poderes de naturaleza distinta a los que le son exclusivos; la línea divisoria no se halla precisamente demarcada*<sup>16</sup>.

Conforme lo entendía y afirmaba **Bielsa**<sup>17</sup>, los actos de la Administración, no siempre son legales, pudiendo ser ilegales o al menos irregulares. En dichos casos, tales actos pueden y deben reverse mediante recursos que denominaba “*jurisdiccionales administrativos*”, entendidos por los que se promueven ante un órgano, que forma parte de un poder del Estado, para determinar o declarar el derecho.

Obviamente, enrolados en las doctrinas que aceptan ciertas atribuciones de contenido materialmente “*jurisdiccional*” o resolutivo, **Bosch**<sup>18</sup>, siguiendo a Lampué, sostuvo que, desde el punto de vista material, **el acto jurisdiccional** “*es aquél que consiste en una comprobación sobre la conformidad o no conformidad de un acto, de una situación o de un hecho con el ordenamiento jurídico y una decisión que realiza sus consecuencias, y que desde un punto de vista formal, se presenta como definitiva e inmutable en el sentido de que, salvo por el juego de las vías del recurso, no puede ser revocada o modificada, vale decir, que posee lo que se denomina en doctrina, la autoridad formal de la cosa juzgada*”.

Bien destaca **Agustín Gordillo**<sup>19</sup> que es ineludible que en ciertos casos el Poder Ejecutivo esté facultado por la ley para decidir con fuerza de verdad legal algunas

---

<sup>15</sup> Cassagne y Bosch, entre otros.

<sup>16</sup> Del pensamiento de Joaquín V. González, en Manual de la Constitución Argentina (Buenos Aires, 1951) recordado por Cassagne, en la obra citada.

<sup>17</sup> BIELSA, Rafael; Principios de Derecho Administrativo; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1963.-

<sup>18</sup> Citado por Cassagne, en la Obra referida y en la misma línea Díez, Luqui y Villegas Basavilbaso.-

<sup>19</sup> GORDILLO, Agustín; Tratado de Derecho Administrativo (Tomo I); Fundación de Derecho Administrativo; 2004.-

controversias entre particulares, o entre ella misma y los particulares; pero advertimos inmediatamente que lo que allí ocurre es sólo que la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo es semejante, materialmente, a la actividad jurisdiccional, sin tener en cambio igual régimen jurídico que ésta.

Pero, como bien ya adelantáramos, no se debe producir una identificación total entre las “jurisdicciones” administrativa y judicial, como si ambas fueran especies de un mismo género. El régimen jurídico propio de la función jurisdiccional stricto sensu (y llamaremos de aquí en adelante así a la importantísima función judicial ejercida por los Jueces Provinciales y Federales de nuestro país) es que la decisión pueda ser **definitiva** y, fundamentalmente, que sea producida por un órgano **imparcial** (ajeno a la contienda; un tercero desinteresado del proceso) e **independiente** (no sujeto a órdenes o instrucciones de nadie)<sup>20</sup>.

Desde el vamos notamos la imposibilidad de dichos elementos en el cuadro actual de nuestras administraciones.

### **I.3.- PROCEDIMIENTO. CARACTERES. PRINCIPIOS QUE INFORMAN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES. LEGISLACIÓN PROVINCIAL.**

Nos enseña Hutchinson<sup>21</sup> que el **proceso** es una pluralidad de actos característicamente coordinados, a través de su recíproca interdependencia. Esta interdependencia es de la esencia del proceso, en que un órgano absolutamente neutral y carente de todo interés en el pleito, preside una contienda entre dos partes que ha de desenvolverse a través de un *iter (camino o derrotero)* formal.

Por su parte el **procedimiento administrativo**, aunque también es un *iter*, no pretende garantizar la objetividad, neutralidad e independencia de la decisión, sino asegurar la **realización de fin público** de la misma Administración con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia y dentro del respeto debido a los derechos de los particulares.

Esa diferencia es importante en este trabajo, ya que nos ocuparemos del *procedimiento administrativo disciplinario policial* y, dentro de éste, de la actividad sumarial tendiente a comprobar un hecho determinado (que puede estar vinculado o no

---

<sup>20</sup> GORDILLO, Agustín; Op. Cit.-

<sup>21</sup> Hutchinson, Tomás, Ley Nacional de Procedimiento Administrativos. Tomo 1.-Editorial Astrea-Buenos Aires 1993.

a una imputación judicial), deslindar responsabilidades y, en su caso, aplicar la sanción proporcionada al hecho generador, pero *previo a ello*, al comienzo de la labor investigativa que llevará adelante la Instrucción Administrativa, ésta puede solicitar la aplicación al o a los involucrados, determinadas medidas cautelares.

Ha sido desde antaño ya la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación quien ha legitimado este procedimiento jurisdiccional de la Administración -sentido amplio- en dos *leading cases*: “Parry, Adolfo E.”, del año 1942, y “Fernández Arias c. Poggio”, del año 1960 (su jurisprudencia es seguida, por “Ángel Estrada”, así como por “Henin, María J. c. Justicia Municipal de Faltas” del 2003-10-07, “Gador S.A.” del 2004-03-09 y “Litoral Gas S.A. c. Enargas -Resol. 29/94” del 1998-04-16).-

El primero exige la observación de las formas sustanciales del derecho de defensa (notificación, ser oído, presentar prueba), lo que podríamos definir como el **DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO**.

Por su parte en el fallo “Fernández Arias”<sup>22</sup>, se exige **EL CONTROL JUDICIAL SUFICIENTE**.

La Corte Suprema enfatizó así que las Cámaras *son órganos administrativos que ejercen atribuciones de tipo jurisdiccional*, y que el reconocimiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos constituye uno de los modos universales de responder, pragmáticamente, al premioso reclamo de los hechos que componen la realidad de este tiempo, mucho más vasta y compleja que la que pudieron imaginar los constituyentes del siglo pasado y se asienta en la idea de que una administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia es instrumento apto para resguardar, en determinados aspectos, fundamentales intereses colectivos de contenido económico y social, los que de otra manera sólo podrían ser tardía o insuficientemente satisfechos.

Mucho más recientemente en “Ángel Estrada S.A.”<sup>23</sup>, se entendió que los *principios constitucionales quedan a salvo siempre y cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares*

---

<sup>22</sup> Destaca LOPEZ VERGARA, en la obra citada que es dable recordar también la dimensión histórica y sociológica en que el fallo se inscribe. Las leyes, cuya inconstitucionalidad la parte actora peticiona, fueron sancionadas en 1948 y 1950, en el gobierno del general Perón. El mismo se caracterizó por un claro y específico tratamiento en los temas sociales. Al momento del fallo objeto de este trabajo, 1960, se halla al frente del Ejecutivo el doctor Frondizi, que llevó a cabo políticas desarrollistas. La Corte Suprema del peronismo se había visto obligada a renunciar luego del derrocamiento del Presidente, y la filosofía política de sus nuevos integrantes no respondía a los mismos valores que la precedente, bajo cuyo desempeño se dictaran las leyes cuestionadas. Tener presente el tema axiológico involucrado, y la dimensión del plano de la realidad ayuda a la comprensión de los casos de la Corte, en su total dimensión, enriqueciendo el análisis de lo normativo.

<sup>23</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación; Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 s/ Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750-002119/96); Fecha: 5-abr-2005; Cita: MJ-JU-M-3482-AR | MJJ3482 | MJJ3482; Producto: Microjuris – SOC.-

*hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos - y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria - haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente.*

Considerando que la existencia de estos Tribunales favorece al sistema de la administración de Justicia y a los mismos administrados, debe velarse porque permanezcan incólumes sus notas de inmediatez, conocimiento técnico (especialidad) e independencia funcional, y sostengan, en sus resoluciones, un delicado apego al derecho.

Pues bien, en **el plano policial**, como luego ingresaremos, muchas veces, adelantamos que ello **NO OCURRE**.

En nuestra provincia de Santa Fe, el procedimiento administrativo provincial (luego de aplicación por más de casi sesenta años del Decreto-Acuerdo 10.204/58<sup>24</sup>) se rige desde el 1.4.2016 por el Decreto 4174/15. Vale aclarar que el plano nacional, continúa vigente la Ley 19.549, con el decreto reglamentario 1759/72 (con diversas modificaciones), el cual desde antaño consagraba principios hoy receptados en la legislación provincial.

Volviendo al Decreto 4174/15 en cuestión, el mismo da un marco a toda otra normativa provincial administrativa, trajo como novedad, la positivización de principios administrativos, que por aplicación supletoria, deben regir todo procedimiento disciplinario, por tanto también el policial.

Así, entre los considerandos del mismo, se expone con ello se insta “*un nuevo plexo procedimental ágil, moderno, de cara al ciudadano, que plasme los principios propios de un Estado social y democrático de Derecho;*”. Asimismo, expone “*Que dicha tarea demanda la consagración en la normativa procedimental vernácula de los avances más importantes verificados en la materia a la luz de los criterios y lineamientos que emanan de la doctrina y jurisprudencia especializada y de lo establecido tanto en los instrumentos internacionales que se han incorporado a nuestra Carta Magna (artículo 75°, inciso 22°), como en todos aquellos que ha suscripto la República Argentina como parte (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción, Código Iberoamericano de Buen Gobierno, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Carta*

*lberoamericana del Gobierno Electrónico, entre otros);”. Relata que “si bien el procedimiento administrativo constituye un logro indiscutible en la lucha por la presencia de garantías para asegurar que el ejercicio de sus potestades por parte de la Administración esté sometido a la juridicidad como principio inalienable del Estado de Derecho, no obstante, su estructura tradicional ha quedado definitivamente superada y desbordada por los nuevos postulados que permiten promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones, los cuales requieren de un marco estructural distinto para que la exposición de las opiniones, la discusión y la deliberación se vuelvan reales; Que en tal sentido este nuevo régimen pregona el acercamiento de los principios y normas del procedimiento administrativo al surgimiento de un "derecho a una buena administración" para optimizar la calidad de las decisiones y garantizar la participación de los ciudadanos, procurando una estructura dialogal que permita el afianzamiento de los institutos que persiguen ese fin;*

De este modo, y en pos de procurar los principios a toda actuación administrativa, el Artículo 1º reza: *“Toda actuación administrativa deberá sujetarse a los principios básicos y esenciales que, con carácter meramente enunciativo, a continuación se indican”*, convalidando los siguientes:

**1º) Principio de la tutela administrativa efectiva:** El procedimiento administrativo debe tramitarse en legal forma y garantizar la posibilidad de ocurrir y recurrir, en los términos y con los alcances que determine la ley o el reglamento, ante las autoridades públicas competentes y a obtener de ellas una decisión fundada, útil y oportuna.

**2º) Principio de la verdad material:** En el procedimiento administrativo deben comprobarse todos los hechos relevantes para adoptar una decisión legal y regular, conforme a la verdad material y no puramente formal.

**3º) Principio de la valoración de la prueba según la libre convicción:** El órgano o funcionario competente para resolver decidirá según su propia convicción que actos, hechos o circunstancias deben considerarse probados, en base a una profunda y cuidadosa valoración de cada prueba y del conjunto de todas ellas, como también el resultado de todo el procedimiento.

**4º) Principio de imparcialidad del órgano administrativo:** Los órganos deben dirigir el procedimiento y tomar las decisiones dentro de los límites que les atribuyen las normas constitucionales, legales y reglamentarias. El funcionario del órgano competente debe comprobar los hechos y las circunstancias en forma imparcial y aplicar las normas al caso concreto sobre la base de los hechos y de las circunstancias comprobadas.

---

<sup>24</sup> Norma antigua y procurada en un gobierno de facto.

**5°) Principio de la economía procedimental:** El procedimiento administrativo debe desenvolverse con el menor gasto y la máxima celeridad, con sencillez y eficacia, tanto para la parte como para los demás interesados, de manera de poder reunir, dentro del menor tiempo y con el mínimo dispendio, todo el material necesario para la regular comprobación del estado de hecho y la toma de una decisión por parte de la autoridad competente.

**6°) Principio de la asistencia a la parte no instruida:** El funcionario que dirige el procedimiento debe velar para que la ignorancia y la inexperiencia manifiesta de la parte y de los demás interesados no perjudiquen los derechos de los mismos;

**7°) Principio de interpretación favorable al peticionante en caso de duda y de informalismo a favor del administrado:** La interpretación deberá favorecer siempre a la parte peticionante ("in dubio pro administrado"). Será excusable la inobservancia por los administrados de exigencias formales no esenciales y que pudieran ser cumplidas posteriormente. La errónea calificación del derecho ejercido o peticionado no determinará el rechazo de lo solicitado. Este principio rige únicamente a favor de los administrados y no exime a las Administraciones el cumplimiento de los recaudos procedimentales instituidos como garantía de aquéllos y de la regularidad del procedimiento.

**8°) Principio de actuación e impulsión de oficio:** Todas las presentaciones administrativas serán impulsadas de oficio por el órgano competente, lo cual no obstará a que también el administrado inste el procedimiento. Se exceptúan de este precepto aquellos trámites en los que medie el interés privado del administrado a menos que, pese a ese carácter, la resolución a dictarse pudiere llegar a afectar de algún modo el interés general.

**9°) Principio de pronunciamiento expreso:** Las autoridades administrativas tienen el deber de sustanciar y concluir toda presentación que haya dado lugar a un expediente administrativo y que, por imperio del presente reglamento, deba ser resuelto en forma expresa y fundada. Asimismo, deberán determinar para cada tipo de procedimiento, en cuanto no esté expresamente previsto por las leyes o reglamentos, el plazo en el cual éste deba finalizarse. Dicho plazo se contará desde el inicio de las actuaciones. En aquellos supuestos en que las autoridades administrativas no hayan fijado plazo para la finalización del procedimiento administrativo, el mismo no podrá exceder aquél que resulte razonable en atención a la naturaleza y complejidad de la cuestión objeto de debate. El responsable del procedimiento podrá, de manera fundada, prorrogar el plazo que hubiere fijado. En los casos previstos en el primer párrafo del presente, las

autoridades administrativas no podrán abstenerse de resolver bajo pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos aplicables al caso.

**10°) Principio del debido proceso:** Se observarán las reglas del debido proceso adjetivo, respetándose las pertinentes garantías constitucionales, en especial:

- a) De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieran a sus intereses y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. En los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas, la Administración Pública Provincial advertirá al administrado sobre la conveniencia de contar con asesoramiento jurídico para la mejor defensa de su derecho;
- b) De ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que fije la Administración Pública Provincial en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que deba producirse, debiendo ésta 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 administrados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos una vez concluido el período probatorio;
- c) De acceder por sí o a través de apoderado o letrado patrocinante a las actuaciones administrativas durante todo su trámite, salvo lo dispuesto en leyes especiales, reglamentos basados en ellas y en los supuestos contemplados en la normativa referida al acceso de los particulares a la información pública;
- d) Que el acto decisorio haga expresa y fundada consideración de los principales argumentos de hecho y derecho y de las cuestiones propuestas, en tanto hubieren sido conducentes a la solución del caso.

**11°) Principio de la unidad inescindible del trámite:** Toda actuación o trámite vinculado a una misma pretensión se canalizará por el mismo expediente y su número se conservará a lo largo de todas las actuaciones. Queda absolutamente prohibido dar inicio a nuevas actuaciones o identificar bajo un número distinto las presentaciones sucesivas que el peticionante deba hacer en forma posterior a su presentación inicial. Queda prohibido a los órganos de la Administración Pública Centralizada o de los entes descentralizados autárquicamente, asignarle otro número o sistema de identificación que no sea el asignado por el organismo que, o ante quien, se inició la gestión. Es una

manifestación del deber de colaboración del peticionante con la Administración identificar sus presentaciones posteriores con el número iniciador del expediente.

**12°) Principio de autotutela y anulación de oficio:** Las autoridades administrativas, en cualquier momento del trámite, previo dictamen del servicio de asesoramiento jurídico permanente y respetando el principio del debido proceso, podrán declarar de oficio la invalidez de las decisiones administrativas que hubieran sido adoptadas con anterioridad.

**13°) Principio de interdicción de comportamientos meramente materiales:** Las Administraciones no iniciarán actuaciones materiales que limiten derechos de las personas sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento y ésta le haya sido notificada. Tampoco procederá la ejecución de una decisión estando pendiente algún recurso de los que en virtud de norma expresa o medida provisional adoptada por el órgano competente suspendan los efectos de aquélla.

#### **I.4.- CONCLUSIONES PARCIALES.**

Hasta aquí pudimos constatar las principales aristas de la jurisdicción y el procedimiento administrativo en general y en la provincia de Santa Fe, donde podemos apreciar que existe legislación que consagra y declara los principios aplicables a TODA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. Vale decir que dicha declaración expresa, es un buen comienzo, siendo necesario que ello fecunde todo obrar administrativo provincial.

Lo meritorio del presente será *constatar especialmente en el plano de la práctica policial*, QUÉ PORCIÓN DE ELLO SE APLICA EFECTIVAMENTE EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS POLICIALES, Y LA COMPATIBILIDAD DE DICHO PLEXO NORMATIVO CON EL REGLAMENTO DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS, Y EN ESPECIAL, CON LA IMPLEMENTACION DE MEDIDAS CAUTELARES EN DICHO PROCEDIMIENTO SUMARIAL.



**CAPITULO II.**

**LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

- 1. Procedimientos disciplinarios. Conceptualización.*
- 2. Principios aplicables en el ejercicio de la potestad sancionadora.*
- 3. Diferencias y vinculación con el proceso penal.*
- 4. Conclusiones Parciales.-*

*“Acuérdate en adelante, cada vez que algo te contriste, de recurrir a esta máxima: que la adversidad no es una desgracia, antes bien, el sufrirla con grandeza de ánimo es una dicha.”*

**Marco Aurelio<sup>25</sup>**

## **II.1.- PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS. CONCEPTUALIZACIÓN.**

Como punto de partida, como sostiene Altamira Gigena<sup>26</sup>, es una de las variantes de la función jurisdiccional (materialmente, aclaramos nosotros) cuando cualquiera de los tres órganos debe juzgar la conducta de sus empleados a los fines de aplicar una sanción, previo sumario con posibilidad de audiencia y prueba por parte del imputado.

Entiende así Dromi<sup>27</sup>, que el órgano ejecutivo ha sido facultado para desplegar una actividad semejante a la jurisdiccional, por ejemplo cuando aplica sanciones administrativas disciplinarias, donde *se rige por un régimen jurídico similar al jurisdiccional*. Así, este autor entiende que la doctrina considera parte del derecho administrativo, pues *se refiere al régimen disciplinario de los funcionarios públicos*.

El derecho disciplinario se aplica así en lo interno de la administración, debido a que son sanciones que el superior jerárquico impone al inferior por faltas disciplinarias, es decir cuando se sanciona al funcionario cuando desobedece las órdenes de su superior.

La *ratio essendi* del poder disciplinario reside, efectivamente en la regularidad del servicio público o en el ordenado desenvolvimiento de las actividades administrativas (Villegas Basavilbaso), en la defensa de la autoridad integral de la Administración Pública (Bielsa)<sup>28</sup>.-

## **II.2.- PRINCIPIOS APLICABLES EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.**

Debemos comprender en lo disciplinario, la *cercana relación del Derecho Administrativo al Derecho Penal y al Derecho Procesal Penal*, que por una parte generan diferencias sustanciales y por el otro poseen principios rectores que son de similar aplicación.

Vale decir que en el orden provincial, existen principios preclaros consagrados en los artículos 5º y 7º del Código Procesal en materia Penal de la Provincia de Santa Fe, Ley 12.734 (al cual muchos procedimientos administrativos disciplinarios remiten, entre

---

<sup>25</sup> Marco Aurelio Antonino Augusto, apodado el Sabio o el Filósofo (Roma, 26 de abril de 121-Vindobona o Sirmio, 17 de marzo de 180), fue emperador del Imperio romano desde el año 161 hasta el año de su muerte en 180.

<sup>26</sup> ALTAMIRA GIGENA, Julio Isidro; La Función Administrativa; en <http://www.acader.unc.edu.ar/artfuncionadministrativa.pdf>.

<sup>27</sup> Dromi, Roberto; Manual de Derecho Administrativo- Tomo I; Astrea; Bs. As., 1987.-

<sup>28</sup> De autos "Segantini", luego desarrollado.

ellos el art. 155 del Reglamento de Sumarios Administrativos provincial) correspondientes al estado de inocencia el primero, y fundamentalmente al IN DUBIO PRO REO<sup>29</sup>, es decir el principio de duda favorable hacia el sumariado. Desarrollaremos aquí, cuáles y cómo los principios de orden penal y administrativo, juegan en los procedimientos de carácter sancionatorio o disciplinario, amén de los principios generales antes referidos.

## **II.2.a - LEGALIDAD**

Primero, importa referir que es precisamente la legitimidad -constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado<sup>30</sup>. Ya hemos visto que este principio se halla consagrado en el Decreto 4174/15-.

Este principio, nacido como fruto del advenimiento del Estado de Derecho, posee una especial vinculación con la potestad sancionadora estatal, *dado que la misma es consecuencia del supuesto de sometimiento a la legalidad que informa todo el orden jurídico*. Es de considerarse que lo que con anterioridad era visto como la “**Legalidad**”, actualmente, como un estadio evolutivo del derecho administrativo, se define como la “**Juridicidad**”, un bloque sólido integrado tanto por las normas, los principios generales del Derecho, la costumbre y los valores, la equidad, la Justicia.

Existen diversos aspectos, en relación a este principio, que desarrolla el *Dr. Rey Vázquez*<sup>31</sup>:

- **EL PRINCIPIO NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE PRAEVA:** Siguiendo a **COMADIRA**, se expresa que el primer componente - Nullum crimen sine lege - tiene tres manifestaciones: la exclusividad (sólo la ley formal puede incriminar conductas); la irretroactividad (la ley formal debe ser

<sup>29</sup> En FRANCA APLICACIÓN de este PRINCIPIO, en DERECHO ADMINISTRATIVO, la CNAPelContAdmFed, Sala I, en la causa: "MARTÍNEZ, MARIO O. c. PREFECTURA NAVAL ARGENTINA", ha dicho: "La suspensión impuesta al oficial de la Marina Mercante Nacional en razón de haber incurrido en varadura por error de ruta, producto de una actitud imprudente -conforme lo dispone el art. 599.0101, inc. b) del Reginave -, debe revocarse cuando existe un serio margen de duda acerca de si existió o no tal imprudencia. Supuesto en el cual resulta aplicable lo dispuesto por el art. 701.0006 del citado ordenamiento".

<sup>30</sup> De la Disidencia del Dr. E. Raúl Zaffaroni. -Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia.- (B. 409. XXXIV; RHE Banco Latinoamericano Sociedad Anónima c/Banco Central de la República Argentina; 28/08/2007; T. 330, P. 3714)

<sup>31</sup> Rey Vázquez, Luis Eduardo en “Procedimientos Sancionatorios: Principios Aplicables” (UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE -UNNE- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas-. Corrientes): síntesis del trabajo original presentado por ante la Secretaría de Ciencia y Técnica de la U.N.N.E., como parte del Trabajo de Investigación sobre la “POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN”, dirigido por la Dra. Mirta Gladis SOTELO de ANDREAU; en <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2001/1-Sociales/S-033.pdf>

previa al hecho punible); la veda de la analogía (las conductas se deben contemplar con arreglo a tipos autónomos no comunicables). El segundo elemento - nulla poena sine praevia lege - supone también tres manifestaciones: la irretroactividad y la prohibición de puciones tanto de base consuetudinaria como analógica. En tal sentido, señala el autor 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; 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.

- **LA TIPICIDAD:** La exigencia de que los delitos se acuñen en **tipos** y no en vagas definiciones genéricas, sostiene COMADIRA que tampoco posee acogida absoluta en el Derecho disciplinario, pues las posibilidades de infracción a las normas específicas de éste evidencian una multiplicidad de variantes insusceptibles de ser encerradas en la descripción típica propia de las figuras penales, no obstante lo cual, 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, al señalar las diferencias del Derecho Penal (en adelante DP) con el **Derecho Administrativo Sancionador** (en adelante DAS), ha sostenido la distinta operatividad que en ellos tiene el principio de la legalidad, con su corolario de la tipicidad, señalando que en el DAS no hay más que un tipo de infracción: el incumplimiento de órdenes y prohibiciones generales o concretas, previas".

## **II.2.b EL DEBIDO PROCESO.**

Si bien hoy fue claramente resaltado en lo provincial por el Decreto 4174/15, la doctrina en derecho administrativo ha señalado desde siempre reiterada y pacíficamente la necesidad de que en el procedimiento administrativo se reconozca y admita la

---

garantía del debido proceso legal, no sólo por la aplicación ineludible de preceptos constitucionales, sino como exigencia de una mejor administración, y dentro de esta garantía se comprende: notificación al interesado, acceso a la información y antecedentes vinculados con la cuestión, y la notificación adecuada de la decisión y 'motivos' en que ella se funde<sup>32</sup>.

En autos “Garavaglia”<sup>33</sup> la Cámara Contencioso-Administrativa N° 1 de la ciudad de Santa Fe, dijo que “en “Farías” (A. y S. T 158, pág. 283) la Corte Suprema de Justicia de la Provincia recordó que “‘desde antaño ha señalado que entre las formas sustanciales figuran -en lo que ahora es de interés- una razonable posibilidad de defensa’”, y aclaró que ello es así ‘desde luego, aunque no las consigne ningún texto legal’ (‘Torres’, A. y S. T. 31, pág. 126)”. En dicho precedente, también aludió a su criterio según el cual “‘en ausencia de normas reglamentarias, debe asegurarse al imputado la posibilidad de ser oído, probar y alegar’, como así también que ‘el respeto del derecho de defensa tiene su origen en la Constitución’ (‘Crespo’, A. y S. T. 35, pág. 328)”.

*Ello es legislado por cada provincia<sup>34</sup> en el plano local y en lo nacional puede afirmarse, que el derecho administrativo disciplinario, al aplicar las sanciones respeta los procedimientos del debido proceso legal, pues así lo establece la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, en su apartado 1° inc. f.*

### **II.2.c. EL NON BIS IN ÍDEM.**

Este principio procesal, adoptado por nuestro ordenamiento legal y supra legal denominado “*non bis in ídem*” (terminología que proviene del latín y por la cual nadie puede ser perseguido ni condenado dos veces por un mismo hecho delictivo o infracción) halla el fundamento del dogma constitucional en la concepción liberal de la Constitución y del Derecho Penal de acto, y como consecuencia necesaria de aquella concepción liberal de la sociedad, surge el origen y fundamento del principio en cuestión que ha sido expresado por la Corte de los Estados Unidos de la siguiente manera: “*No es posible permitir que el Estado, con todos sus recursos y poder, lleve a cabo esfuerzos repetidos para condenar a un individuo por un supuesto delito, sometiéndolo así a molestias, gastos y sufrimientos, y obligándolo a vivir en un*

<sup>32</sup> HUTCHINSON, Tomás, Ley nacional de procedimientos administrativos. Comentada, T. I, Astrea, Bs. As., 1993.-

<sup>33</sup> A y S, tomo 17, pág. 205; Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 1, “GARAVAGLIA, Nelio César contra MUNICIPALIDAD DE CALCHAQUÍ sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” (Expte. C.C.A.1 n° 189, año 2005); 15-9-2009.-

<sup>34</sup> DROMI, Roberto; Op. Cit.-

*continuo estado de ansiedad e inseguridad, y a aumentar, también, la posibilidad de que aún siendo inocente, sea hallado culpable (“Green vs. United States” -355 US 184, 1957- Fallos: 310:2845, disidencia de los jueces Petracchi y Bacqué, y sus citas; causa P.259 “Polar” del 15 de octubre de 1998)”. En Argentina, el instituto del “non bis in idem”, nace de la Constitución Nacional de 1853 en el art. 33 por ser considerada como una de las garantías no mencionadas y, en ese sentido lo aseveró David Elbio Dayenoff al expresar: “**Este principio proscribire la múltiple (dos o más) persecución judicial por un mismo hecho, y está implícito en el artículo 33 de la Constitución Nacional**”, y supone, en definitiva, **la prohibición de un ejercicio reiterado del ius puniendi del Estado, que impide castigar doblemente** tanto en el ámbito de las sanciones penales como en el de las administrativas, y proscribire la compatibilidad entre penas y sanciones administrativas en aquellos casos en los que adecuadamente se constate que concurre “**...la identidad de sujeto, hecho y fundamento...**”.”<sup>35</sup>*

Nuestro CODIGO PROCESAL PENAL, que en su ARTÍCULO 6 reza: Non bis in ídem. *Nadie podrá ser perseguido penalmente más de una vez por el mismo hecho. No se podrán reabrir los procedimientos fenecidos, salvo la revisión de las sentencias a favor del condenado, según las reglas previstas por este Código.*

Sobre este postulado constitucional sostuvo la Cámara Contencioso Administrativa N° 1 que “*Al respecto corresponde destacar que la Administración, a través de las resoluciones atacadas ejerció su potestad disciplinaria y de ello se sigue que la posibilidad de ejercer nuevamente la citada potestad implica un doble juzgamiento de la cuestión, con vulneración del principio constitucional non bis in idem, de aplicación al procedimiento disciplinario (cfr.: “Perezlindo”, A. y S. T. 13, pág. 25)*”<sup>36</sup>.

## **II.2.d - PRINCIPIO DE LEY PENAL MÁS BENIGNA**

Entiende Rey Vázquez<sup>37</sup>, que este principio, aplicable de manera irrestricta en el ámbito del derecho penal y procesal penal, no ha sido sin embargo concebido del mismo modo para el ámbito del procedimiento administrativo, dado que existen a su respecto posiciones encontradas. Así, la PTN ha dicho que: “*El principio de la ley más benigna,*

<sup>35</sup> Losa. Mariano Alejandro; El conflicto existente entre el non bis in idem como garantía constitucional y la reincidencia como precepto legal de obligatoria aplicación en materia penal.

<sup>36</sup> CCA 1; “GARAVAGLIA, Nelio César contra MUNICIPALIDAD DE CALCHAQUÍ sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” (Expte. C.C.A.1 n° 189, año 2005); 15-9-2009; A y S, tomo 17, pág. 205.

*propio del Derecho Penal, no es aplicable en el ámbito disciplinario administrativo (conf. Dict. 209:40; 235:214, 219)". La CSJN, sostuvo que: "La falta de interés social para perseguir el esclarecimiento de un delito, después del transcurso del término que la ley prefija, fundada en la presunción de haber desaparecido los motivos de la reacción social defensiva, no rige en el ámbito disciplinario administrativo, en el que prima lo atinente a la aptitud para la correcta prestación del servicio público que conviene con el adecuado mantenimiento de la disciplina (en el caso, el recurrente solícito se haga lugar a la prescripción opuesta - art 38, ley 22140 - teniendo en cuenta que es una disposición mas benigna)".*

## **II.2.e. DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y EL PRINCIPIO DE LA DUDA**<sup>38</sup>.

Es claro que para el Derecho Procesal Penal es necesario, y así lo requiere la exigencia de una sentencia condenatoria firme con la consecuente aplicación de una pena, para que esta presunción se desvanezca. **Para el Juez la duda y/o probabilidad impiden la condena, y acarrea la absolución.** La presunción de inocencia es un principio de orden constitucional, y por lo tanto, integral el conjunto de garantías que gozan todos los habitantes de la Nación.

Este principio posee larga data, ya en el Digesto de **Ulpiano**<sup>39</sup> se expresaba: "*Satius esse impunitum relinqui facinus nocentis quam innocente damnari*" (es preferible dejar impune al culpable de un hecho punible que perjudicar a un inocente).

Así es como que la duda y la certeza son dos caras de una misma moneda que se **resuelven solo en la certeza** porque cuando el Juez decide no duda sobre la solución que debe dar al caso, sino que tiene la certeza y la expresa. En el mismo sentido se ha expresado que "*la presunción de inocencia está directamente relacionada con el Principio de la duda. Se trata de diferentes expresiones que conciernen a otras tantas garantías propias del derecho penal liberal e integrantes del concepto más amplio y abarcador del debido proceso (...)*"<sup>40</sup>

No obstante, dicho precepto de innegable aplicación en el derecho penal, no tiene el mismo peso en el derecho administrativo, en virtud de la diferente materia sobre la

<sup>37</sup> Rey Vazquez; Op. Cit.-

<sup>38</sup> CALVO SUAREZ, Diego Germán; Presunción de Inocencia; 12-07-2010; Publicación: IJ Editores; Cita: IJ-XXXIX-206.-

<sup>39</sup> Quien, juntamente con Justiniano, Gallo, Modestino y otros juristas de la antigua Roma, sentaron las bases del Derecho Romano o Continental, que fuera fuente del Derecho Francés, y luego del Derecho Argentino.

<sup>40</sup> De Elía, C. Código Procesal Penal de Provincia de Buenos Aires, Librería El Foro, 2001.

que ambos regímenes recaen, justificándose por la naturaleza correctiva de las mismas, y por la especialísima relación de empleo en la que puede adoptárselas, caracterizada por una férrea disciplina a cuyo mantenimiento contribuyen las normas bajo análisis<sup>41</sup>.

## **II.2.f - RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD. EXCESO DE PUNICIÓN.**

Si bien el derecho administrativo sancionatorio es en principio de naturaleza discrecional, ello no debe conllevar a la **arbitrariedad o irrazonabilidad**.

Es este el principal límite, general y universal, de todo obrar estatal. Este principio es de validez universal; resulta aplicable tanto al legislador como al administrador y al juez, e incluso a particulares. Se incorpora a nuestro derecho, como “*garantía de razonabilidad*” por vía del derecho norteamericano, como parte del debido proceso en sentido sustantivo y se incluye en el Derecho Inglés en un marco jusnaturalista. Afirma **PADILLA**<sup>42</sup>, como simple fundamento del postulado bajo examen, que los derechos se limitan como única manera de poder vivir en sociedad y que las restricciones que se dispongan en cuanto a su goce, no deben exceder lo indispensable para ese fin; mientras se atiende a ello, será justo y razonable. Atendiendo a **LINARES**<sup>43</sup>, la razonabilidad en sentido lato alude a los tres factores de **razón suficiente**<sup>44</sup>: existencia, esencia y verdad (justicia). La vigencia del principio de razón suficiente, aflora a cada instante en el conocimiento jurídico, que es conocimiento de lo humano-cultural<sup>45</sup>. Funciona, en primer lugar, cuando el constituyente o el legislador fundamentan en determinadas realidades sociales el motivo de haber dado ciertos contenidos y no otros a las normas. Funciona también al momento de interpretar las mismas, sea apelando a la exégesis, o bien desde el historicismo o lo sistemático. Opera el principio de razón suficiente en cada decisión del Juez en uso de su *ratio decidendi* y también cuando actor y demandado argumentan y fundamentan. En la senda de su aplicación práctica, la Corte Suprema, vinculó a la Razonabilidad con la Proporcionalidad, rezando en “**Pedro**

<sup>41</sup> Rey Vazquez; Op. Cit.-

<sup>42</sup> PADILLA, Miguel M.; Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías; Ed ABELEDO PERROT; Buenos Aires, 1996, referenciado por SABSAY, Daniel Alberto y ONAINDIA, José Miguel, La Constitución de los Argentinos; Ed. Errepar; Buenos Aires, 2009.-

<sup>43</sup> LINARES, Juan Francisco; Razonabilidad de las Leyes; Ed. Astrea; Buenos Aires, 1989.-

<sup>44</sup> Principio tematizado por LEIBINIZ en su “Teodicea” (1710), por el que no podría hallarse ningún hecho verdadero o existente, ni ninguna enunciación verdadera, sin que haya una razón suficiente para que sea así y no de otro modo.

<sup>45</sup> SMITH, Juan Carlos; Razón Suficiente en Enciclopedia Jurídica OMEBA (Tomo XXIII); Ed. Bibliográfica Argentina; Buenos Aires, 1967.-



*Inchauspe Hermanos*<sup>46</sup> (1944) que “*El análisis de la eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines que el legislador se ha propuesto es ajeno a la competencia de la Corte Suprema, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la **razonabilidad** de los medios elegidos, o sea resolver si son o no proporcionados a dichos fines y, en consecuencia, si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales afectados*”. Por otro tanto, recuerda **GORDILLO**<sup>47</sup> que en el fallo “*López de Reyes*”<sup>48</sup> (1959) se refirió que los jueces poseen la potestad de revocar o anular la decisión administrativa sobre los hechos controvertidos, si ella fuera suficientemente irrazonable, o se apoyara tan sólo en la voluntad arbitraria o en el capricho de los funcionarios, o implicara denegación de la defensa en juicio.

En igual sentido ha dicho la **Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)** que “*Es peligroso sostener que en el caso se obró en uso de facultades legales, si lo que ocurre es que se hizo abuso de aquéllas y se tomó a la ley como medio para consumir la arbitrariedad*”<sup>49</sup>.

Así, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación ha establecido que: “*La circunstancia de que la entidad administrativa obre en ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, como tampoco la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo, exige la ley 19.549. Es precisamente la legitimidad -constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado (Disidencia del Dr. E. Raúl Zaffaroni). -Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia*”<sup>50</sup>. En igual sentido se ha sostenido que “*La discrecionalidad no puede ser una manifestación caprichosa de la voluntad del administrador; debe ser la realización de un proceso jurídico con una función definida. Esto aleja la discrecionalidad del reino del azar y el capricho del administrador, ubicándola en los cuadros del derecho. La “arbitrariedad” y el “interés personal” de tal modo sustituidos por una actividad tendiente a dictar actos eficaces que respondan a permanentes valores de justicia*”<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> CSJN; Pedro Inchauspe Hermanos c/ Junta Nacional de Carnes. Junta Nacional de Carnes c/ Baurin, Juan J. Junta Nacional de Carnes c/ Corbett Hnos; 1944; T. 199, P. 483.-

<sup>47</sup> GORDILLO, Agustín; Op. Cit.-

<sup>48</sup> CSJN; López de Reyes Fallos, 244: 548, López de Reyes

<sup>49</sup> PTN, Dictámenes, 51: 91; 64: 114.

<sup>50</sup> CSJN; B. 409. XXXIV; Banco Latinoamericano Sociedad Anónima c/Banco Central de la República Argentina; 28/08/2007.-

<sup>51</sup> MATA, Ismael, citando a Fiorini en “Aproximación al pensamiento jurídico de Bartolomé A. Fiorini”, Revista Argentina de Derecho Administrativo).

Por último, la Doctrina ha sostenido con relación al principio de legalidad y a la fulminación de prácticas de discrecional perjudicial o arbitrariedad, que: *“La sujeción de la Administración a la ley constituye uno de los principios capitales del Estado de Derecho. El nacimiento de este postulado se debe al pensamiento (libertario francés) de 1789 que, al modificar la concepción del antiguo régimen, estableció que la Administración Pública no deriva de la emanación personal del soberano, sino que se origina en la creación abierta del derecho, encontrándose sometida a una legalidad objetiva que puede ser invocada por los particulares mediante un sistema de recursos y acciones que se transforma en un haz de derechos subjetivos públicos”*<sup>52</sup>. El mismo autor define que: *“Tal vicio que según Zanobini consiste en la desviación del poder discrecional del fin que las leyes entienden que con él se alcanza, puede originarse también cuando en el ejercicio de la potestad el órgano yerre al interpretar el alcance y finalidad de la función de la cual fue atribuida”* (en el caso, el ejercicio de la potestad disciplinaria hacia el personal policial).

Por ello, debe respetarse, y sólo corresponde admitir la intervención de la justicia cuando se ciñe a investigar si, en la imposición de medidas disciplinarias se ha hecho *uso ilegítimo o abusivo de las normas* con arreglo a las cuales deben ejercerse las atribuciones otorgadas, llegándose a conculcar, por este medio, garantías constitucionales del agente.<sup>53</sup>

### **II.3 - DIFERENCIAS Y VINCULACIÓN CON EL PROCESO PENAL.**

Vimos previamente la condicionada mácula con que los principios del proceso penal se aplican al procedimiento administrativo, constituyendo además la propia acción jurisdiccional real en un caso (proceso penal), y actos materialmente jurisdiccionales en otro (procedimiento administrativo).

Ahora es menester comprender cual es la vinculación entre un proceso penal seguido a un agente, y el plano disciplinario (a raíz de aquel) seguido por ante la Administración.

Comenta Rey Vazquez<sup>54</sup> que ha dicho la Jurisprudencia que: *“En el sumario administrativo los elementos de convicción acumulados deben apreciarse con criterio de responsabilidad administrativa y no penal, y es total la independencia con que*

<sup>52</sup> Hutchinson, Tomás-Ley Nacional de Procedimientos Administrativos- T.1 Ed. ASTREA; Bs As. 1987.

<sup>53</sup> DUARTE, David; Visión nacional y provincial del empleo público; Publicado en: La Ley Online (<http://alumnosmdag.blogspot.com.ar/2010/06/vision-nacional-y-provincial-del-empleo.html>).

<sup>54</sup> Rey Vazquez; Op cit.-

corresponde juzgar la conducta del funcionario en el ámbito del derecho administrativo, con respecto a la valoración que podría ella merecer al ser enjuiciada dentro de otros ordenamientos jurídicos. Aunque juzgados los actos ante la jurisdicción penal o civil, podrían suponerse improbados, atípicos o irrelevantes, pero ello de ningún modo obliga a pareja solución en jurisdicción administrativa", haciendo hincapié en que la SCJN tiene declarado que: "*Corresponde confirmar la sentencia que mantuvo la resolución administrativa por la cual se exoneró a un agente, considerando que los principios vigentes en materia penal no son de ineludible aplicación al procedimiento disciplinario administrativo en atención a las diferencias de naturaleza, finalidad y esencia existente entre las sanciones disciplinarias y las penas del derecho penal*".

La Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 de la ciudad de Rosario convalidó recientemente en autos "Segantini"<sup>55</sup> que existe un principio común a diversos ordenamientos sectoriales del personal público: ***el procedimiento disciplinario es independiente del proceso penal.***

En este sentido la Ley 8525, Estatuto del Personal Público Provincial establece en relación a un de proceso penal que "*La sustanciación de sumarios administrativos por hechos que sean objeto de un proceso penal y la imposición de sanciones disciplinarias son independientes de la causa penal. El sobreseimiento o la absolución dictados en el proceso penal no impiden la sanción administrativa cuando en tal sede se ha configurado una falta. La sanción que se imponga pendiente la causa penal es provisoria y puede sustituirse por otra de mayor gravedad, luego de dictada la sentencia definitiva*" (ARTICULO 59°).

De hondísima importancia es lo mencionado por nuestro Máximo Tribunal Provincial<sup>56</sup> que ha señalado que "*en términos generales, se considera que existe independencia entre el procedimiento penal y el administrativo, aunque en algunos casos el primero presenta decisiva influencia sobre el segundo. Respecto de la incidencia del sobreseimiento penal en sede administrativa el principio general es que ambas sanciones son independientes, autónomas entre sí. La postestad, y respectivamente la jurisdicción disciplinaria, se orientan a una finalidad diversa de la represión penal, cual es la regularidad del servicio público* (A. y S. T. 19, pág. 413; T. 54, pág. 234; T. 66, pág. 148, entre otros). ***En la materia, existe una razón específica***

<sup>55</sup> CCA N° 2; "Segantini, Cristian c/Provincia de Santa Fe s/RCA"; Auto N° 198 del 25.04.2017.-

<sup>56</sup> KRUSE, GUSTAVO ARRULFO c/ PROVINCIA DE SANTA FE s/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE SANTA FE; EXPTE N° 541-86; 25 de Agosto de 1993

*para justificar la regla de la compatibilidad entre las decisiones tomadas en una y otra órbita, fundada en la supremacía especial a que está sometido el agente. Por ello, "una misma conducta puede infringir, a la vez, el ordenamiento interno, que garantizaría la potestad disciplinaria, y el ordenamiento general, que protege el sistema penal, de modo que una sanción impuesta en uno de esos ámbitos no reduplica la del otro, por afectar a normas diversas" (E. García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández; Curso de Derecho Administrativo, t.II, págs. 171/172, Madrid, 1988)".*

También debemos volver al fallo “**Segantini**”, donde el Dr. Dalmacio Andrada (Vocal de Trámite de la Excma. Cámara) sostuvo que *el subido valor de las precipuas finalidades explica que el poder disciplinario de la administración tenga presente no sólo el aspecto delictual sino también el netamente administrativo “cuya gama de responsabilidades es mucho más extensa” (PTN ‘Dictámenes’...).* Ello explica el por qué la absolución o el sobreseimiento penal no siempre resultan títulos suficientes para impedir la aplicación de una sanción administrativa, pues hay circunstancias irrelevantes en la instancia penal que no lo son en sede administrativa; todo depende de las circunstancias del caso (Marienhoff...). Más concretamente, puede la culpa no ser suficientemente clara o grave para responsabilizar al agente ante la ley penal, y puede, sin embargo, configurar una falta disciplinaria”. Allí trae nuevamente reflexiones vertidas en autos “Budaci”<sup>57</sup> por cuanto “En la represión de la culpa disciplinaria, en un caso, y de la represión del delito, en el otro, existen pautas diversas: en el primer caso la culpa se aprecia con un criterio afinado para asegurar el buen servicio de la administración, en el segundo existe mayor rigor para valorar las circunstancias constitutivas de la culpa con el propósito de no condenar a un inocente”. Trae luego palabras de la Suprema Corte nacional, por cuanto refiere: “La circunstancia de haberse sobreseído en sede penal a los actores no constituye obstáculo para la determinación de su responsabilidad disciplinaria, ya que el pronunciamiento administrativo es independiente del judicial en razón de las distintas finalidades perseguidas y los bienes jurídicos tutelados en cada uno de ellos, como así también son diferentes los principios que se aplican en uno y otro sector y fundamentalmente diversos los valores en juego” (Fallos, 305:102, cons. 6º). Asimismo, el principio de independencia posee amplio aval doctrinario, citándose entre otros a García de Enterría, Tomás Ramón Fernández y Sayagües Lazo.

---

<sup>57</sup> A y ST 37, pág. 108.-

No obstante ello, respecto de los efectos de las absoluciones penales, ahonda con franca vocación de echar luz sobre el particular. Primeramente agregamos que la **absolución**, deriva del verbo *acquitter*<sup>58</sup>, en el sentido de declarar **no culpable**.

Pero como es sabido, *“La absolución recaída en sede criminal o contravencional... no impide la aplicación de sanciones disciplinarias -cesantía del agente policial encausado-, ni surte a la revocación de las que la Administración haya dispuesto con anterioridad a tal pronunciamiento judicial, salvo el supuesto excepcional en que el juez penal o contravencional afirme que el mismo hecho sobre el cual recae la sanción disciplinaria no se cometió o no fue realizado por el imputado*<sup>59</sup>. Nuestro Máximo Tribunal Nacional, tiene dicho por su parte que *Una sentencia absolutoria dictada luego de un juicio válidamente cumplido precluye toda posibilidad de reeditar el debate como consecuencia de una impugnación acusatoria* (Disidencia parcial del Dr. Enrique Santiago Petracchi)<sup>60</sup>, con lo cual sólo en dichos casos (una absolución por ausencia del hecho), parecería que su determinación en sede Judicial afectaría cualquier decisión administrativa.

Pero volviendo al fallo “Segantini”, el Dr. Andrada trae a su dictamen a Toullier en relación a **la influencia de las decisiones penales en otros fueros** (Tomo X, 240 a 259), donde esboza que *hay tres formas de resolver en sede penal: a) el juez penal declara que se ha probado el delito y que el acusado es culpable; b) el Juez penal dicta la absolución por afirmar categóricamente que el sospechoso no es el autor, expidiéndose con grado de certeza, por ejemplo, que el hecho fue cometido por otra persona; c) el Juez penal absuelve porque no se ha comprobado la existencia del delito.* Y aquí lo importante: *“En los dos primeros casos la decisión del juez penal tiene influencia en los otros fueros. Más no ocurre lo mismo con el tercero. En efecto, resolver que un delito o la responsabilidad de una persona no se han probado suficientemente podrá tener naturalmente, sus efectos propios en sede penal, pero tales declaraciones no pueden en una suerte de tropo extensivo trasladarse sin mas a otros fueros”*.

## **II.4 - CONCLUSIONES PARCIALES**

<sup>58</sup> CAPITANT, Henri; Vocabulario Jurídico; Ed. Desalma; Buenos Aires, 1979.-

<sup>59</sup> TSJCBA, sentencia 156 del 25/04/2000, "in re": "Guevara, Ramón Elías y otro c. Provincia de Córdoba - Plena Jurisdicción - Recurso de Apelación"; AJ, Año I, N° 13, abril 2000, p. 4

<sup>60</sup> G. 911. XXXVI; RHE; Garrafa, Carlos Francisco y otro s/lesiones culposas; Causa N° 1622/92; 31/10/2006; T. 329, P. 4688

Como se ha podido vislumbrar los procedimientos administrativos, de naturaleza disciplinaria, poseen la finalidad de control y autoridad de índole interna de la Administración, teniendo siempre como finalidad el acabado y eficaz cumplimiento del servicio, en el sentido del Derecho Administrativo.

No obstante ello, se hallan en contraposición dos fuerzas de desigual fuste, por un lado la Administración (en cumplimiento de tales fines), que de modo oficioso lleva adelante un procedimiento sancionatorio con actos administrativos ejecutorios; y por el otro un administrado que debe recurrir al amparo de los principios rectores tanto generales de los procedimientos administrativos, como de tipo penal o procesal penal, los que completamente atenuados, pugnan por dotar de garantías de defensa adecuadas, las que muchas veces son vulneradas por el obrar en masa, la desidia administrativa, la saturación de las áreas opinantes, generando con ello una suerte de “ficción” donde el imputado administrativo pasa a ser un número de Sumario, pese a provocarle con la actuación sendos padecimientos de índole jerárquico, salarial, funcional, espiritual y familiar.

Ahora resta en los capítulos siguientes comprender tanto en lo administrativo como en lo penal cuál es el sentido y alcance de las medidas cautelares (en sentido amplio), para luego cerrarnos en el plano estrictamente policial, analizando las medidas imponibles en este sentido.

### **CAPITULO III.**

#### **MEDIDAS CAUTELARES.**

- 1. Medidas cautelares (sentido amplio) en los procesos Contencioso Administrativos.*
- 2. Los preceptos contenidos en el art. 14 de la 11.330.*
- 3. Las medidas cautelares en el proceso penal.*
- 4.- Las cautelares en procedimientos sancionatorios: Su aplicación en diversos regímenes.*
- 5.- Conclusiones Parciales-.*

*“La sabiduría de los ancianos es un error.  
No se vuelven más sabios, sino más prudentes”*  
**(Ernest Hemingway<sup>61</sup>)**

---

<sup>61</sup> Ernest Miller Hemingway (Oak Park, Illinois, 21 de julio de 1899-Ketchum, Idaho, 2 de julio de 1961) fue un escritor y periodista estadounidense. Uno de los principales novelistas y cuentistas del siglo XX.

### **III.1 - MEDIDAS CAUTELARES (SENTIDO AMPLIO) EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.**

Preliminarmente cabe referirnos a las medidas cautelares en general, que hallan asidero en la Ley Provincial 11.330 (del Contencioso Administrativo Provincial en Santa Fe) y en su exposición de motivos donde se destaca *“la posibilidad de que el tribunal adopte medidas urgentes, dirija mandamientos a la autoridad administrativa o le ordene a favor del titular del derecho una provisión justa y razonable”*. Las mismas son dispuestas siempre en CONTRA de la Administración, a efectos de suspender o reanudar, siempre en beneficio del administrado demandante, los efectos de los actos administrativos. Sin embargo, para comprender la naturaleza de las medidas cautelares impuestas por la administración en los procedimientos disciplinarios, siempre impuestas en CONTRA del imputado, tienen elementos comunes, que permiten trazar ciertos paralelismos.

Debemos considerar, como expone sin dudas el **Dr. Antonio Pedro Chede**<sup>62</sup>, que por su parte que la tutela cautelar, como integradora de la tutela judicial efectiva, en concordancia con las aportaciones más recientes de la doctrina nacional y extranjera (el derecho francés e italiano, sin descartar las modalidades propias del derecho alemán), es un avance de gran trascendencia en orden al control judicial preventivo sobre el obrar de la Administración Pública. En Santa Fe, autores como **Ulla** y **Lepenies**, bajo la denominación de “tutela cautelar administrativa” encuentran todos aquellos medios predispuestos por el ordenamiento jurídico tendientes a la protección provisional de determinados intereses que, de ordinario, encuentran su fuente en una relación jurídica regida por el derecho administrativo y sirven, además para prevenir la consecución de un cierto fin, no sólo en el ámbito del Poder Judicial, cuando en él se actúa una pretensión contencioso administrativa, sino también en el de la Administración Pública. Este concepto amplio tiene en cuenta la necesidad, en principio, de solicitar la tutela en sede administrativa, especialmente la suspensión del acto administrativo, como paso previo para ocurrir a la vía judicial, sin que esto implique la necesidad imprescindible en todos los casos, de agotar la vía administrativa. Por su parte, **Gambier** y **Zubiaur**, afirman que el fundamento general de las medidas cautelares contra la Administración Pública, descansa sobre dos pilares:

1. Garantizar el principio de legalidad en tiempo oportuno, ya que debe tender prima facie a impedir la ilegalidad del obrar de la Administración.

---

<sup>62</sup> CHEDE, Antonio Pedro; La tutela Cautelar en el Recurso Contencioso-administrativo Provincial (Ley 11.330); LLL; 1998-1.-



2.La necesidad de evitar perjuicios graves, tanto para el Estado como para el particular hasta tanto recaiga sentencia definitiva en la causa.

En definitiva, el fundamento se anida en las reglas y principios de la Constitución Nacional, de donde surge la protección judicial para remediar, al menos provisoriamente, las consecuencias disvaliosas que ocasiona o puede ocasionar el accionar ilegítimo y perjudicial de la Administración Pública.

### **III.2 - LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN EL ART. 14 DE LA 11.330.**

El primer párrafo del precitado artículo establece el principio general de procedencia de las medidas cautelares genéricas al exponer “... *el Tribunal podrá (...) adoptar medidas urgentes que sean idóneas o necesarias y posibles jurídicamente, para asegurar provisionalmente los efectos de la sentencia definitiva*”. Es digno de poner de relieve que “*La supervivencia de la ejecución forzosa del acto administrativo (como regla general) difícilmente pueda convivir mucho tiempo más con el principio de tutela judicial efectiva, el cual excluye la posibilidad de ejecutar coactivamente el acto impugnado antes de su juzgamiento por el Poder Judicial*”<sup>63</sup>.

Respecto a las *condiciones o presupuestos* para la procedencia<sup>64</sup>, vemos que existen en el presente:

**a) Fumus bonis iuris** (*apariencia o “humo” de buen derecho*): “... *que el recurso aparezca fundado de tal modo, que en principio pueda considerarse como jurídicamente aceptable la posición sustancial del recurrente...*”. Es la verosimilitud en el derecho, que debe ser ponderado a través de criterios jurídicos perfectamente objetivables. **Cassagne**<sup>65</sup> afirma que *no resulta imprescindible acreditar la presencia de una nulidad o ilegalidad manifiesta, sino que es suficiente que el vicio alegado sea verosímil o que la situación jurídica induzca prima facie, la existencia de un derecho o interés del recurrente*. Si en un caso concreto judicial se pone de manifiesto de gruesa manera una incongruencia existente, y por ende LA PRESENCIA DE UN OBRAR DOTADO DE ANTIJURICIDAD Y DE INJUSTICIA, procede. Hacemos nuestras en este punto la opinión del **Dr. Federico**

<sup>63</sup> Cassagne, Juan C. Efectos de la interposición de recursos y las suspensión de los actos administrativos-ED 153-995

<sup>64</sup> Para la cautelar pedida no corresponde exigibilidad de caución, atento a lo dispuesto en el art. 15 párrafo 3ro. de la Ley 11.330, que reza : “La caución no se exigirá a los funcionarios, empleados, jubilados y pensionados en las causas vinculadas con sus derechos como tales”.

<sup>65</sup> CASSAGNE, Juan Carlos; Op. Cit.-

**Lisa**<sup>66</sup>, por cuanto expresa, citando a Chichilla Marín que *“en la tutela cautelar administrativa el juez tiene que hacer una doble comprobación: primero sobre la apariencia del buen derecho, en el sentido de que el recurrente sea titular de un derecho o interés legítimo que necesita la tutela, y segundo, sobre la apariencia de la ilegalidad de la actuación administrativa”*.-

**b) Periculum in mora** (peligro en la demora): De no actuarse cautelarmente, como se ha expresado, **el daño producido al cotidiano vivir** (por ejemplo, ante una cesantía, sin permitirle la continuidad en su trabajo e ingreso, y además en la actual situación de merma en las posibilidades laborales, **pueden llevar a una más que apremiante situación**). Así, el peligro que se deriva de que no se suspenda o reanude la ejecución del acto administrativo, en conjunción con el transcurso del tiempo, da pie al procedimiento cautelar suspensivo. Hay que tener presente aquí lo dicho por el Dr. **Lisa**<sup>67</sup>, por cuanto *“El peligro en la demora también se relaciona con la solvencia o estado patrimonial del presunto obligado. Mientras menor sea ésta, dice Podetti, mayor será el peligro y viceversa”*.

**c) Ponderación de los intereses públicos y privados en juego**: *“... ponderando debidamente los intereses en juego en el caso concreto...”*; se ha consagrado de este modo el criterio jurisprudencial que ha venido exigiendo en ciertos casos la procedencia de la medida sin afectar el interés público. Es decir que ante los presupuestos de peligro en la demora y verosimilitud del derecho, no cabe oponer el interés público. Por ello, para que se efectivice esta excepción, la Administración deberá argüir motivos serios y acreditarlos, sin que quepa una alusión genérica al interés público.

Todo lo antedicho tiene sustento en el art. 14 de la Ley 11.330 por cuanto esboza que *“El recurrente puede pedir que se decrete la suspensión de la ejecución de la medida administrativa impugnada, que procederá si prima facie aparece verosímil la ilegitimidad de la resolución cuestionada, o cuando su cumplimiento hubiese de ocasionar perjuicios graves o de reparación difícil o imposible si llegase a prosperar el recurso”*.

Estos preceptos serán analizados como contracara, cuando la administración, de modo preliminar, aplica cautelarmente una medida como la disponibilidad.-

---

<sup>66</sup> LISA, Federico; Los presupuestos sustanciales de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo; en “Institutos de la Justicia Administrativa”; Ed. Zeus; Rosario, 2006.-

### **III.3. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO PENAL.**

Nuestro código de rito procesal penal, trata en el marco de un proceso penal, las diversas medidas cautelares que pueden disponerse por los magistrados aludiendo a las reglas generales en su ARTÍCULO 205 y ss, donde reza: “*Presupuestos. El Tribunal a pedido de parte podrá ordenar medidas de coerción real o personal cuando se cumplieran todos los siguientes presupuestos:*

**1) *aparición de responsabilidad en el titular del derecho a afectar por la medida cautelar***”; pues bien, este precepto claramente es análogo al *fumus bonis iuris* de cualquier medida cautelar civil o contencioso administrativa, sólo que en vez de verse a prima facie ilegítimamente afectado un derecho, prima facie debe existir convicción en el juzgador de responsabilidad o culpabilidad de un sujeto. Ello sería trasladable al caso de las medidas cautelares en el marco de un procedimiento disciplinario.

**2) *existencia de peligro frente a la demora en despachar la medida cautelar***; no es otra cosa mas que el *periculum in mora*, sólo que en dicho caso, la situación a considerar es que haya peligro de no poder cumplimentar luego con la prueba o con hacer comparecer en el proceso, al imputado;

**3) *proporcionalidad entre la medida cautelar y el objeto de la cautela***; aquí inserta la *razonabilidad* que debe imperar en la disposición de la medida (vale aclarar que siempre debe hallarse presente, aunque en los otros casos no se halle como presupuesto)

**4) *contracautela en los casos de medidas cautelares reales solicitadas por el querellante***; la caución o contracautela la abona la parte querellante, en caso de solicitarlo, para afianzar al menos económicamente la medida.

El ARTÍCULO 206 plantea que cuando desaparezca al menos uno de los elementos el Tribunal podrá, a pedido de parte, **hacer cesar** de inmediato la cautela ordenada. El ARTÍCULO 207 refiere que “*El Fiscal, la víctima, el damnificado o el querellante, así como el imputado, podrán solicitar al Tribunal de la Investigación Penal Preparatoria que disponga provisionalmente las medidas del caso para que cese el estado antijurídico producido por el hecho investigado en las cosas o efectos. La incidencia será sustanciada en audiencia oral y resuelta sin recurso alguno*”.

En relación a la finalidad se alude a que ***las medidas de coerción se despacharán con la finalidad de evitar el riesgo de que se frustre la actividad probatoria o las pretensiones de las partes (Art. 208).***-.

Dentro de las medidas cautelares que pueden disponerse, encontramos primeramente las de **COERCIÓN PERSONAL**, a saber:

---

<sup>67</sup> LISA, Federico; Los presupuestos... Op. Cit.

- **Arresto.** Cuando en el primer momento de la Investigación Penal Preparatoria no fuere posible individualizar a los presuntos responsables y a los testigos, se podrá disponer que los presentes no se alejen del lugar, ni se comuniquen entre sí antes de declarar, y aún ordenar el arresto si fuera necesario por un plazo no mayor de veinticuatro horas (ARTÍCULO 211).
- **Aprehensión.** La policía podrá aprehender a quien sorprenda en flagrancia en la comisión de un delito de acción pública. En la misma situación, cualquier persona puede practicar la aprehensión entregando inmediatamente al aprehendido a la Policía. En ambos casos, la Policía dará aviso sin dilación alguna al Ministerio Público Fiscal quien decidirá el cese de la aprehensión o la detención si fuere procedente. Si se tratare de un delito dependiente de instancia privada, será informado de inmediato el titular del poder de instar (ARTÍCULO 212).
- **Detención.** La detención será ordenada por el Fiscal contra aquel imputado a quien los elementos reunidos en la Investigación Penal Preparatoria, le autorizaran a recibirle declaración como tal y fuera procedente solicitar su prisión preventiva (ARTÍCULO 214).
- **Incomunicación.** Con motivación suficiente, y hasta la celebración de la audiencia imputativa, el Fiscal podrá ordenar la incomunicación del detenido. La medida cesará automáticamente luego de finalizada dicha audiencia o al vencimiento del plazo máximo previsto para la celebración de la misma (ARTÍCULO 215). Ello no quita la comunicación con el defensor.-

El ARTÍCULO 219, ya en el tratamiento de la **prisión preventiva**, reza que procede a pedido de parte, cuando se estimaran reunidas las siguientes condiciones:

- 1) existencia de elementos de convicción suficientes para sostener su probable autoría o participación punible en el hecho investigado;
- 2) la pena privativa de libertad, que razonablemente pudiera corresponder en caso de condena, sea de efectiva ejecución;
- 3) las circunstancias del caso autorizaran a presumir el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación.

El ARTÍCULO 220 refiere a la **presunción de peligrosidad procesal** por cuanto *“La existencia de peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación podrá elaborarse a partir del análisis de las siguientes circunstancias: 1) la magnitud de la pena en expectativa; 2) la importancia del daño a resarcir y la actitud que el imputado adoptara voluntariamente frente a él; 3) la ausencia de residencia fija; 4) el*

*comportamiento del imputado durante el desarrollo del procedimiento o de otro procedimiento anterior, en la medida en que indicara su voluntad de perturbar o no someterse a la persecución penal*". Ello debe ser analizado en el marco sustancial de los presupuestos del art. 205 antes referidos, generando la suficiente convicción de la necesidad de la medida coercitiva.

Por otra parte, como **alternativa** a la prisión preventiva se establece que *"Siempre que el peligro de fuga o de entorpecimiento probatorio, pudiera razonablemente evitarse con otra medida menos gravosa para el imputado, el Tribunal impondrá ésta en lugar de la prisión"* (**ARTÍCULO 221**).

Entre otras alternativas aún de oficio y con fundamento suficiente, podrá disponerse **la libertad** del imputado sujeta a una o a varias de las condiciones siguientes de acuerdo a las circunstancias del caso:

- 1) la obligación de someterse al cuidado de una persona o institución, quien informará periódicamente a la autoridad;
- 2) la obligación de presentarse periódicamente ante la autoridad que se designe;
- 3) la prohibición de salir de un ámbito territorial determinado, de concurrir a determinados lugares, o de comunicarse con ciertas personas;
- 4) la prestación de una caución patrimonial por el propio imputado o por otra persona;
- 5) la simple promesa jurada de someterse al procedimiento penal, cuando con ésta bastara como alternativa o fuera imposible el cumplimiento de otra.

Entre las posibilidades de atenuación de la coerción, el **ARTÍCULO 222** determina que *"El Tribunal, aún de oficio, morigerará los efectos del medio coercitivo en la medida que cumplimente el aseguramiento perseguido.*

*Con suficiente fundamento y consentimiento del imputado, podrá imponerle:*

- 1) *su prisión domiciliaria con el control o la vigilancia que se especifique;*
- 2) *su encarcelamiento con salida diaria laboral y/o salida periódica para afianzar vínculos familiares, bajo la responsabilidad y cuidado de una persona o institución que se comprometa formalmente ante la autoridad y suministre periódicos informes;*
- 3) *su ingreso en una institución educadora o terapéutica, pública o privada, que sirva a la personalización del internado en ella.*

En torno a la posibilidad de revisión de las medidas coercitivas, el **ARTÍCULO 226** establece que *"La resolución que imponga, modifique o rechace medidas coercitivas personales, será apelable"*. Esto lo destacamos, en miras a posteriormente analizar la **irrecorribilidad** de las medidas cautelares en el proceso disciplinario policial.

Por último, en torno al cese de la prisión preventiva “*El Tribunal dispondrá, aún de oficio, la cesación de la prisión preventiva cuando:*

1) *por el tiempo de duración de la misma, no guardara proporcionalidad con el encarcelamiento efectivo que razonablemente pudiera corresponder en caso de condena;*

2) *su duración excediera de dos años. En este último caso, antes de que se cumpliera tal plazo el Ministerio Público Fiscal podrá solicitar a la Cámara de Apelación la prórroga del encarcelamiento preventivo por un año. Vencido dicho plazo, si no hubiera comenzado la audiencia de debate, la prisión preventiva cesará definitivamente (art. 227).*

El ARTÍCULO 228 reza que *Las medidas que se dictaran como alternativas a la prisión preventiva, o las que la atenuaran, cesarán automáticamente y de pleno derecho al cumplirse los plazos y condiciones previstas en el artículo anterior.*

*Internación provisional. El Tribunal, a pedido de parte, podrá ordenar la internación del imputado en un establecimiento asistencial cuando, a los requisitos para la prisión preventiva, se agregare la comprobación por dictamen de dos peritos de que el mismo sufre una grave alteración o insuficiencia de sus facultades mentales, que lo tornan peligroso para sí o para los demás. Regirán, análogamente los artículos que regulan el trámite de la prisión preventiva.*

*Cuando no concurrieran los presupuestos para despachar la prisión preventiva, y sí las demás circunstancias a que se alude precedentemente, el Tribunal informará al órgano jurisdiccional competente para resolver sobre su incapacidad e internación y pondrá a su disposición a quien estuviera detenido, de conformidad a lo dispuesto por el Código Procesal Civil y Comercial en la materia.*

Por último cabe destacar el ARTÍCULO 231 por el que: “*A quien se le dictara la prisión preventiva se lo alojará en establecimientos especiales diferentes de los que se utilizan para los condenados a pena privativa de la libertad, o, al menos en lugares absolutamente separados de los dispuestos para estos últimos, y en todo momento será tratado como inocente.*

*La reglamentación garantizará todo lo atinente al lugar de alojamiento, servicios que se le brinden, utilización del tiempo, condiciones laborales, actividades deportivas o recreativas, estudio e información general, comunicación con familiares y amigos, visitas íntimas, salud física y psíquica, asistencia religiosa y todo otro aspecto que le asegure el menor deterioro en su personalidad”.*

La otra rama de las medidas cautelares en el proceso penal es la que viene dada por la **COERCIÓN REAL**, entre las que se hallan:

- **Embargo.** El Tribunal dispondrá a pedido de parte, embargo en bienes del imputado en medida suficiente para garantizar la pena pecuniaria y las costas del juicio. También podrá solicitar la medida el querellante, para garantizar la reparación del daño causado por el delito atribuido (ARTÍCULO 237).-
- **Inhibición.** De no conocerse bienes libres o en caso de insolvencia o de insuficiencia de los bienes embargados, el Tribunal podrá disponer a pedido de parte o del querellante, la inhibición general del imputado, la que podrá sustituirse si ofreciera bienes o diera caución suficiente (ARTÍCULO 238).
- **Secuestro** (ARTÍCULO 240). El Fiscal de Distrito podrá disponer en caso de urgencia, el secuestro de aquellas cosas relacionadas con el delito, las sujetas a decomiso o las que puedan servir como prueba. Si mediare peligro en la demora, la medida podrá ser cumplida por la policía.

#### **III.4.- LAS CAUTELARES EN PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS: SU APLICACIÓN EN DIVERSOS REGÍMENES.**

Traeremos al presente acápite, el tratamiento de diversas legislaciones de las situaciones cautelares del personal bajo un proceso disciplinario.

##### **III.4.a - POLICÍA FEDERAL ARGENTINA.**

La LEY PARA EL PERSONAL DE LA POLICIA FEDERAL ARGENTINA (Nº 21.965) determina en su articulado lo siguiente:

- **ART. 46.-** *El personal en actividad podrá revistar en una de estas tres situaciones: **Servicio efectivo, disponibilidad o servicio pasivo.***
- **ART. 48.-** *Revistará en **DISPONIBILIDAD** cuando se encuentre: a) Por un tiempo de hasta UN (1) año a la espera de asignación de destino. Cumplido ese lapso deberá asignársele destino o ser sometido a junta de calificación. De ser considerado en aptitud, deberá asignársele destino. b) Por designación del PODER EJECUTIVO NACIONAL desempeñando cargos o funciones no previstas en las leyes y reglamentos de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA, que impongan un alejamiento del servicio efectivo por más de DOS (2) meses y hasta SEIS (6) meses como máximo. Esta situación alcanzará exclusivamente al personal superior y al término se determinará su situación. c) Con licencia por*

*enfermedad o accidente desvinculado del servicio, a partir de los DOS (2) meses y hasta SEIS (6) meses como máximo. d) Con licencia por asuntos personales que excedan de DOS (2) meses y hasta completar SEIS (6) meses. Esta licencia se otorgará una vez sola en la carrera y no podrá ser concedida juntamente con la prevista en el inciso e) del artículo 47. e) En condición de desaparecido, hasta tanto se determine jurídicamente su situación. f) Cuando tramitando el retiro voluntario, solicitare conjuntamente el pasaje a esta situación, desde el momento que lo determine el Jefe de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA. g) **El sumariado administrativamente por causas graves, si lo dispone la autoridad policial competente por sí, o a solicitud del órgano disciplinario instructor hasta tanto se dicte la resolución definitiva, pudiéndose dejar sin efecto en el transcurso del procedimiento. h) Detenido por hecho vinculado al servicio o con prisión preventiva y que por las características fundadas del mismo no afectare el prestigio institucional, circunstancia esta última que será determinada por el Jefe de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA.***

➤ **ART. 49.-** *Revistará en **SERVICIO PASIVO** cuando se encuentre: a) En la situación señalada en el artículo 48, inciso b), desde que exceda los SEIS (6) meses y hasta un máximo de DOS (2) años. En caso de no reintegrarse al servicio efectivo pasará automáticamente a retiro. b) En la situación señalada en el artículo 48, inciso c), desde los SEIS (6) meses hasta los DOS (2) años como máximo en que la Junta Médica resolverá si debe reintegrarse al servicio; caso contrario pasará a retiro. c) En la situación señalada en el artículo 48, inciso d), a partir de los SEIS (6) meses y hasta UN (1) año como máximo. Si no se reintegrare al servicio efectivo pasará a retiro. d) **Detenido o con prisión preventiva por hecho vinculado al servicio por el tiempo que dure la privación de la libertad a cuya finalización se determinará de acuerdo a su responsabilidad, la situación de revista del causante. e) Detenido o con prisión preventiva por hecho ajeno al servicio, hasta que se sustancie la causa disciplinaria emergente, a cuyo término se reintegrará al servicio o será separado según resulte aquélla. Cesada la privación de la libertad antes de la finalización de la causa administrativa se determinará, de acuerdo a su responsabilidad la situación de revista del causante. f) Detenido o sometido a proceso judicial, cuando el hecho que dio motivo a la medida revele grave indignidad o afectare manifiestamente al prestigio de la Institución, mientras se sustancie la causa disciplinaria emergente. g) Condenado, si por el carácter***



*y duración de la pena o naturaleza del hecho no procede su separación, mientras dure el impedimento. h) El personal policial respecto del cual se haya solicitado su cesantía o exoneración, hasta que se dicte la resolución definitiva.*

➤ **ART. 51.-** *El tiempo pasado en disponibilidad, salvo el correspondiente a la licencia por motivos personales, será computado a los fines del ascenso y retiro. El correspondiente a la licencia por motivos personales se computará exclusivamente a los fines del retiro.*

➤ **ART. 52.-** *El tiempo pasado en pasiva, no se computará para el ascenso ni para el retiro, salvo el personal que haya revistado en esa situación por detención o proceso y fuera absuelto o sobreseído en la causa que lo motivara.*

**Es decir, el sistema es muy similar al de la policía provincial.**

#### **III.4.b - LA PREFECTURA NAVAL ARGENTINA**

En un similar cuadro a lo antes descrito, la Ley 18.398, Ley Orgánica de la Prefectura Naval nacional, establece en su texto:

➤ *Artículo 34 El personal en actividad puede hallarse en las siguientes situaciones de revista: Servicio efectivo; **Disponibilidad**; Pasiva.*

➤ *Artículo 37 — Revistará en **disponibilidad** el personal:*

a) *Superior que sea pasado a esta situación y mientras permanezca en espera de la designación para funciones del servicio efectivo. En tal situación los oficiales no podrán ser mantenidos un tiempo mayor de un (1) año;*

b) *Con licencia por enfermedad no motivada por actos del servicio, desde el momento que exceda los dos (2) meses de licencia a que se refiere el inciso c) del artículo 35 y hasta completar un (1) año, a cuyo término se establecerá su aptitud física para determinar la situación de revista que corresponda. Durante el transcurso de los dos (2) primeros años después de haber agotado la licencia a que se refieren el primer párrafo de este inciso y el inciso a) del artículo 40, el personal no tiene derecho a volver a esta situación de revista;*

c) *Con licencia por asuntos personales, desde el momento que exceda los dos (2) meses hasta completar con ésta seis (6) meses como*

máximo. Esta licencia no podrá ser concedida en el mismo grado juntamente con la prevista en el inciso d) del artículo 35;

d) *Que fuera designado para desempeñar funciones que no estén relacionadas con las fijadas en el artículo 35, inciso a), y que impongan su alejamiento de la institución, desde el momento que tal situación exceda de los dos (2) meses hasta completar los seis (6) meses como máximo;*

e) *Que sea considerado como desaparecido, hasta tanto se aclare su situación legal;*

f) *El que haya solicitado su retiro voluntario, con haber, por el término hasta de ocho (8) meses, salvo que el retiro se conceda en un término menor. Esta situación no es acumulable a la prevista en el artículo 35, inciso d).*

g) *En el caso del inciso a) del artículo anterior, quien obtenga licencia por asuntos personales quedará de hecho comprendido en lo que establece el inciso. del mismo artículo, desde el momento que exceda los dos (2) meses de licencia y hasta completar seis (6) meses como máximo. Al terminar esta licencia volverá a revistar en el inciso a) del artículo mencionado, si no se le hubiere dado destino y hasta completar un (1) año con el tiempo transcurrido en esta situación.*

**Vale aclarar que la disponibilidad en este caso NO SE VINCULA A HALLARSE BAJO UN SUMARIO ADMINISTRATIVO O PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO, lo que ocurrirá con la pasiva.**

➤ **Artículo 40 — *Revistará en pasiva el personal:***

a) *Con licencia por enfermedad no motivada por actos del servicio por un tiempo mayor de un (1) año y hasta completar dos (2) años como máximo, previa determinación de su aptitud para el servicio;*

b) *Superior con licencia por asuntos personales, por un tiempo mayor de seis (6) meses;*

c) ***Privado de libertad por orden judicial, o suspendido preventivamente en razón de un sumario administrativo;***

d) ***Condenado condicionalmente siempre que no lleve aparejada la inhabilitación;***

e) *Superior que fuera designado para desempeñar funciones que no estén relacionadas con las especificadas en el artículo 35, inciso a), y*

*que dispongan el alejamiento de las tareas del servicio efectivo; a partir del momento que cumpla seis (6) meses en tal situación.*

- *Artículo 42 — El tiempo pasado en situación de pasiva no se computará para el ascenso ni para el retiro. Esta medida no será aplicada a los procesados que fueran absueltos o sobreseídos del delito que motivara su procesamiento o al que le fuera impuesta sanción disciplinaria en las condiciones establecidas en el artículo 49, inciso b).*

#### **III.4.c - Estatuto General del Personal de la Administración Pública provincial de Santa Fe.**

La Ley 8525 de la provincia, estatuye dentro de los procesos disciplinarios, diversas medidas preventivas:

- **ARTICULO 76°.-** *Traslado o suspensión. El personal presuntivamente incurso en falta puede ser trasladado o suspendido por la autoridad que ordenó el sumario, cuando su alejamiento sea necesario para el esclarecimiento de los hechos motivo de la investigación o cuando su permanencia sea incompatible con la naturaleza del hecho imputado. El traslado se efectúa a otra dependencia del lugar por un plazo no mayor de ciento ochenta días. Cuando esta medida sea insuficiente por la naturaleza del hecho imputado se debe disponer la suspensión hasta por treinta días. El plazo puede extenderse hasta noventa días cuando los elementos de juicio reunidos en la investigación razonablemente lo justifiquen. Si se ha dictado auto de procesamiento en razón del mismo hecho que funda la imputación disciplinaria la suspensión puede prolongarse hasta que se resuelva el proceso penal o se dicte decisión en el sumario administrativo. En este caso, el agente puede continuar percibiendo sus haberes si presta fianza de reintegrarlos si la sanción fuera suspensiva o expulsiva.*
- **ARTICULO 78°.-** *Privación de la libertad. El agente privado de libertad en virtud de acto de autoridad competente, queda automáticamente suspendido. Debe reintegrarse al servicio a partir de los dos días siguientes al que obtuvo su libertad. No tiene derecho a percibir los haberes correspondientes al lapso que dure la suspensión cuando se trate de hechos ajenos al servicio. Si se trata de hechos del servicio, puede percibirlos totalmente si no resulta sancionado o proporcionalmente a la sanción que se le aplique.*

**En este caso, la suspensión, es una medida provisional similar a la disponibilidad, como así también plantea la posibilidad del Traslado, como también la legislación policial.**

### **III.5.- CONCLUSIONES PARCIALES.-**

Por todo lo aquí reseñado, podemos encontrar paralelismos entre la disposición de medidas cautelares en las diversas áreas del derecho, debiendo siempre encontrarse presentes tanto la **urgencia o peligro en la demora** en caso de no disponerlas, como la situación de *a prima facie* existir elementos que hagan presuponer la **verosimilitud del derecho invocado y protegido**. Asimismo debe existir **elementos de razonabilidad** (descriptos como intereses públicos y privados en juego, lo contencioso administrativo o proporcionalidad en el proceso penal).

Notamos por su parte similitudes pero con diversas aristas en cuanto a los textos normativos de diversas áreas, disponiendo medidas preventivas de daños, cuando se halla bajo examen la responsabilidad de un dependiente.

Ahora bien, *¿Todos los elementos se hallan insoslayablemente presentes en las medidas cautelares de procedimientos sancionatorios del personal policial?* Eso pasará a quedar demostrado en el Capítulo siguiente.

**CAPITULO IV - DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO POLICIAL EN SANTA FE.**

- 1. Policía de la Provincia de Santa Fe: Apreciaciones Generales.*
- 2. Situación Normativa Policial.*
- 3. Procedimiento disciplinario: Tratamiento Normativo.*
- 4. De las situaciones de revista.*
- 5. Medidas Disciplinarias - Relación con las Situaciones de revista bajo examen.*
- 6. De la Disponibilidad. Conceptualización.*
- 7. De la situación de Pasiva. Conceptualización.-*
- 8. Requisitos de la Disponibilidad. Los Plazos.*
- 9. Órgano encargado de su dictado.*
- 10. Efectos funcionales de ambas Medidas Preventivas.*
- 11. De los alcances salariales.*
- 12. Cese de la Disponibilidad y de la Pasiva. Efectos.*
- 13. Conclusiones Parciales.*

*La espada de la divina justicia no hiere prematura ni tardíamente,  
aunque una u otra cosa parezca a los que la deseen o la temen.*

**(Dante Alighieri<sup>68</sup>)**

---

<sup>68</sup> Dante Alighieri, bautizado Durante di Alighiero degli Alighieri (Florenia, c. 29 de mayo de 1265- Rávena, 14 de septiembre de 1321), fue un poeta italiano, conocido por escribir la Divina comedia, una de las obras fundamentales de la transición del pensamiento medieval al renacentista y una de las cumbres de la literatura universal

#### **IV.1 - POLICÍA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE: APRECIACIONES GENERALES.**

Actualmente la Policía de la Provincia de Santa Fe, agencia o resorte primario de la Seguridad Ciudadana, encuentra en diferentes aristas falta de coordinación, falta de actualización, vacíos y fallas, tanto en lo administrativo como en lo normativo, que influyen directamente en factores vinculados a la Seguridad Pública. Dichos factores podrían marcarse como *exógenos*, como ser la visión y credibilidad de la sociedad en la Institución Policial<sup>69</sup> y la inseguridad (tanto como fenómeno real como fenómeno mediatizado) y como contrapartida, otros *endógenos*, como ser la corrupción policial, la falta de vocación, el desánimo, la sobrecarga laboral y la inseguridad jurídica y funcional intra-policial.

Así, si bien muchas veces ciertas políticas públicas en materia de organización policial que creemos que son acertadas, carecen de la adecuada coordinación o de conocimiento tanto estructural como normativo, que hicieran viable los resultados deseados al implementar la misma.

El ex Ministro de Seguridad Dr. Daniel Cuenca<sup>70</sup>, reconocía en 2011 que *“las distintas reformas implementadas en materia de Seguridad en la provincia de Santa Fe evidenciaron tensiones importantes, a la vez que se manifestaron marchas y contramarchas en su implementación. La complejidad de la temática y la particularidad de los actores intervinientes-quienes muchas veces vieron afectados sus intereses- llevaron a que varios aspectos de las reformas impulsadas desde el ámbito gubernamental no llegaran a implementarse”*.

Ahora bien, cuál es el tratamiento que debe darse al personal policial objeto de un sumario, según la opinión pública, los medios de prensa e incluso el poder político de turno: *que debe inexorable y rápidamente pasarse a disponibilidad a cualquier personal policial rozado por un Sumario administrativo*. Podemos ejemplificar en base a notas periodísticas la utilización a veces correcta (y en aplicación “justa”) de la Disponibilidad y a veces utilizada casi como un latiguillo, sin la razonabilidad exigida

---

<sup>69</sup> Basta leer en La Capital del 24/7/2014, cómo la Comisaría de Chabás se hallaba sin personal, cerrada y atendida por un preso, en <http://www.lacapital.com.ar/la-region/No-pudieron-denunciar-un-robo-en-Chabas-porque-la-comisaria-estaba-cerrada-20140724-0006.html>.

<sup>70</sup> CUENCA, Daniel y SOKOL, Paula, La Policía de la Provincia de Santa Fe; en Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina; Universidad de Tres de Febrero y otros; Buenos Aires, 2011.-

por la norma. De este modo desarrollaremos como introducción en la temática tres notas periodísticas vinculadas a la materia de marras, analizadas someramente.

**CASO 1:** *“Pasarán a disponibilidad a los policías que se filmaron teniendo sexo en un patrullero” (23-2-2017 – Diario La Capital):* *Lo confirmó el ministro Pullaro a este diario, quien ordenó instruir un sumario administrativo contra los policías de la comisaría 19 que se filmaron teniendo sexo en un patrullero. Si bien aclaró que todavía no pudo certificar la identidad de los uniformados, admitió que se trata de dos policías que estaban de servicio y que el patrullero pertenece a la seccional en la que revistan. Pullaro dijo que también le dio curso al fiscal de violencia institucional, ante la posibilidad de que se haya cometido un delito, posibilidad que casi dio por descartada. El ministro adelantó que cuando mañana tenga la confirmación de las identidades de los policías que aparecen en el video seguramente va a disponer su pase a disponibilidad”.* Podemos entender como justo **separar provisoriamente** a quien se filmó teniendo sexo en un patrullero y estando de servicio (fumus bonis iuris de un ilícito). El periculum in mora, se hallaría en la posible comisión en el caso de nuevos hechos o bien en amenazas que profería uno de los imputados a su ex pareja (quien había sido la difusora del video). Ahora bien, continúa la nota: *“En esta situación, los policías no dejan de cobrar sus haberes. Los primeros dos años perciben el 70 % de su sueldo, y los dos siguientes el 50%. Mientras están eximidos de ir a trabajar y, en muchos casos encarar nuevas ocupaciones, con lo que la sanción no parece ser lo peor que les pasa en estas situaciones”.* **Aquí notamos primeramente que confunde a la disponibilidad con una sanción**, error hartito habitual en la práctica. Por otra parte, vuelca su opinión, la cual es que *no es algo tan malo*, dado que “cobran parte de su sueldo y no van a trabajar”, por lo que es algo que les permite trabajar paralelamente (y, se infiere, aumentar sus ingresos).

Y culmina: *“El propio ministro Pullaro encabezó una ofensiva para tener herramientas más severas para luchas contra la corrupción y el exceso policial, pero el proyecto que presentó fue rechazado por el Senado santafesino. En la iniciativa contemplaba la eventualidad de echar a un empleado público que comete una falta severa, y trataba también el complejo tema de las extendidas carpetas médicas”.* Aquí no sólo inserta en el tema a las **licencias por enfermedad** (las cuales de existir radican en una PATOLOGÍA DEMOSTRABLE Y PRESCRIPTA POR UN MÉDICO), sino que **hace creer a la ciudadanía que se intenta reformar la legislación para insertar una NOVEDAD (¿?): la posibilidad de destituir a un personal por una falta grave,**

**LO QUE EXISTE Y EXISTIÓ DESDE SIEMPRE EN TODA LEGISLACIÓN POLICIAL.**

***Caso 2: “DESDE que asumió Pullaro firmó 250 pedidos de pase a disponibilidad” (Diario La Capital; 24-5-2017):*** “Los expedientes corresponden a casos actuales y otros que vienen de la gestión anterior. El ministro volvió a reclamar el **tratamiento de la ley que espera en el Senado provincial para acelerar el trámite de las exoneraciones**. Desde el inicio de la gestión del Gobierno provincial, en diciembre de 2015, el ministro de Seguridad Maximiliano Pullaro firmó 250 solicitudes de **pase a disponibilidad** para efectivos de la Policía de la provincia de Santa Fe...” Pues bien, nuevamente *se echa oscuridad* en la cuestión. Quien solicita el pase a disponibilidad de un efectivo es (por ejemplo) el Jefe de una Unidad Regional<sup>71</sup>, quien desde el minuto uno (1), ya retiró arma y credencial, como también implicó los alcances salariales; y quien la ratifica es el Jefe de Policía Provincial, que da definitividad a la precaria situación previa. No es el Ministro quien interviene y es un procedimiento *ab initio de la actuación sumarial en casi todos los casos*.

Continua en otro tramo: “*El ministro volvió a reclamar el tratamiento de la ley que espera en el Senado provincial para acelerar el trámite de las exoneraciones. Entre los efectivos se encuentran los que protagonizaron videos escandalosos meses atrás y otros que están siendo investigados por distintos delitos...*” Nuevamente debemos destacar los errores comunicacionales: primeramente no existe la exoneración en la actual Legislación Policial, siendo lo correcto la “Destitución en grado de Cesantía”, escalón menor a la exoneración (que traía aparejado incluso la pérdida de los derechos previsionales y que se aplicaba en caso de **delitos “infamantes”**, lo que era un **error**, ya que *infamantes* eran en la antigüedad **las penas**. así por ejemplo, a un deudor contumaz, el acreedor podía pedir a la autoridad que obligara al deudor y a su familia a pasear desnudos sobre burros por todo el pueblo). Por otra parte, justamente muestra un injusto en la concepción: **se pide agilizar la destitución de quienes están siendo investigados por la Justicia Penal, violando todo principio de inocencia**.

Prosigue: “*El año 2016 finalizó con un millar de expedientes abiertos a efectivos por parte de la Secretaría de Control de las Fuerzas encabezada por David Reniero. En lo que va del 2017 se han sumado otras 200. “En muchos casos son causas menores que terminan en absolución o en sanciones mínimas”, explicó Reniero “pero en otros*

---

<sup>71</sup> La Policía Provincial se divide en 19 Unidades Regionales que dependen de la Jefatura de Policía Provincial.



*lleva al apartamiento de la Fuerza de la persona sancionada*". Días atrás Pullaro manifestaba la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre el procedimiento actual que lleva a la larga los casos mientras los policías en disponibilidad siguen cobrando parte de sus haberes, y un método que le permita al Estado prescindir de aquellos que deshonran el uniforme participando de actividades ilícitas. "No es justo que mientras el buen policía arriesga su vida y compromete días feriados, domingos, noches y fiestas familiares trabajando por el prójimo, arriesgando su vida, los delincuentes que han manchado el uniforme pasen años a veces, recibiendo un dinero sin hacer nada... Desde que Pullaro asumió en el Ministerio de Seguridad **firmó 250 pedidos de pases a disponibilidad**. Este estado es el **paso previo a la exoneración** y es en este punto donde el actual ministro pide una reforma que le permita agilizar un trámite que en algunos casos dura **hasta 5 Años**, le cuesta dinero al Estado y atenta contra la moral de la tropa...". Más allá de nuevamente hablar erróneamente de **exoneración**, hay aquí un **error de conocimiento y otro de concepción**. Comenzando por lo segundo, la **Disponibilidad no es una medida a favor del agente**, es una medida cautelar "MIENTRAS" se determina o no la culpa del mismo (y trae un perjuicio enorme al policía, quien no puede realizar servicios adicionales, ni horas HOSPES-horas extras obligatorias con la modalidad de que son pagas-, etc) en una infracción administrativa (a veces vinculado a un proceso penal). Por otra parte, como se verá infra, existe un procedimiento insoslayablemente rápido por parte del Reglamento de Sumarios Administrativos, que incluso hace que se deje de percibir haberes por completo, cuando el Jefe de Policía solicita la destitución al superior gobierno. Si alguien se halla 5 años en disponibilidad es por la desidia de la administración, o bien porque se halla el caso vinculado a la LENTÍSIMA labor de la justicia penal, hecho no imputable a los administrados.

Y finaliza: "*Botones de muestra*. En el conjunto de policías puestos en disponibilidad destacan casos estridentes de violencia institucional. Los más recientes y de mayor repercusión pública son la desaparición de Franco Casco de la comisaría 7ª - que luego apareció muerto-, las vejaciones a Elina Rivero en esa misma seccional, la muerte de Gerardo Escobar, el crimen de Jonatan Herrera en Ayacucho y Seguí por hombres de las PAT, las persecuciones y fusilamientos de Leonel Mafud en 2014, en Roldán, y de David Campos y Manuel Medina, el mes pasado en Callao al 5700, y el encubrimiento policial en el accidente que les costó la vida a Emiliano Cáceres y Facundo Aguirre por citar los más resonantes". Como corolario se realiza **una melange** de situaciones diversas: Por una parte, ya a esta fecha han recuperado la

libertad y se han reintegrado al servicio muchos de los agentes **imputados** por el caso “Casco”, por haber sido completamente ajenos a cualquier ilícito. Por otra parte, se menciona al personal **condenado** por el caso “Herrera” (que en caso de hallarse firmes sus condenas penales, ya podrían haber sido destituidos). Por último se refiere al caso del *accidente que les costó la vida a Emiliano Cáceres y Facundo Aguirre*, donde el personal policial se halla **procesado** pero **sin elevación a juicio**, y sin ser ello a consecuencia sino, del proceso penal.

**CASO 3:** *“El Senado provincial debería abocarse a la reforma de la Ley de Personal Policial, N° 12.521”. (16-7-2017-PAGINA 12): “El Estado santafesino eroga más de diez millones de pesos cada mes en sueldos a 700 policías que no trabajan. Son los que, por motivos que van desde una enfermedad hasta un delito como el narcotráfico o el homicidio, están apartados de sus funciones pero continúan perteneciendo a la institución hasta que la Justicia o la burocracia les defina el futuro. Cien de esos uniformados están en proceso de destitución; algunos llevan una década en ese limbo, incluso pese a tener una condena a prisión efectiva dictada en primera instancia. La mayoría de los motivos graves refieren a casos de corrupción interna en asuntos administrativos con horas extras y servicios adicionales, vales de combustible y violencia de género entre parejas de policías. El asunto es preocupación de agenda en el Ministerio de Seguridad, y a ella se debe un proyecto de ley que el Ejecutivo envió a la Legislatura en marzo de 2016 y que se encuentra trabado en el Senado. Con eso el gobierno intenta modificar la Ley de Personal Policial, N° 12.521, de manera de habilitarle al poder político la facultad de apurar esos trámites y achicar ese limbo burocrático para destituir definitivamente a los policías con responsabilidad penal y dejar de pagarles el sueldo y para restituir a sus funciones a los que no la tienen. La ley a modificar hasta ahora reserva el régimen de sanciones y depuración policial a la propia Policía. **“No tenemos posibilidades de un órgano decisor externo.** El jefe de Policía es el que dispone y el trámite es muy lento, sobre todo en los casos graves o en el que el personal ha sido sorprendido en flagrancia. **Quisiéramos generar la destitución en un tiempo más corto, que deje de percibir el sueldo, y para dar un mensaje claro hacia adentro.** Actualmente, esto lo maneja el D.5 (División Judiciales); y sería muy importante que en los casos graves esto lo resuelva la política y no se pierda en un laberinto burocrático, como suele pasar muchas veces”, marcó el secretario de Control de Fuerzas de Seguridad, David Reniero. Las causas que demoran estos procesos refieren a la lentitud propia de la burocracia, y también a*

*cierto espíritu de cuerpo en algún caso que tiende a dilatar el trámite. Y cuando el sumario administrativo tiene su correlato en un expediente de la Justicia penal, el agente u oficial sumariado suele exigir e imponer que su situación policial no varíe hasta que el tribunal se expida..."No queremos sacarle el régimen sancionatorio a la Policía, que debe tenerlo, pero sí queremos actuar con celeridad en los casos graves. Este año el ministro firmó destituciones que venían pedidas desde 2004. Y si no, siempre hay 3 o 5 años de demora como mínimo, y eso tendría que resolverse en 3 o 4 meses garantizando la defensa y todo", expuso el funcionario. "Hoy se espera la resolución en juicio para resolver lo administrativo lamentó Reniero, y así tenemos a todos los casos de policías involucrados en narcotráfico en situación de disponibilidad, cobrando el 75 por ciento del sueldo, y esperando su juicio oral. Deberíamos poder separarlo de la fuerza sin esperar al tribunal, y si resulta sobreesido puede ir al fuero contencioso administrativo y solicitar su reincorporación. Igualmente, si la imputación fue en flagrancia, es muy raro que se trate de un error", razonó. "El proyecto del Ejecutivo, entonces, apunta a que el ministro de Seguridad pueda intervenir en los expedientes por sanciones disciplinarias como para concluir todos antes de que cumplan un año. ...En cuestión de caja, el proyecto modifica el porcentaje de sueldo en disponibilidad, del 75% al 60%. La reforma a la ley 12.521 también incorpora a las funciones pasivas a los involucrados en delitos de drogas, tengan prisión preventiva o no. Ocurre que hoy el Estado les paga el sueldo a policías que fueron condenados en primera instancia por casos de narcotráfico, pero que apelaron y por lo tanto no tienen sentencia firme. El proyecto quiere terminar con eso. Si el policía en cuestión supera un año en esa situación, el Ministerio le dará la baja. Y mientras tanto, percibirá el 30% del sueldo sin posibilidad de suplementos. "Los 100 agentes y oficiales en disponibilidad involucrados en casos graves ya deberían haber sido destituidos, hay algunos que estaban por jubilarse y como están en esa situación no se jubilan y siguen cobrando como activos. Esto es ajeno a cualquier posición ideológica. Necesitamos herramientas legales para un control más eficaz de la policía", acentuó el titular del área." **Ahora bien, si bien como sociedad toda queremos una mejor policía, lo que implicaría la depuración lógica, expulsando de la misma a los malos policías, no puede con ello violarse el principio de inocencia, ni por otra parte, sobrepasar a la Justicia Penal, no siendo el esperar se expida la justicia una "exigencia" del agente, sino un preclaro principio del Estado de Derecho. Va de suyo que existe y se verá debajo, por otra parte procedimientos expeditos en lo que hace a los plazos, tanto de aplicación actual (por vía del Reglamento de Sumarios***

**Administrativos) o por vía de la Legislación que extrañamente se halla vigente (Ley 12.521 y Decreto 461/15), pero que no se aplica a la fecha, con la creación de un Tribunal de Conducta, el órgano decisor externo reclamado por el funcionario.**

Por todo lo explicitado, en este brevísimo desarrollo de la cuestión, que lejos de un abordaje teórico, busca ser un análisis o desarrollo de opinión pragmático, se intentará hacer foco en las principales falencias existentes en el proceso disciplinario mentado<sup>72</sup>, cuyo tratamiento y corrección tendría repercusión de modo directo en la Policía Provincial, generando una mejora consiguiente, en lo que todos deseamos: la seguridad pública y el consiguiente **bien común social**<sup>73</sup>.

#### **IV.2 – SITUACIÓN NORMATIVA POLICIAL**

El universo normativo policial (en un estado de virtual “*emergencia normativa*”) es de una gran variedad y complejidad, que hacen prácticamente *único* este rubro, dentro de lo que a empleo público provincial refiere, siendo solo comparable, pero aún mayor, que el del rubro docentes. Nótese qué tan grande es el rango normativo que existe el “*Registro de Leyes y Reglamentos Policiales*”, creado por Reglamento (aún vigente) que indica cómo deben recopilarse y organizarse la Legislación en este sentido. Además de la *cantidad*, también **debe considerarse que MUCHAS NORMAS fueron dictadas bajo los últimos dos gobierno de facto (1966-1973 y 1976-1983), y en circunstancias en que regía el Estado de Sitio y se hallaban conculcados los derechos y garantías individuales, teniendo en cuenta que el personal policial se hallaba bajo control operacional del Ejército, e inspirados en las líneas de pensamiento enquistadas en el poder.**

Por último, y más allá de la *cantidad* y el *espíritu*, de dicha normativa, nos hallamos con el restante elemento en crisis, y que es la antigüedad de sus textos, que datan (con mínimas reformas) en un 50%, de tiempos previos a la Reforma Constitucional de 1994, lo que a las claras muestra su ausencia de coordinación respecto de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, para dar graficar este “Universo”, de debida armonía normativa (hacia el interior<sup>74</sup>), puede echarse mano a la figura geométrica de un triángulo **equilátero**,

<sup>72</sup> En base a la propia experiencia profesional y conocimiento técnico en la materia.

<sup>73</sup> Fin último de la actividad administrativa.-

<sup>74</sup> Hacia el exterior, podría graficarse con un triángulo formado por la Ley Orgánica, Ley de Personal y el Código Procesal Penal.

colocándose en cada uno de los vértices, a las tres leyes fundamentales y pilares de la Institución:

- Ley Orgánica
- Ley de Personal
- Ley de Retiros y Pensiones

Sobre cada uno los lados de dicho triángulo se asientan las demás Leyes, Decretos, las resoluciones Ministeriales y las Resoluciones del Jefe de Policía de la Provincia, como aquellas de los Jefes de Unidades Regionales, hallándose en el interior de la figura geométrica la materia prima que conforma el Derecho Administrativo, vinculado al empleo público, puntualmente, la actividad del Ministerio de Seguridad/Policía Provincial, que no puede salirse de dichos límites.

Así, cuando por las causas que fuere (imprevisión normativa, modificación de la realidad sin ser reflejada en la norma, reglamentos sin adecuada coordinación, etc) dicha figura triangular **se vuelve un triángulo isósceles o escaleno**, por la propia tensión entre normas, es que dicho sistema **pierde la virtual armonía** que debe primar, a efectos de una adecuada seguridad jurídica. Idéntico resultado, si en uno de los lados de dicha figura existen espacios abiertos o fisuras.

Así las cosas en este ecosistema plagado de normas, puede evidenciarse (que existen MÁS DE CIEN NORMAS ENTRE LEYES Y DECRETOS (*de importancia*), que se hallan en vigencia (total o parcial) además de innumerables Resoluciones Ministeriales (e incontables normas inferiores Policiales). Por otra parte, también se manifiesta en la práctica la existencia de normas que, derogadas, se encuentran proyectando efectos directos, sobre reclamos, litigios, etc. vinculados al Personal Policial, motivo por lo cual tienen que ostentar un adecuado tratamiento por los operadores del Estado, a efectos de *reducir la conflictividad interna*.

Cuando en el párrafo precedente, hablamos de la vigencia parcial, ello obedece al Art. 123 de la nueva Ley de Personal Policial N° 12.521 que entrara en vigencia en mayo de 2006, que reza “*Derógase la Ley del Personal Policial N° 6769, sus modificatorias, y toda disposición anterior a la presente que se oponga a las normas que la integran. Los decretos, normas, reglamentos policiales y disposiciones generales reglamentarias continuarán en vigencia, provisoriamente, hasta el dictado de las nuevas reglamentaciones y en la medida en que sean compatibles con el régimen establecido en la presente ley y/o con las adecuaciones derivadas de la estructura de cuadro único instituido*”. Dicha **provisoriedad** (ya de casi doce años) ha suscitado verdaderos problemas a la hora de generar una adecuada coordinación, poseyendo -

hasta proveer a la reglamentación de mención-, **un collage entre lo nuevo y lo anterior**, configurándose una situación de incertidumbre, y de esfuerzos por parte de los juristas del estado, para brindar una interpretación de la ley que sea sistemática y no segmentada o parcial. Decía el ex Ministro Cuenca<sup>75</sup> que *“Su falta de reglamentación provocó que las modificaciones propuestas no sólo no tuvieran el resultado esperado, sino que incluso se haya generado un clima adverso al interior de la fuerza policial”* y respecto a la formación policial (que luego abordaremos), por tener un apoyo exclusivamente normativo que *“comenzaron a manifestarse problemas de implementación, que continúan hasta la fecha y se manifiestan por ejemplo, a través de la falta de una adecuada planificación de la educación continua, a fin de que los efectivos policiales en funciones puedan adaptar sus habilidades al nuevo modelo”*.

Pues bien, muchas veces se ha caído en el formalismo paralizante, por sobre el precepto de *in dubio pro actione*<sup>76</sup>, tendiendo ello a profundizar la conflictividad dentro de la Policía provincial.

Por otra parte, es dable considerar desde la óptica del tridimensionalismo jurídico, que el Derecho se compone de tres (3) componentes: el sociológico (la realidad social), el normológico (la ley positiva) y el dikelógico (el valor justicia, que debe imperar). La Norma, no puede, por el *sólo deseo* del legislador de turno, ser orientada en el tiempo sin tener en cuenta el avasallamiento de los derechos adquiridos y el soslayo de situaciones jurídicas preexistentes, siendo ello lo que aconteció con la sanción y la idea de aplicación de la nueva Ley de Personal Policial en materias como reescalafonamientos, ascensos, formación e ingreso a la Institución, entre otras. De este modo la Ley de Personal debe dotarse de adecuada coordinación con la Ley Orgánica, de vieja data, y en una menor medida con la Ley de Retiros y Pensiones 11.530, por lo que en primer término debe bregarse, siendo de idéntica importancia, generar por parte del Poder Ejecutivo, la adecuada reglamentación que rellene las lagunas que esta transición nos trajo.

---

<sup>75</sup> CUENCA, Daniel y otros; Op. Cit.-

<sup>76</sup> Cabe decir que a efectos de interpretar la Ley, nuestro máximo Tribunal ha resuelto que El apego excesivo al texto de las normas sin apreciar las circunstancias particulares del caso no se aviene con la cautela con que se deben juzgar las situaciones en las que se encuentra en juego el principio *in dubio pro actione*. (Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema nacional en CSJN; C. 211. XLI; REX; Cocha, Nicolás Alberto s/recurso judicial art. 40 ley 22.140; 10/04/2007; T. 330,1389) y que La primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero significado... y si bien no cabe prescindir de las palabras, tampoco resulta adecuado ceñirse rigurosamente a ellas cuando lo requiera la interpretación razonable y sistemática, ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo

#### **IV. 3 - PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO: TRATAMIENTO NORMATIVO.**

Vale aclarar primeramente que en el anterior sistema policial se poseía una Ley de Personal (6769), que no poseía en su cuerpo normativo las faltas, sino que se completaba con el Reglamento del Régimen Disciplinario Policial (que receptaba lo sustancial disciplinario) y el Reglamento de Sumarios Administrativos (que receptaba lo formal, adjetivo o ritual de lo disciplinario).-

Actualmente debemos traer los postulados de la Ley 12.521 que sí posee la tipificación de las faltas en su texto, como cuestiones inherentes al procedimiento, aunque como se verá, sin aplicación al momento en que redacto el presente. Por su parte, como consecuencia del art. 123 antes reseñado, posee vigencia el Reglamento de Sumarios Administrativos (Decreto 4055/77) dado que si bien (como se dijo) la Ley 12.521 posee un nuevo modelo procedimental, el que incluso fuera reglamentado por el Decreto 461/15 de febrero de 2015 (YA TRES AÑOS A ESTA PARTE), ello no se ha aplicado.

De este modo, primeramente referiremos que la Ley 12.521, como **deber** esencial postula (Art. 23) tanto “*a) La sujeción al régimen disciplinario policial;*” como “*c) Ejercer las facultades de mando y disciplinarias que, para el grado y cargo establece la reglamentación correspondiente*”

*De este modo, ingresa en lo sustancial estableciendo en su Art. 40. que “Las faltas administrativas policiales se clasifican en: a) Faltas leves; b) Faltas graves”*

El Art. 41 determina que “*Son faltas leves las infracciones o incumplimientos de los deberes de los Funcionarios o empleados policiales establecidas expresamente o contenidas implícitamente en leyes, reglamentos y disposiciones vigentes, sean de orden policial o general, aplicables al personal de la Repartición*”. Aquí vemos el principio de tipicidad atenuado, por cuanto surgen deberes **implícitos**, cuya violación sería reprochable, algo impensado en el derecho penal. También vemos la amplitud del universo a respetar, dado que debe respetarse toda disposición general (no policial) vigente. Vale como ejemplo que se ha endilgado como falta disciplinaria a un personal policial, el circular de noche sin las luces bajas obligatorias por la Ley Nacional de Tránsito.

Continúa dicho artículo refiriendo que “*Sin perjuicio de tal calificación típica, especialmente, se consideran tales:*

---

paralizante (CSJN; 70. XLI; ROR; Astra Compañía Argentina de Petróleo c/Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/proceso de conocimiento; 18/11/2008; T. 331, P. 2550).-

- a) *El incumplimiento de los deberes prescriptos en el artículo 23 inciso a), c) y j) de esta ley y los relativos al régimen de servicio fijado.*
- b) *Las faltas a la ética policial que signifiquen incorrecciones en las relaciones que requiere el servicio policial, tanto en el ámbito interno como externo.*
- c) *La tardanza o inasistencia injustificada de hasta 72 (setenta y dos) horas, con descuento de haberes por el término de incumplimiento del servicio.*
- d) *Prestar servicios con falta de diligencia, capacidad, eficiencia, seriedad o fuera del lugar, tiempo, forma y modalidad que por reglamento o resolución se establezcan.*
- e) *No cumplir las disposiciones legítimamente adoptadas por sus superiores para establecer el orden interno o las relacionadas con aspectos básicos del servicio.*
- f) *No controlar debidamente los servicios que por su cargo y grado le corresponden, ni responder fundadamente por los incumplimientos o infracciones de los subordinados, ni adoptar las medidas tendentes a hacer cesar la falta y de responsabilidad de los infractores.*
- g) *No comunicar dentro del plazo de 3 días de notificada cualquier resolución judicial o administrativas susceptibles de modificar su situación de revista o la prestación de sus servicios.*
- h) *No suministrar información necesaria por razones administrativas relacionadas con prestaciones asistenciales u otras necesarias según la política institucional para el sector.*
- i) *Realizar gestiones o valerse de influencias o procurárselas para cuestiones relacionadas con el régimen de servicio o la situación como funcionario o empleado policial.*
- j) *Realizar actos que comprometan la función policial o a la Administración, sea por declaraciones o comunicaciones de cualquier naturaleza, induciendo a error a los responsables del organismo donde se desempeñe o formulando denuncias falsas o improcedentes.*
- k) *Consumir en acto de servicio o inmediatamente antes de su prestación, sustancias que puedan producir afectación en relación a la prestación del servicio por influenciar o comprometer su plenitud psicofísica, cualquiera fuese la cantidad utilizada. La prueba de ello se complementará con los dictámenes que correspondan. La negatoria injustificada implica presunción en contra de quien la ejerza. Quien deba hacerlo por razones de tratamientos o diagnósticos, deberá informarlo con la debida antelación y debidamente acreditado.*



*l) Producir por negligencia, imprudencia, impericia o por inobservancia de deberes o reglamentos daño, pérdida o deterioro de bienes del Estado o de particulares”.*

El Art. 42 establece los agravantes que poseen las faltas leves, las que “*se transformarán en graves cuando las consecuencias produzcan alteración del orden interno, la investidura pública de los funcionarios o empleados o la Repartición o la Administración o que importen menoscabo relevante a lo dispuesto en leyes y reglamentos o que perjudiquen material o moralmente a la Administración, debidamente fundamentadas. El concurso de 3 faltas leves implican falta grave”.*

Por su parte, el Art. 43 determina que “*Son faltas graves aquellos hechos que atenten gravemente contra el orden constitucional, los poderes públicos o las instituciones constituidas o los derechos humanos establecidos o contra la Repartición o la Administración.*

*Sin perjuicio de tal calificación típica, especialmente, se consideran faltas graves:*

*a) Todos los deberes esenciales establecidos en el artículo 23 de esta ley, con excepción de los incisos a), c) y j), y los que surjan de las leyes y reglamentos policiales cuando fueren esenciales para la función y el orden interno de la Repartición.*

*b) Prestar servicios inherentes a la función policial o que deban prestarse por el sistema de policía adicional o que fueren manifiestamente incompatibles con los que presta en la Repartición, en beneficio propio o de terceros, para personas físicas o jurídicas. Igualmente, desarrollar actividades lucrativas o de cualquier tipo incompatibles con las funciones policiales. Un reglamento establecerá lo concerniente a desarrollar de actividades permitidas sean de orden técnico, profesional o artesanal que no constituyan incompatibilidad.*

*c) No intervenir debidamente, cuando está obligado a hacerlo, sin causa que lo justifique y sin dar conocimiento inmediato al Funcionario policial o al magistrado judicial competente de la jurisdicción donde ocurre el hecho o acto.*

*d) Utilizar o blandir el arma de fuego provista o que utiliza para el servicio en situaciones que no correspondan por razones de seguridad para la integridad de las personas, proporcionalidad de los medios empleados en los hechos y con agotamiento de las medidas preventivas que establezcan los reglamentos policiales para las intervenciones en el servicio policial.*

*e) No intervenir haciendo cesar y adoptando las medidas de responsabilidad para con los infractores de faltas leves o graves o denunciando formalmente los hechos que lleguen a su conocimiento sean o no personal subalterno del que constata.*

- f) *Las inasistencias injustificadas por espacio de 4 o más días corridos o alternados en el término de 10 días, en el año calendario, con descuento de haberes.*
- g) *Las faltas de respeto graves cometidas contra el superior o personal policial de cualquier jerarquía a cargo y los actos de insubordinación que de cualquier modo afecten el orden interno de la Repartición o los servicios que debe prestar la misma o sus dependientes.*
- h) *Mantener vinculaciones personales con personas que registren actividad o antecedentes delictuales o contravencionales públicamente conocidos, u otorgando información en cualquier modo que pueda ser utilizada para frustrar, impedir o dificultar investigaciones de orden penal, de faltas administrativas.*
- i) *La vinculación con cualquier actividad o profesión que signifique otorgar ventaja o conocimiento que pueda ser utilizado a favor material de una persona, en especial lo concerniente a personas privadas de libertad o en condiciones de hallarse en tal situación y sin perjuicio de las obligaciones de comunicación, incomunicación y tratamiento humano que corresponde otorgar a las personas.*
- j) *Demorar las rendiciones de cuentas o los fondos o sumas de dinero que por cualquier concepto que corresponda con su función le sean entregadas o entren en su esfera de vigilancia o no controlar o hacer controlar los inventarios y/o los depósitos de efectos de bienes que pertenezcan a la Repartición o las personas en general o no informar los hallazgos o secuestros de elementos en forma inmediata ante la autoridad de la jurisdicción, dentro o fuera del horario de servicio.*
- k) *Los incumplimientos a los deberes y atribuciones policiales y a las competencias que determina el Código Procesal Penal de la Provincia.*
- l) *Aceptar todo tipo de dádiva por sí o por terceros u ocasionar por negligencia la fuga de detenidos o la violación de su incomunicación o no dar trámite a sus pedidos o recursos o someterlos a tratos inhumanos o degradantes de cualquier naturaleza que produzcan menoscabo a sus derechos humanos, sin perjuicio de la adopción de las medidas de seguridad debidamente autorizadas.*
- m) *Impedir u obstaculizar a otro policía o fuerzas de seguridad la normal prestación de servicios, internos o externos.*

Por otra parte, en lo ritual, encontramos una suerte de dicotomía normativa, dado que:

- Por una parte, como se dijo, se halla vigente el (vetusto) Reglamento de Sumarios Administrativos, REGLAMENTO PARA SUMARIOS ADMINISTRATIVOS (RSA) Decreto N° 4055/77- que principia diciendo

que “*Los sumarios administrativos e informaciones sumarias tendientes a la comprobación de una falta o de un hecho en que se involucre a personal policial, como la aplicación de las sanciones que pudieren corresponder, se ajustarán a las normas que se establecen en este Título*”.

- Por la otra, en el marco de la nueva Ley de Personal Policial en su Título II, Capítulo 2°, se dictó (pero se halla inaplicado en casi su totalidad, como se verá, existiendo en algunos sumarios, algunas tipificaciones específicas en base al mismo) el Decreto 461/15 (nueva *Reglamentación del Régimen de Responsabilidad Administrativa del Personal Policial*), cuyo objeto bajo regulación es la definición y enumeración de faltas leves y graves; determinación de las sanciones; creación y organización del Organismo Administrativo de Conducta Policial, y dentro de éste los Tribunales de Conducta Policial, y el establecimiento de las etapas y procedimientos para la investigación y sanción de las faltas;

Entre los considerandos **del nuevo decreto**, el Poder Ejecutivo, especificó que “*a partir de la institución del Organismo Administrativo de Conducta Policial, órgano encargado de la instrucción, investigación y resolución de las informaciones sumarias o sumarios administrativos, es menester estructurarlo y organizarlo optando, para ello, por un diseño de tipo sistémico en el que se considera a dicho órgano como una organización de composición mixta (policial-ministerial), que ejerce la jurisdicción en lo referente al régimen disciplinario del personal policial, que está compuesto de Tribunales de Conducta, Fiscales, Defensores de Oficio y las áreas administrativas y de coordinación que dan soporte a los procedimientos disciplinarios y recursivos... Que con el objetivo de garantizar la máxima equidad, transparencia, eficacia y agilidad en la resolución de los causas, se definió la aplicación de una metodología aleatoria para la selección de los miembros que van a componer los Tribunales de Conducta y para la asignación de causas a los Fiscales. Estos últimos tienen delegadas las funciones y responsabilidades de todas las etapas que corresponden a la investigación sin intervención alguna de quienes conforman los mencionados Tribunales*”.-

Ahora bien, respecto a **cómo y cuándo debe aplicarse**, el estableció un entramado particular: “*La reglamentación que se aprueba por el artículo precedente, tendrá una implementación progresiva, según el esquema que seguidamente se detalla. A partir de los 15 (quince) días de la presente comenzarán a regir las siguientes disposiciones*” (ARTICULO 2°); que “*hasta tanto entre en vigencia en forma completa*

*la presente reglamentación, la investigación y resolución de faltas graves seguirá realizándose de la misma forma y con el procedimiento hasta ahora vigentes” (ARTICULO 3°); y finalmente que “La implementación definitiva e integral de la presente reglamentación será dispuesta, mediante Decreto del Poder Ejecutivo, una vez reunidas las condiciones necesarias, a criterio del Ministerio de Seguridad, para un adecuado funcionamiento de la totalidad del nuevo régimen disciplinario” (ARTICULO 5°)*

Ahora bien, dentro de la confusión temporal normativa aportada por este decreto, el ARTICULO 7° menciona que *“A partir de la entrada en vigencia de las disposiciones de esta reglamentación, quedarán derogadas las normas pertinentes del Anexo correspondiente al Reglamento del Régimen Disciplinario Policial del Decreto N° 426/72, (la cual ya se hallaba derogada dado que se contraponía a las faltas tipificadas en la Ley 12.521, desde 2006) el Decreto N° 4055/77 (cosa que no ocurrió todavía) y toda otra normativa que se oponga a la reglamentación que por el presente se aprueba. Las derogaciones enunciadas sólo serán efectivas en la medida que se implemente gradualmente la presente reglamentación de acuerdo a lo establecido por los artículos precedentes. Por último, el ARTICULO 8° establece que “Las causas que se encuentren en trámite al momento de la entrada en vigencia de la reglamentación que por el presente se aprueba continuarán su tramitación conforme la normativa vigente al momento de inicio de las actuaciones respectivas, sin perjuicio del pedido de parte para la aplicación de este régimen, realizado dentro de los 30 (treinta) días de la puesta en vigencia”*. Es decir, existe un nuevo sistema, que profundizaremos en lo atinente a la disponibilidad y pasiva, que se halla petrificado desde hace ya más de 3 años.

#### **IV.4 – DE LAS SITUACIONES DE REVISTA.**

La Ley del Personal Policial N° 12.521/06 trata en su Título II Capítulo 7mo, artículo 86 y siguientes bajo el rótulo “SITUACIONES DE REVISTA” acerca de las distintas situaciones en que puede encontrarse el personal policial “en actividad”, a saber :

- a) Servicio efectivo.
- b) Disponibilidad
- c) Pasiva

d) Bajo licencia de acuerdo a esta Ley y su reglamentación<sup>77</sup>

Es importante señalar que la Ley 12.521, a diferencia de la 6769, no trata de la Disponibilidad o Pasiva por causa de Enfermedad (por razones o causas no imputables al servicio, ya que en caso de tratarse de Enfermedad o Enfermedad-Accidente profesional y del Servicio, el tiempo transcurrido deberá computarse como Servicio Efectivo). Tampoco recepcionó la 12.521 el pase de disponibilidad a pasiva en caso de adscripciones dispuestas por el Poder Ejecutivo Provincial, cuando excedieran de 6 meses, y hasta 2 años.

#### **IV.5 - MEDIDAS DISCIPLINARIAS - RELACIÓN CON LAS SITUACIONES DE REVISTA BAJO EXAMEN.**

Se este modo las sanciones disciplinarias que trata la Ley 12.521 se dividen en tres grupos:

- a) Medidas de corrección<sup>78</sup> (para las faltas leves)
- b) Medidas de suspensión<sup>79</sup> (para las faltas graves)
- c) Medidas de extinción -de la relación de empleo público, destitución- (para faltas gravísimas.)

La clasificación que antecede es importante, ya que los incisos b) y c) se hallan directamente relacionados con la Disponibilidad, tratada a posteriori, debido a que tanto el inicio de un procedimiento que pueda culminar con dichas sanciones (generalmente, en la práctica) traerá aparejada mientras dure el procedimiento la situación de disponibilidad; también la sanción de suspensión de empleo y el pedido de sanción destitutiva conllevan situación de revista de Disponibilidad, en el caso de la suspensión, por imperio del art. 90 inciso d) Ley 12.521, y en el caso de la imputación de una falta que pueda dar lugar a la destitución del empleado, por virtud del mismo artículo , inciso c) en juego con el artículo 135 inciso b) del Reglamento de Sumarios Administrativos.

Lo antedicho sin embargo, **no debe hacer perder** de vista que las situaciones de revista de Disponibilidad y de Pasiva su carácter de **medias preventivas o cautelares**, es decir que su imposición **no configura una sanción disciplinaria** (art. 132 párrafo 2do. del RSA), si bien trae aparejados determinados efectos en la esfera de derechos y

<sup>77</sup> Hasta la fecha no ha sido reglamentada la ley 12.521/06, continuando en vigencia, por ejemplo, en materia de ascensos, la Ley 6769 y su Reglamento de Promociones, ello merced al dictado de la Ley 13.030 y prórrogas de la misma. Además este inciso d) se contradice prima facie con el artículo 88 de la ley.

<sup>78</sup> 1.- Reconvención escrita; 2.- Apercibimiento simple; 3.- Apercibimiento agravado.-

<sup>79</sup> 1.- Suspensión provisional; 2.- Suspensión de empleo.

deberes del personal, e incluso en lo salarial, con el correlativo impacto en el grupo familiar del policia.

Si bien como se dijo, la tipicidad se halla atenuada, el Art. 45 reza *“Las medidas disciplinarias que se apliquen deben tener como fundamento la trasgresión a una norma vigente. Ningún acto u omisión es pasible de sanción sin una prohibición u orden anterior que se le oponga”*.

Por otra parte, en relación a la graduación de las medidas disciplinarias, la Ley de Personal en su artículo 59 dice *“En las actuaciones se calificará el hecho, se determinará la responsabilidad del personal policial y, atendiendo a **las atenuantes y agravantes** se propondrá las medidas disciplinarias que se estimen procedentes al tribunal de conducta policial”*.

Así, más allá de todo lo explicitado, no debe hallarse viciado el acto por una **DESPROPORCIÓN** entre **la FALTA y la SANCION aplicada**. El art. 46 de la Ley del Personal Policial N° 12.521 reza que *“Toda medida disciplinaria debe ser impuesta en relación a la naturaleza y gravedad de la falta cometida y a las circunstancias de lugar, tiempo, medio empleado y modo de ejecución, como así también del número y calidad de personas afectadas y/o presentes en la ocasión, la personalidad y antecedentes del responsable y los destinos en que prestó servicios”*<sup>80</sup>. Si bien este principio de conducta y deontológico atinente a la potestad sancionatoria preexistía en la anterior Ley 6769/72, del análisis de la nueva Ley 12.521 en su contexto disciplinario, emerge un claro **sentido correctivo** de las sanciones a aplicar y no meramente **represivo al modo reactivo y mecánico**. Prueba de este aserto lo constituye la incorporación en dicha Ley de Personal, para determinados casos (que se estima resultan de faltas de mayor gravedad funcional o personal) **de medidas alternativas al cumplimiento de una sanción, tales como actividades de integración social, profesional o de actividades profesionales**. Ello constituye la recepción legislativa de **nuevas concepciones** atinentes a la naturaleza jurídica de las penas o sanciones, corrientes del pensamiento o penal que incluso se plasmaran a nivel provincial en el

---

<sup>80</sup> En este sentido el Dr. Rey Vázquez, Luis Eduardo en “Procedimientos Sancionatorios: Principios Aplicables” (UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE -UNNE- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas-. Corrientes) refiere que El principio de razonabilidad, que se extrae del art. 28 de la Constitución Nacional, hace referencia a la adecuada proporcionalidad que debe existir entre las medidas que el acto involucra, y la finalidad que el mismo persigue, y constituye uno de los límites del obrar discrecional, operando así como medio de interdicción de la arbitrariedad en el obrar de la Administración Pública. A tal respecto, la Jurisprudencia tiene declarado que: “El Poder Judicial se encuentra investido de la potestad de revisar los actos administrativos de carácter disciplinario que emanan de la administración, comprendiendo el ámbito posible de la intervención de los magistrados, no sólo el control judicial de su regularidad, sino también la razonabilidad de las medidas que los

Código de Faltas de la Provincia, ley 10.703/92, y con ulterioridad desde 1996 en el Código Procesal Penal de Santa Fe con la inclusión de la **probation**, en concordancia con su incorporación previa al Código Penal Argentino, y, también en lo provincial, subyace tal principio correctivo en el Código Procesal del Menor, Ley 11.452.

#### **IV.6. DE LA DISPONIBILIDAD. CONCEPTUALIZACIÓN.-**

Hemos visto hasta aquí, en el presente capítulo, tanto el marco general disciplinario, como el procedimiento y las diferentes situaciones de revista en que puede hallarse el personal policial. Cabe ahora vincular uno y otro elemento en pos de avanzar en el presente.

Como acepción, el término **Disponibilidad**, en general, refiere según Capitant<sup>81</sup> a la “*situación de algunos funcionarios públicos, que a su pedido o de oficio, son separados provisionalmente del ejercicio de sus funciones, pero conservando su grado y a veces, el derecho a la jubilación y todo o parte del sueldo*”.

Así, cabe decir que éstas figuras que encuadran situaciones de revista provisionales, son frecuentes en los textos regulatorios de los diversos estatutos de Empleados Públicos, pero poseen una génesis **esencialmente marcial**, destacando Bielsa<sup>82</sup> que el personal en actividad, era comprendido por tres situaciones de revista: servicio efectivo o destino, disponibilidad y pasiva. En dicho marco, se hallaban en situación de **disponibilidad** quienes no tuvieran destino y se hallen a disposición del Poder Ejecutivo, los que se encuentran en licencia por enfermedad no motivada por actos del servicio, o por asuntos personales hasta seis meses, entre otras causales, pero sin considerar la relativa a una actuación sumarial en su contra. Se hallaban en **pasiva**, quiénes están separados temporalmente de su empleo o cargo militar, sea por permiso, enfermedad o licencia por más de seis meses, o por prisión o condena “que no implique pérdida de grado”, suspensión de empleo y mando por tiempo mayor de un mes.

No obstante la diferencia que puede existir entre diversos regímenes, la esencia de todo ordenamiento es la excepcionalidad y la provisionalidad de dicha medidas, que afectan la normal situación de revista.

La situación de revista de Disponibilidad es tratada en el artículo 90 de la ley 12521, y contempla cuatro casos:

---

funcionarios adopten en ejercicio de sus facultades, por lo que los jueces pueden anularlas cuando aquéllos hayan incurrido en arbitrariedad manifiesta”.

<sup>81</sup> CAPITANT, Henri; Vocabulario Jurídico; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1979; p. 336.-

<sup>82</sup> BIELSA, Rafael; Principios de Derecho Administrativo; El Ateneo; Buenos Aires, 1949.-

- a) personal de Oficiales Jefes (inciso introducido por Ley 11.511/97 en la anterior ley 6769) y Superiores, a espera de destino.
- b) personal adscrito temporariamente por el PEP a cargos no vinculados con la función.
- c) **personal bajo sumario administrativo.**
- d) personal sancionado con suspensión, en tanto dure la misma<sup>83</sup>.

La Ley de personal posee también otra figura análoga (de prácticamente NULA aplicación), pero con naturaleza jurídica de **sanción**, dada por la **Suspensión provisional** (Art. 52 LPP): *“Cuando razones de necesidad y urgencia así lo determinen, se podrá separar provisionalmente del servicio al personal que se halle presumiblemente incurso en falta. La medida no podrá extenderse por un plazo mayor a doce (12) horas desde su adopción. Tal término será luego computable si se aplicase sanción de suspensión de empleo La notificación será verbal cuando las circunstancias no permitan formalizar el procedimiento, debiendo informarse u ordenarse la presentación para dejar constancia de la medida en la dependencia policial con registro memorándum, más próxima al lugar de comisión de la falta. El superior que ordena la medida provisional deberá iniciar actuaciones escritas y las elevará al funcionario de dirección con facultades para ordenar sumario administrativo o sumaria información, a los fines que resuelva lo que corresponda dentro del término de las doce (12) horas en que rige la medida. Cuando la falta sea constatada por personal subalterno del infractor, informará inmediatamente el hecho al superior de ambos para que disponga las medidas urgentes del caso. Las faltas que den lugar a la medida de separación provisional serán pasibles de sanción de suspensión de empleo”*. Como se dijo, es estéril su aplicación, siendo en casos como el descrito, iniciada actuación y pasado a disponibilidad, el agente imputado.

Cabe destacar que el tiempo transcurrido en esta situación **se computa** a efectos de ascensos y retiro.

Por último, el Decreto 461/15, en la “virtualmente futura” reglamentación establece **“16. MEDIDAS PREVENTIVAS. Si no se hubiere dispuesto en forma previa, el Fiscal actuante podrá, mediante dictamen fundado, solicitar a la autoridad competente, el pase a disponibilidad del personal involucrado en el sumario, cuando tal medida fuere necesaria para el esclarecimiento de los hechos investigados, cuando**

---

<sup>83</sup> En los casos de Disponibilidad por los incisos c) y d) por Resolución de la Jefatura de Policía, dicho personal al volver a trabajar debe ser sometido a examen psicológico.



*su permanencia sea incompatible con la naturaleza del hecho imputado o cuando la continuidad en la normal prestación del servicio policial implicare riesgo o resultare inconveniente. El Fiscal podrá solicitar otras medidas preventivas que considere pertinente, siempre a través de dictamen fundado. El dictamen del Fiscal será irrecurrible. Tales medidas podrán mantenerse por todo el tiempo de duración del procedimiento disciplinario.”*

#### **IV.7. DE LA SITUACIÓN DE PASIVA. CONCEPTUALIZACIÓN.-**

Esta situación se halla prevista en el artículo 91 de la Ley 12.521 y en el art. 146 y siguientes del Reglamento de Sumarios Administrativos y se aplica al personal policial que posea una causa judicial (y consecuente sumario administrativo por ello) y en la misma **se haya dictado su auto de prisión preventiva sin excarcelación**, es decir que se encuentre *efectivamente privado de su libertad*.

El tiempo transcurrido en pasiva **no se computa** a efectos de los ascensos, salvo el personal que habiendo sido procesado, **luego obtuviese sobreseimiento o absolución (firmes)**.

Si se **alcanzan dos (2) años** en tal situación y subsistieren las causas de la misma, el personal **deberá pasar a retiro**, con o sin goce de haberes según corresponda<sup>84</sup>.

Los efectos salariales de la pasiva se establecen en el art. 112 de la Ley,, percibiendo el personal el 50% del sueldo, y los suplementos generales, únicamente.

#### **VI.8. REQUISITOS DE LA DISPONIBILIDAD. LOS PLAZOS.-**

El artículo 135 del RSA nos dice que *“La situación de disponibilidad puede ordenarse en los siguientes casos...”*. Con ello primeramente confiere el carácter **discrecional** a tal medida, posibilitándose el dictado en dos casos:

1 - Un primer caso: *“Cuando la permanencia del imputado sometido a sumario administrativo por hechos vinculados a las funciones inherentes de su cargo o grado, signifique un obstáculo para la investigación, cualquiera sea la gravedad de aquéllos”*. Se parte de la idea que cuando alguien se halla bajo sumario administrativo,

---

<sup>84</sup> Es importante señalar que de acuerdo a la Ley de Retiros y Pensiones Policial y Penitenciaria N° 11.530/98, pasa a retiro con goce de haberes el personal que registre un mínimo de aportes de 20 años, exclusivamente de servicio policial, si bien con un bajo porcentaje de haber, continuando aportes hasta los 30 años (fictos de servicio) o hasta los 60 de edad las mujeres y 65 los varones.

a *prima facie*, se efectúa un serio análisis de probabilidad de comisión de un ilícito (al menos) administrativo.- Ello nos daría el primer elemento del *fumus bonis iuris*, exigible en toda cautelar. La realidad no dogmática, implica que actualmente, hallarse bajo sumario administrativo, por parte de un personal que se desempeñe en tareas de seguridad es de una altísima probabilidad, pese a luego demostrarse su inocencia.

Cuando inserta el hecho que la *continuidad del imputado en funciones* “*obstaculice*” la investigación, este requisito convalida en este primer caso, el poder dictarlo por “*peligrosidad*” procedimental

2 - Un segundo caso: “*Cuando se impute al personal una falta administrativa que pueda dar lugar a su destitución*”. Este, tiene en cuenta la GRAVEDADA de la falta para determinarlo, entendiéndose que el interés público comprometido permite hacer cesar preliminarmente en sus funciones al personal policial. El problema con ello es que hoy prácticamente TODO sumario administrativo, se inicia, “*a tenor del Artículo 37 RSA*”, siendo que el mismo refiere que “Se debe iniciar sumario administrativo en los siguientes casos:... a) Por las faltas graves previstas en los Arts. 14 y 15 del Reglamento del Régimen Disciplinario;”; en el viejo RRDP, eran justamente las faltas que podían dar lugar a la destitución, es decir –por este requisito- siempre procedería o podría proceder a criterio del órgano resolvente.

Respecto a los plazos, en el primer caso **no deberá exceder de 15 días**, prorrogables por igual plazo. En el segundo **no debe exceder de 90 días**. Cuando se hubiese pedido la **destitución** del empleado al Ministerio, quedará prorrogada hasta que se resuelva su caso. La disponibilidad puede convertirse en pasiva, cuando sea procedente esta medida. Va de suyo que los plazos se INCUMPLEN SISTEMÁTICAMENTE, escudándose los opinantes en el carácter “ordenatorio” y no “perentorio” que poseen los términos.

Como salida a efectos de evitarse esta medida, plantea la posibilidad de resultar conveniente el traslado del empleado a otra dependencia policial en la que pueda prestar servicios en razón de su jerarquía.

#### **IV.9. ÓRGANO ENCARGADO DE SU DICTADO.**

Como antes se dijera, no se halla a cargo del Ministro de Seguridad (pese a así plantearlo ante la prensa) el pase a disponibilidad del personal policial. Sí tendrá otra injerencia el poder político al aplicarse el Decreto 461/15, por cuanto el Tribunal de

Conducta será un órgano mixto (con incidencia política). Igual sentido tendrá de aprobarse el proyecto del P.E. de modificación a la 12.521, antes comentado en las notas periodísticas.

Hasta tanto ello no ocurra, la disponibilidad será resuelta por el Jefe de Policía, de oficio o a pedido del instructor. El Jefe de Unidad Regional (o unidad de igual jerarquía, como actualmente es la PDI, por ejemplo) puede excepcionalmente y por razones de urgencia dictar la Disponibilidad del imputado notificando al mismo y solicitando su ratificación al Jefe de Policía. Si dentro de los diez días ésta no se produjera, la medida quedará sin efecto y el empleado será reintegrado de inmediato a sus funciones. Ello no ocurre en la práctica y el plazo de 10 días no se respeta.

Los instructores, por su parte, solicitarán la disponibilidad en los casos en que **resulte necesario y con carácter restrictivo**. Es claro el sentido de medida cautelar y por tanto excepcional que debe poseer.

El instructor, al solicitar la disponibilidad, **debe fundamentarla** analizando el hecho, sus consecuencias y trascendencia pública, la eventual responsabilidad del agente, las circunstancias atenuantes y agravantes, el concepto funcional y privado, la antigüedad y las razones que puedan dar lugar a la privación del uso del arma y credencial.

**Un elemento de profunda controversia es el que dice: “El acto que la ordene es irrecurrible”.** Ello encuentra su fundamento en **considerarlo** un acto “de mero trámite<sup>85</sup>” “vacío de contenido” o “preparatorio” *de otros posteriores que causarían estado*<sup>86</sup> (el o los cuales pondrían en su caso al causante en situación de petitionar su impugnación). Las instancias policiales en la práctica suelen acudir para su argumento, al Dictamen N° **2822/04** de la Asesoría Letrada General de la Policía de la Provincia de Santa Fe, el que estableciera QUE “... *el objeto de los recursos administrativos debe referir siempre a la impugnación de un acto definitivo de esa sede, o sea aquellos que reflejan la verdadera voluntad de la administración y que produzcan efectos jurídicos, no siendo tal el caso de las resoluciones como la objetada que son de mero trámite, o en su caso, preparatorias de un acto administrativo posterior...*”. Ahora bien, debemos preguntarnos lo siguiente: **¿El ser privado de su arma reglamentaria, de su credencial**

---

<sup>85</sup> Los actos “meramente preparatorios” y ellos sí no recurribles, son los DICTAMENES, que constituyen “actos jurídicos de la Administración emitidos por órganos competentes que contienen opiniones e informes técnico-jurídicos preparatorios de la voluntad administrativa” y sigue... “El dictamen forma parte de los actos previos a la emisión de la voluntad, y se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo, en el procedimiento administrativo de conformación de la voluntad estatal” (DROMI, José Roberto, Op Cit.).-

<sup>86</sup> Como de modo cuasimecánico repiten las diferentes instancias policiales.

*policial, y la quita de parte de sus haberes, y la imposibilidad en este momento de realizar servicios de Policía Adicional y/u Horas Extraordinarias (HOSPES) NO CONSTITUYEN EFECTOS DAÑOSOS? Va de suyo que a la luz de la Constitución Nacional de 1994 (ya a casi 25 años) dotar a un órgano policial de la cualidad de dictar “disponibilidades” irrecurribles, es al menos cuestionable o cuanto más, peligroso.*

#### **IV. 10. EFECTOS FUNCIONALES DE AMBAS MEDIDAS PREVENTIVAS.**

Entiéndase que dicha medida posee carácter de **cautelar o provisional**, limitando temporalmente ciertos derechos policiales (por preservar los intereses públicos superiores en juego). El Reglamento de Sumarios Administrativos (vigente en lo respectivo, por aplicación del art. 123 LPP antes mencionado) en su Artículo 132 que *“El personal que revista en situación de «Disponibilidad» o de “Pasiva” no ejerce las funciones de su grado o cargo, estará privado temporalmente de los derechos establecidos por los incisos c), d), e), k), l) y m) del Art. 34 de la Ley del Personal Policial y exento de los deberes consignados en los incisos b), e) y d) del Art. 28 de dicha norma legal. Estas medidas **no tienen carácter de sanción, siendo meramente preventivas.** La percepción, de haberes se efectuará en la forma establecida por la Ley del Personal Policial y esta Reglamentación. (Texto según Decreto 0684/78)”*

En pos de determinar cuáles son los derechos de los que priva dicho artículo, respecto al art. 34 de la vieja Ley 6769 (con análogos derechos en la Ley 12.521):

- c) *“El cargo correspondiente a la jerarquía alcanzada y a las aptitudes demostradas en los distintos aspectos de la función policial”.*
- d) *“El uso del uniforme, insignias, atributos y distintivos propios del grado, antigüedad, especialidad y función de acuerdo con las disposiciones legales vigentes”.*
- e) *“Los honores policiales que para el grado y cargo corresponden de acuerdo con las normas reglamentarias que rigen la ceremonia policial”.*
- k) *“El uso de una licencia anual, ordinaria y de las que le correspondiera por enfermedad y/o causas extraordinarias o excepcionales; previstas en la reglamentación correspondiente y conforme a sus prescripciones”.*
- l) *“Los ascensos que le correspondieren, conforme a las normas de la reglamentación correspondiente”.*

- m) *“Los cambios de destinos, que no causen perjuicio al servicio, solicitados para adquirir nuevas experiencias policiales, tendientes al perfeccionamiento profesional”.*

Nótese que expresamente dejaba fuera de toda privación al derecho contenido en el art. 34 inc. f) de la Ley de Personal 6769, a saber: *“f) La percepción de los sueldos, suplementos y demás asignaciones, que las disposiciones vigentes determinen para cada grado, cargo y situación”.*

#### **VI.11. DE LOS ALCANCES SALARIALES**

Los efectos salariales de la Disponibilidad se hallan contemplados en el artículo 111 de la ley 12.521, a saber:

- a) en el caso de los incisos a) y b) del artículo 90, perciben su sueldo sin variaciones.
- b) en el supuesto c) (bajo sumario) el 75% de sueldo y suplementos generales únicamente. (No los suplementos particulares, como ser el suplemento por título).
- c) En el caso de sanción de suspensión, el 50% del sueldo básico, solamente

Un caso particular, se da cuando se inicia un sumario por “Abandono de Servicios”, donde el RSA, establecía por el Artículo 145 bis que *“La situación de Disponibilidad originada en la falta prevista en el artículo 15, inc. b), del Reglamento del Régimen Disciplinario Policial, determina la privación del sueldo y adicionales correspondientes. Cuando se acredite la justificación del abandono del servicio se abonará al agente los importes correspondientes. (Texto según Decreto 3411/79).”*

La aplicación práctica de dicho precepto se ha continuado aplicando hasta la actualidad, pero denotando una grave **incongruencia**, dado porque se ha “forzado” lo que expresaba el artículo 145 Bis del RSA (dado por un DECRETO MILITAR DE UNA ÉPOCA DE FACTO), con lo dispuesto por el artículo 111 inciso b) de la LEY DEL PERSONAL POLICIAL N° 12.521/06, lo que por elemental jerarquía de las normas (art. 31 CONSTITUCIÓN NACIONAL), ambas normas no deben ser puestas en tensión por preeminencia legislativa, y, en el supuesto caso que eso arbitraria e ilegítimamente se hiciera (como en este caso) **DEBERÁ PREVALECER LA LEY** (en este caso la LPP 12.521/06).

**Por tanto, LA QUITA DEL 100% DE LOS HABERES ES TOTALMENTE ILEGAL, CONFORME LO HA ESTABLECIDO LA EXCMA. CÁMARA EN LO**

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N° 1 DE LA CIUDAD DE SANTA FE  
EXPUSO: “Sin perjuicio de lo resuelto por este Tribunal en la anterior medida cautelar requerida por el recurrente (“Ojeda”, A. y S. T. 48, pág. 155), y atento a los argumentos que ahora *vierte en torno a la incompatibilidad de lo regulado en el artículo 145 bis del decreto 4055/77 con lo dispuesto en la referida ley -por completo ausentes en el precedente citado-, se adelanta la suerte favorable de la pretensión cautelar. Para así decidir, debe señalarse que la privación total de haberes del señor Ojeda dispuesta mediante la resolución impugnada (f. 2/vto.), se habría sustentado en lo establecido en el ya mencionado artículo 145 bis del Reglamento de Sumarios Administrativos y con exclusiva causa en el artículo 90, inciso c), de la ley 12.521. Y bien: no puede soslayarse, aun dentro del limitado ámbito de conocimiento de esta medida cautelar, que dicho artículo 145 bis (R.S.A.) se hallaría anudado a un régimen por completo distinto al vigente, pues actualmente en supuestos como el del autos - cuando un agente se encuentra sometido a un sumario administrativo y por ello pasa a disponibilidad-, correspondería abonar el 75 % de los respectivos haberes con más los suplementos generales, de acuerdo a lo previsto en los artículos 90, inciso c) -invocado expresamente en la resolución 553/15-, y 111, inciso b), de la ley 12.521”. “En ese orden, cabe añadir, siempre en el acotado marco de medidas como la presente, que el único supuesto legal en que se podría retener la remuneración completa del agente que se halle bajo un sumario administrativo sería “cuando el Tribunal de Conducta solicitare al Poder Ejecutivo la sanción de destitución” (art. 113, ley 12.521); circunstancia esta que no ha sido invocada por ninguna de las partes, ni surge prima facie de las constancias obrantes en la causa. En definitiva, conforme se anticipó, habrá de hacerse lugar a la tutela cautelar; y, consecuentemente, se ordenará a la demandada que abone al actor, para el futuro (por todos: “Mascheroni Torrilla”, A. T. 4, pág. 261; y sus citas), las remuneraciones que le correspondan, según el quantum establecido legalmente, con el alcance provisional propio de este tipo de medidas, y sin perjuicio de que se demuestren circunstancias que justifiquen disponer su cese.*

#### **IV.12. CESE DE LA DISPONIBILIDAD Y DE LA PASIVA. EFECTOS.**

La Disponibilidad ha de cesar por resolución dentro del sumario, o por vencimiento del plazo respectivo, o por su conversión en Pasiva. A su vez esta última cesa también por resolución dentro del sumario, o por reconversión en Disponibilidad.

El Artículo 140 RSA establece que *“Desaparecidos los motivos que determinaron la disponibilidad o variada la situación del imputado en el sumario, el instructor requerirá se deje sin efecto la misma, informando las causas que justifiquen su pedido”*.

Ahora bien, resta analizar qué sucede cuando dicha disponibilidad es levantada y se entiende que la misma fue totalmente un injusto o bien la medida disciplinaria NO ES DESTITUTIVA.

Se recuperan todos los derechos y deberes policiales, con reintegro de arma y credencial y se reanuda el pago al 100 % del salario.

Respecto a los haberes retenidos, el Artículo 134 RSA (como se dijera, todavía de aplicación) expone: *“Los haberes retenidos en los casos de disponibilidad o situación de pasiva, tendrán el siguiente tratamiento:*

- a) Si media sobreseimiento administrativo o sanción de apercibimiento o arresto policial, se reintegrarán esos importes;*
- b) Si se diera resolución de suspensión de empleo se computará el tiempo de la disponibilidad o situación de pasiva para el cumplimiento de aquélla. Si la suspensión es menor, se abonará al imputado el tiempo que excedieran aquellas medidas;*
- c) Si recae sanción de destitución no le serán reintegrados”*.

#### **IV.13. CONCLUSIONES PARCIALES**

Si bien nuestra opinión respectiva en los puntos sub examine en esta capítulo se volcará en las conclusiones generales que siguen, creemos que puede advertirse la ruptura entre la norma y su aplicación práctica, sea por la aplicación sine die de la disponibilidad, por el intrincado mundo normativo descrito y por la confusión imperante (en altos estamentos) respecto de las medidas cautelares descriptas, las sanciones y las situaciones de revista, todo ello relatado profusamente en los medios.

## **V. CONCLUSIONES GENERALES.**

El que escribe estima comenzar adelantando que las medidas tratadas en el son necesarias y convenientes, en especial por el interés público comprometido en la materia. Es decir, si pesa un halo de duda sobre el accionar de un personal policial, este debe ser apartado de su cargo, atento la importante función y poder otorgado constitucionalmente a las fuerzas de seguridad. Véase actualmente, el caso “Chocobar”, donde se genera una controversia nacional, pasando de “Héroe” a “Asesino” en un tris.

Ahora bien, si bien dichas medidas se hallan contestes a la normativa en este sentido nacional e internacional, en la práctica concreta, vinculado al personal policial provincial, traen –por otra parte- aparejado un **daño evidente al servicio público de seguridad.**

Ello es así, dado el carácter no restrictivo en que se dispones las medidas (en contraposición al espíritu normativo), la gravísima dilación de los Sumarios Administrativos (incluso cuando no se hallan vinculados a una causa penal), el poco conocimiento con que muchas veces los operadores de los Sumarios cuentan, y la necesidad siempre latente que vincula el rol de la Policía, con la Política y el termómetro social. Ello sólo hace carne el adagio que reza “*El hilo se corta por lo más delgado*” o como buenamente se reza en inglés “*a chain is only as strong as its weakest link*” (“*Una cadena es únicamente tan fuerte como su eslabón más débil*”)

Así, es muy frecuente que el personal se halle injustamente bajo sumario judicial y/o administrativo por delitos o faltas de diversa gravedad, pase por situación de Disponibilidad, y concluya todo, luego de una penuria, **sobreseído.** Ello **resta exponencialmente al esfuerzo integral del policía, implicándole a su vez un perjuicio personal directo a los haberes del empleado, y de su grupo familiar, resintiendo la economía doméstica de los mismos.**

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la ley deben responder a ser normas actualizadas y contestes con los tiempos que corren, no se observaron grandes diferencias respecto de estas medidas entre el cuerpo legal vigente hasta mayo de 2006 (que databa de 1972, dictada bajo Gobierno de Facto), y la ley 12.521, ya que los aspectos sumariales o disciplinarios se hallan en el RSA, que ha continuado en vigencia, no pudiendo aplicarse como se vio, los preceptos del Decreto 461/15.

Por todo lo hasta aquí expresado considero conveniente, no sólo la implementación urgente del nuevo régimen disciplinario, que busca dotar al procedimiento de mayor oralidad, menores plazos y mayores recaudos procedimentales,



sino que exista un real criterio restrictivo a la hora de implantar medidas cautelares, dada la excepcionalidad que toda cautelar posee en todo sistema, como hemos visto.

Sólo permitiendo realmente *“la conformación de una fuerza policial cuyos integrantes sean seres éticos, sociales y libres; identificados con los valores culturales nacionales y provinciales, respetuosos de las normas y preceptos constitucionales, conscientes de sus derechos y responsable de sus obligaciones ciudadanas”* (como rezan los considerandos del Decreto 423/13, vinculado a los ascensos policiales) es que puede hallarse el camino para una sociedad con mayor seguridad, y a las claras para ello será necesario capacitar, recompensar y castigar cuando es debido, remunerar y en suma, dignificar la labor policial, siendo parte de ello, la aplicación restrictiva de toda medida que afecte al mismo.

Sin más, se espera con el presente, efectuar una contribución al fin último de la Administración, el bien común.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. ALTAMIRA GIGENA, Julio Isidro; La Función Administrativa; en <http://www.acader.unc.edu.ar/artfuncionadministrativa.pdf>.
2. ALVARADO VELLOSO; Introducción al Estudio del Derecho Procesal (1ra. Parte); Rubinzal Culzoni Ed.; Santa Fe, 1995.-
3. BIELSA, Rafael; Principios de Derecho Administrativo; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1963.-
4. CALVO SUAREZ, Diego Germán; Presunción de Inocencia; 12-07-2010; Publicación: IJ Editores; Cita: IJ-XXXIX-206.-
5. CAPITANT, Henri; Vocabulario Jurídico; Ed. Depalma; Buenos Aires, 1979; p. 336.-
6. CARLOS, Eduardo B., 'Jurisdicción' en Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XVII, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1963; p 536.-
7. CASSAGNE, Juan C. Efectos de la interposición de recursos y las suspensión de los actos administrativos- ED 153-995
8. CASSAGNE, Juan Carlos; Manual de Derecho Administrativo; Lexis-Nexis; Buenos Aires, 1998.-
9. CHEDE, Antonio Pedro; La tutela Cautelar en el Recurso Contencioso-administrativo Provincial (Ley 11.330); LLL; 1998-1.-
10. CUENCA, Daniel y SOKOL, Paula, La Policía de la Provincia de Santa Fe; en Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina; Universidad de Tres de Febrero y otros; Buenos Aires, 2011.-
11. DE ELÍA, C. Código Procesal Penal de Provincia de Buenos Aires, Librería El Foro, 2001.
12. DEVIS ECHANDIA, Hernando; Nociones Generales de Derecho Procesal Civil; Colección Jurídica Aguilar; Madrid, 1966.-
13. DROMI, Roberto; Manual de Derecho Administrativo- Tomo I; Astrea; Bs. As., 1987.-
14. DUARTE, David; Visión nacional y provincial del empleo público; Publicado en: La Ley Online (<http://alumnosmdag.blogspot.com.ar/2010/06/vision-nacional-y-provincial-del-empleo.html>).-
15. GORDILLO, Agustín; Tratado de Derecho Administrativo (Tomo I); Fundación de Derecho Administrativo; 2004.-
16. GRAU, Armando E.; Procedimiento Administrativo en Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIII, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1963.-

17. HUTCHINSON, Tomás, Ley Nacional de Procedimiento Administrativos. Tomo 1.-Editorial Astrea-Buenos Aires 1993.
18. LAPENTA, Eduardo; Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1998 en “LA CRISIS DE LA JURISDICCIÓN” de en <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/viewPDFInterstitial/2/5>.-
19. LINARES, Juan Francisco; Razonabilidad de las Leyes; Ed. Astrea; Buenos Aires, 1989.-
20. LISA, Federico y WEDER, Rubén; El proceso contencioso Administrativo en la Provincia de Santa Fe - Tomo I; Ed. Juris; Rosario, 1998.-
21. LISA, Federico; Los presupuestos sustanciales de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo; en “Institutos de la Justicia Administrativa”; Ed. Zeus; Rosario, 2006.-
22. LÓPEZ VERGARA, Patricia; ¿Existe jurisdicción administrativa, o facultad jurisdiccional de la administración? Colección de Análisis Jurisprudencial Elementos de Derecho Administrativo - Director: Tomás Hutchinson; Editorial LA LEY; 2003.-
23. LOSA. Mariano Alejandro; El conflicto existente entre el non bis in idem como garantía constitucional y la reincidencia como precepto legal de obligatoria aplicación en materia penal.
24. MATA, Ismael, citando a Fiorini en “Aproximación al pensamiento jurídico de Bartolomé A. Fiorini”, Revista Argentina de Derecho Administrativo
25. PADILLA, Miguel M.; Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías; Ed ABELEDO PERROT; Buenos Aires, 1996, referenciado por SABSAY, Daniel Alberto y ONAINDIA, José Miguel, La Constitución de los Argentinos; Ed. Errepar; Buenos Aires, 2009.-
26. REY VÁZQUEZ, Luis Eduardo en “Procedimientos Sancionatorios: Principios Aplicables” (UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE -UNNE- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas-. Corrientes): síntesis del trabajo original presentado por ante la Secretaría de Ciencia y Técnica de la U.N.N.E., como parte del Trabajo de Investigación sobre la “POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN”, dirigido por la Dra. Mirta Gladis SOTELO de ANDREAU; en <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2001/1-Sociales/S-033.pdf>.-
27. SMITH, Juan Carlos; Razón Suficiente en Enciclopedia Jurídica OMEBA (Tomo XXIII); Ed. Bibliográfica Argentina; Buenos Aires, 1967.-

**FALLOS.**

28. CCA N°1; A y S, tomo 17, pág. 205; “GARAVAGLIA, Nelio César contra MUNICIPALIDAD DE CALCHAQUÍ sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” (Expte. C.C.A.1 n° 189, año 2005); 15-9-2009.-
29. CSJN (CS); 1960/09/19 ~ Fernández Arias, Elena y otros c. Poggio, José (Suc)
30. CNAContAdmFed, Sala I, en la causa: "MARTÍNEZ, MARIO O. c. PREFECTURA NAVAL ARGENTINA
31. CSJN, B. 409. XXXIV; RHE Banco Latinoamericano Sociedad Anónima c/Banco Central de la República Argentina; 28/08/2007; T. 330, P. 3714)De la Disidencia del Dr. E. Raúl Zaffaroni. -Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia.
32. CSJN; Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 s/ Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750-002119/96); Fecha: 5-abr-2005; Cita: MJ-JU-M-3482-AR | MJJ3482 | MJJ3482; Producto: Microjuris – SOC.-
33. <sup>1</sup> CSJN; Pedro Inchauspe Hermanos c/ Junta Nacional de Carnes. Junta Nacional de Carnes c/ Baurin, Juan J. Junta Nacional de Carnes c/ Corbett Hnos; 1944; T. 199, P. 483.-
34. CSJN; López de Reyes Fallos, 244: 548, López de Reyes
35. CSJN; B. 409. XXXIV; Banco Latinoamericano Sociedad Anónima c/Banco Central de la República Argentina; 28/08/2007.-
36. CCA N° 2; “Segantini, Cristian c/Provincia de Santa Fe s/RCA”; Auto N° 198 del 25.04.2017.-
37. CSJSF; KRUSE, GUSTAVO ARRULFO c/ PROVINCIA DE SANTA FE s/ RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE SANTA FE; EXPTE N° 541-86; 25 de Agosto de 1993
38. CCA N°2; “Budaci”; A y ST 37, pág. 108.-
39. TSJCBA, sentencia 156 del 25/04/2000, "in re": "Guevara, Ramón Elías y otro c. Provincia de Córdoba - Plena Jurisdicción - Recurso de Apelación"; AJ, Año I, N° 13, abril 2000, p. 4
40. CSJN; G. 911. XXXVI; RHE; Garrafa, Carlos Francisco y otro s/lesiones culposas; Causa N° 1622/92; 31/10/2006; T. 329, P. 4688



A.	<b><u>RESUMEN</u></b> .....	1
B.	<b><u>ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO</u></b> .....	1
C.	<b><u>INTRODUCCION</u></b> .....	2
D.	<b><u>CAPITULO I: DEL PROCEDIMIENTO Y JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA</u></b> .....	3
	1. <i>Jurisdicción. Conceptualización</i> .....	4
	2. <i>Jurisdicción y Procedimiento Administrativo</i> .....	6
	3. <i>Procedimiento. Caracteres. Principios que informan los procedimientos administrativos generales. Legislación Provincial</i> .....	9
	4. <i>Conclusiones parciales</i> .....	15
E.	<b><u>CAPITULO II. LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO</u></b> .....	16
	1. <i>Procedimientos disciplinarios. Conceptualización</i> .....	17
	2. <i>Principios aplicables en el ejercicio de la potestad sancionadora</i> .....	17
	3. <i>Diferencias y vinculación con el proceso penal</i> .....	25
	4. <i>Conclusiones Parciales</i> .....	28
F.	<b><u>CAPITULO III. MEDIDAS CAUTELARES</u></b> .....	30
	1. <i>Medidas cautelares (sentido amplio) en los procesos Contencioso Administrativos</i> .....	31
	2. <i>Los preceptos contenidos en el art. 14 de la 11.330</i> .....	32
	3. <i>Las medidas cautelares en el proceso penal</i> .....	34
	4. <i>Las cautelares en procedimientos sancionatorios: Su aplicación en diversos regímenes</i> .....	38
	5. <i>Conclusiones parciales</i> .....	43
G.	<b><u>CAPITULO IV - DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO POLICIAL EN SANTA FE</u></b> .....	44
	1. <i>Policía de la Provincia de Santa Fe: Apreciaciones Generales</i> .....	45
	2. <i>Situación Normativa Policial</i> .....	51

3. <i>Procedimiento disciplinario: Tratamiento Normativo</i> .....	54
4. <i>Situaciones de Revista</i> .....	59
5. <i>Medidas Disciplinarias. Relación con las Situaciones de revista bajo examen</i> .....	60
6. <i>De la Disponibilidad. Conceptualización.</i> .....	62
7. <i>De la situación de Pasiva. Conceptualización</i> .....	64
8. <i>Requisitos de la Disponibilidad. Los Plazos</i> .....	64
9. <i>Órgano encargado de su dictado</i> .....	65
10. <i>Efectos funcionales de ambas Medidas Preventivas</i> .....	67
11. <i>De los alcances salariales</i> .....	68.
12. <i>Cese de la Disponibilidad y de la Pasiva. Efectos</i> .....	69
13. <i>Conclusiones parciales-</i> .....	70
<b>H. <u>CONCLUSIONES GENERALES</u></b> .....	71
<b>I. <u>BIBLIOGRAFIA y FALLOS</u></b> .....	73
<b>J. <u>INDICE</u></b> .....	77