

Prólogo

POR MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ

Según enseña la metafísica, el proceder científico exige examinar las cosas desde el efecto antes que desde la causa, pues mientras el efecto está en necesaria conexión con la causa, la causa no dice, de suyo, relación al efecto ¹.

Es por ello que si bien consideramos inescindible de la obra hacer referencia a las características intelectuales, científicas, profesionales y morales de quien la produjo, es decir de su autor, dejaremos este aspecto para el final. Final que constituirá el encuentro con la causa eficiente a la cual el propio análisis de la pieza referenciada nos conducirá.

La obra

Estudia esta las consecuencias prácticas del fundamento y fin de la responsabilidad disciplinaria en la caducidad del sumario administrativo, la prescripción de la acción disciplinaria y los sujetos susceptibles de ser sumariados. Ello, en el marco del procedimiento sumarial regulado por el Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por Decreto N° 456/2022 (RIA), aplicable en todas las dependencias del

¹ González Álvarez, Ángel, *Tratado de Metafísica. Ontología*, Editorial Gredos, segunda edición, Madrid, 1967, pp. 24 y 288.

Poder Ejecutivo nacional –y, en su caso, en los entes descentralizados– que estén regidas por la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (LMREP).

Dicho universo de predicación subjetiva se amplía al analizar si el aludido régimen debe también seguirse con respecto al personal que dejó de pertenecer a la Administración pública, a los funcionarios políticos y al personal transitorio, al contratado y a los dependientes alcanzados por la LCT.

El plan de trabajo se estructura de tal suerte en tres grandes capítulos o núcleos temáticos: el capítulo I, “República, responsabilidad disciplinaria y función administrativa”; el II, “Caducidad del procedimiento administrativo disciplinario y prescripción de la acción disciplinaria”, y el III, “Agentes susceptibles de ser sumariados”. Consta asimismo de un valioso apéndice bibliográfico y de jurisprudencia, judicial y administrativa, citada.

Ya a primera a vista se advierte que los institutos o aspectos examinados –que encuadran todos en lo que puede sistematizarse como Derecho Administrativo Disciplinario, especie del derecho administrativo sancionatorio– revisten, siguiendo con el abordaje metafísico, el carácter de “relaciones trascendentales”²; es decir, constituyen aspectos que se presentan siempre, en acto o en potencia, en el ejercicio de la potestad disciplinaria, como modos de existencia de la potestad administrativa sancionatoria interna, o disciplinaria, que se constituyen por una

² La relación trascendental o esencial es una relación identificada con el ser o ente determinado, al que hace relativo a otra cosa. No se trata de una relación añadida como un accidente a un determinado ser substancial o accidental, como en el caso de la relación predicamental; sino de una relación constitutiva de un ser –substancial o accidental– que se constituye tal por relación a otro, de tal manera que ese ser no se distingue de la relación, ni tiene sentido sino por esa relación que lo constituye tal ser. Sin esa relación el ser en cuestión dejaría de ser tal ser y no podría ser conocido como tal. Así, la vista es esencialmente tal por su relación al color y a la luz, el oído por su relación al sonido y el tacto por su relación a la extensión. Si prescindimos de tal relación, el ser pierde su esencia, la vista deja de ser una potencia para ver, el oído una potencia para oír y el tacto una potencia para tocar (v. Derisi, Octavio N., *Estudios de Metafísica y Gnoseología, I Metafísica*, Editorial de la Universidad Católica Argentina, EDUCA, Bs. As., 1985, p. 225; ver en igual sentido, el mismo autor en: SAPIENTIA, 1983, Vol. XXXVIII, “Las relaciones trascendentales”; también, Peñalver, P. “La noción escolástica de relación trascendental”, en *Anuario Filosófico* (1970), 3, pp. 253 a 285).

relación no realmente distinta del ser al que refieren, bien que fundada en él; en suma, que no añaden nada al ser de la potestad disciplinaria sino que explicitan o subrayan algún aspecto³. Todas ellas, abrazadas, expresan la realidad misma de la potestad disciplinaria y son inherentes a la potestad disciplinaria, son la misma potestad disciplinaria.

En similar orden de ideas, también es destacable la impronta teleológica de la obra, trasuntada por el título, que focaliza en las “Consecuencias prácticas del fundamento y fin de la responsabilidad disciplinaria en la caducidad del sumario administrativo, la prescripción de la acción disciplinaria y los sujetos susceptibles de ser sumariados”. En efecto, los institutos sobre los que versa el estudio se encuentran incardinados teleológicamente, es decir de acuerdo con un fin, en la especie, la preservación del interés público secundario –e indirectamente, el primario – que especifica el movimiento operativo de cada uno de ellos. Aplaudimos este enfoque toda vez que la única forma de comprender la realidad es conocer su fin, que da razón de su existencia, de su finalidad natural inmanente, que nos permite conocer “la cosa viva”, que es lo que realmente importa en el Derecho⁴.

Pero ingresemos a los temas que el lector encontrará en este libro. Sucintamente, podemos decir que el texto, a lo largo de sus tres capítulos, pivota en los siguientes ejes, presupuestos y cuestiones conceptuales, a los que pasa revista:

1) La responsabilidad del Estado y del funcionario público es una nota característica de la república.

2) La disciplinaria es una de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

3) La responsabilidad disciplinaria deriva del derecho administrativo.

4) La responsabilidad disciplinaria, además de ser un principio cardinal de la república, es un poder inherente a la función administrativa;

³ Derisi, Octavio N., *Estudios...*, pp. 226 a 228.

⁴ Massini, Carlos Ignacio, *La desintegración del Pensar Jurídico en la Edad Moderna*, Abeledo- Perrot, 1980, Buenos Aires, pp. 40 a 41.

ello significa que no requiere una expresa enunciación normativa, sin perjuicio de las limitaciones que corresponda plantear.

5) La responsabilidad disciplinaria como poder inherente impacta directamente en la regulación del plazo de sustanciación de sumarios, de la acción disciplinaria y con relación a quiénes pueden ser sumariados. En materia de plazos, las normas no pueden contener plazos que cercenen arbitrariamente el ejercicio de esa potestad inherente.

6) La responsabilidad disciplinaria como producto de la función administrativa encuentra su cauce formal en el procedimiento administrativo; de tal suerte, el procedimiento disciplinario, al ser un procedimiento especial, se rige por los principios generales del procedimiento (que se aplican según las particularidades propias de la disciplina) y los principios específicos.

7) El plazo de caducidad para la sustanciación y resolución de los sumarios regulado por el art. 38 de la LMREP resulta inconstitucional; ello, por resultar arbitrarios su exigüidad (6 meses) y el punto de partida que se consagra para su cómputo, al establecer la comisión del hecho o conducta imputada como *dies a quo*.

8) Es necesario que exista una regulación normativa que otorgue a la Administración un plazo máximo razonable para la sustanciación del sumario administrativo disciplinario una vez dictado el acto que ordena su apertura; este debe receptor el “umbral o margen razonabilidad” que surge de la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación, la opinión de los autores, así como de las pautas establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

9) La apuntada “razonabilidad sistemática” también alcanza a los plazos de prescripción para la aplicación de las sanciones disciplinarias; estos no deben ser “ni muy breves como para cercenar irrazonablemente el poder disciplinario inherente al ejercicio de la función administrativa, ni lo suficientemente extensos como para desconocer la libertad integral del ciudadano”.

10) Es conveniente introducir, en lo tocante a la prescripción, la clasificación de las faltas en instantáneas, continuas y permanentes; esta clasificación impacta en el inicio del cómputo del plazo de prescripción

así como la toma de conocimiento de la falta por parte de la Administración; también incide sobre el *dies a quo*.

11) Procede incluir en el análisis del universo de agentes que pueden ser sumariados, la situación de quienes han dejado de pertenecer a los cuadros de la Administración, así como la de los contratados, el personal transitorio, los funcionarios políticos, los dependientes alcanzados por la LCT.

Algunas consideraciones especiales que nos suscitan los apuntados ejes conceptuales

En cuanto a la responsabilidad disciplinaria del agente como un rasgo de la República:

La obra inserta atinadamente la temática de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios, que forma parte de la responsabilidad del Estado como una de las notas que caracterizan a la forma republicana de gobierno adoptada por la Argentina. Ello constituye el marco constitucional, jurídico y político que cimenta su posterior desarrollo y que la vertebraba.

Cabe agregar de nuestra parte que la aludida forma republicana se conecta con el “buen gobierno”, en lenguaje más moderno, “gobernanza”. Y que tanto el Estado como las tres funciones del poder, entre ellas la administrativa, tienen una función eminentemente moral. Porque persiguen dar satisfacción a las exigencias de bien común necesarias para el cumplimiento de los fines existenciales de la persona humana, fines que sustentan la responsabilidad moral de esta⁵.

Ciertamente, en el marco de la función administrativa, la organización administrativa y la relación de empleo público que la corporiza y anima, que le imprime vida, resultan alcanzadas por la naturaleza ética de los fines del Estado y del derecho. Es por ello que la buena administración y el buen gobierno se realizan a través de la conducta virtuosa

⁵ Messner, Johannes, *Ética Social Política y Económica a la luz del Derecho Natural*, RIALP, Madrid, 1967, pp. 857 y ss.

de quienes vehiculizan y motorizan la función pública, esto es, de los agentes, empleados o funcionarios públicos.

No hay esquema institucional ni racional legal que pueda prescindir del último soporte de la actividad administrativa que es la persona humana como órgano individuo. Así fue intuitivo tempranamente por la filosofía política desde Platón postulando en su *República* el gobierno de los hombres sabios⁶, hasta los *Espejos de Príncipes* en la Edad Media⁷.

La especial gravitación de las virtudes en el buen gobierno es puesta de relieve singularmente en los frescos pintados por Ambrogio Lorenzetti, en el siglo XIV (años 1338-1340), en la *Sala de los nueve* en el Palacio Público de la entonces República de Siena. Estos frescos –denominados “Alegoría del buen y del mal gobierno”– recordaban a los gobernantes de la ciudad cuando se reunían para tomar las decisiones de gobierno, las consecuencias del buen gobierno en la ciudad y en el campo, y las consecuencias del mal gobierno en la ciudad y en el campo. Aún hoy perduran con su mensaje, constituyendo un dato anecdótico que las pinturas que ilustran el buen gobierno y que reflejan las virtudes de los gobernantes se mantienen en excelente estado, mientras que las pinturas correspondientes al mal gobierno presentan rasgos de deterioro, explicables, en puridad, por razones de humedad en las paredes sobre las que se pintó el mal gobierno, los vicios correlativos y sus consecuencias.

⁶ Sobre la base de que el saber conducía a la virtud; tanto para Platón como para su maestro Sócrates, el alma no puede conocer lo que es bueno sin ser justa, “el conocimiento es ya virtud” (v. Jaeger, Werner, *Aristóteles*, Fondo de Cultura Económica, México, Pánuco, 1947, pp. 33 a 34 y Messner, Johannes, *Ética Social Política y Económica a la luz del Derecho Natural*, pp. 152 y ss.).

⁷ Estos “Espejos de príncipes” respondían a una concepción antropomórfica del buen gobierno que se quiebra con el advenimiento del modelo institucional primero y luego del paradigma racional legal de Estado.

En cuanto al plazo de caducidad razonable para la tramitación de los sumarios administrativos:

Acierta la obra al considerar el plazo de caducidad del procedimiento sumarial como una necesaria especificación razonable de la garantía del plazo razonable. Y subrayamos que el plazo de caducidad razonable (que califica en materia de sumarios como “caducidad-perención”) interesa al interés público porque su duración debe permitir y no frustrar el adecuado ejercicio de la potestad disciplinaria. Pero también y de igual manera, porque constituye una manifestación del debido proceso adjetivo que no puede ser soslayado por la juridicidad y que constituye un límite a la prerrogativa⁸. Es por ello que deviene imperativo y que, en nuestra opinión, debe estar contemplado por la ley y no librado a la ponderación de la autoridad, sea administrativa o judicial⁹.

En cuanto a la prescripción de la acción disciplinaria:

En el marco de la evolución normativa que se traza en el trabajo del instituto en cuestión, se señala que con las reformas introducidas por la Ley de Bases a la LMREP, los plazos de prescripción fueron duplicados, de modo que según la redacción actual del art. 37 de la LMREP la acción disciplinaria prescribe al año para los hechos que pudieren dar lugar a apercibimiento o suspensión, a los dos (2) años para los que pudieren ocasionar la cesantía y a los cuatro (4) años para los hechos que pudieren causar la exoneración, manteniéndose la comisión de la falta como *dies a quo* del plazo.

⁸ Explican Fiedrich y Brzezinski que incluso para el mismo Hobbes, acérrimo defensor del principio *princeps legibus solutus est* y padre de los regímenes absolutistas y totalitarios, la decisión arbitraria del gobernante se encontraba con la limitación infranqueable del derecho a la propia defensa que tenía cada uno de sus súbditos (Fiedrich, Carl J. y Brzezinski, Zbigniew, *Dictadura totalitaria y autocracia*, Libera, Buenos Aires, 1975, pp. 23 a 24).

⁹ V. Rodríguez, María José, “El plazo de “caducidad - perención” como especificación legal del “plazo razonable” en los procedimientos disciplinarios”, CIJur, Doctrina, 26 de junio de 2025, disponible online en <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/15247>, pp. 20 a 21.

Si bien el incremento de estos plazos viabilizaría un ejercicio de la potestad disciplinaria que compulsa las exigencias de la debida preservación del interés público secundario en mayor medida que la regulación preexistente —oportunamente reputada como inconstitucional tanto por la PTN como por la doctrina—, el profesor Comadira propone, *de lege ferenda*, incorporar la clasificación de las faltas en instantáneas, continuas y permanentes. En el caso de las faltas instantáneas, el *dies a quo* correría a partir de la comisión de la falta; en las restantes tipologías (faltas continuas y permanentes), desde que la falta hubiera cesado de cometerse. Y agrega como nuevo elemento a considerar para el aludido *dies a quo*, la toma de conocimiento de la falta por parte de la Administración. A partir de esta, resultaría aplicable un plazo de prescripción menor, siempre y cuando no hubieran vencido los plazos aplicables desde la comisión de la falta en el caso de las instantáneas, o del cese de su comisión, en el caso de las continuas o permanentes.

No cabe menos que adherir al esquema sistemático que propicia y a las soluciones y alternativas más ricas que despliega dado que estas posibilitan un más adecuado ajuste del ejercicio de la potestad disciplinaria a las diferentes circunstancias que pueden presentarse en la tarea perquisitiva.

De capital trascendencia axiológica resulta en nuestra opinión la conclusión del autor relativa a que en aquellos ordenamientos jurídicos en los que no estuviera regulada la prescripción de la acción disciplinaria, en modo alguno podría sostenerse que la referida acción debería considerarse imprescriptible. Porque en un Estado Constitucional de Derecho nadie debe vivir bajo la amenaza permanente de que, en cualquier momento y cualquiera que sea el tiempo transcurrido, pueda ser sancionado o sometido a un procedimiento administrativo, con las graves consecuencias consiguientes. De allí que, en definitiva —propugna—, debe estarse al reconocimiento pleno de la operatividad de la prescripción de la acción y sanción en el ámbito del derecho administrativo sancionador (sea general o disciplinario), se trate de los funcionarios comprendidos en la LMREP o en cualquier otro régimen disciplinario.

En cuanto a los agentes susceptibles de ser sancionados:

En lo atinente a esta temática, el volumen en comento plantea los siguientes interrogantes que desagregan los contenidos de la cuestión:

- ¿Puede ser sujeto pasible de un sumario administrativo disciplinario quien ya no pertenece a los cuadros de la Administración Pública?
- ¿Qué sucedería si la posible falta disciplinaria fue presuntamente cometida por un funcionario político, un agente contratado o personal transitorio? ¿Resulta jurídicamente viable iniciar o continuar tramitando un sumario administrativo disciplinario –o, en su caso, la información sumaria– en aquellos supuestos?
- ¿Es aplicable el procedimiento disciplinario previsto en el RIA al personal de la Administración Pública sujeto a la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (LCT)?

Y la respuesta –cuya lectura dejamos al lector– expresa una perfecta coherencia con la concepción de la potestad disciplinaria como un poder inherente a la función administrativa que, por cierto, compartimos.

En suma

El examen de la temática plasma un logrado equilibrio entre la prerrogativa (servicial) y la garantía (solidaria) tal como nos enseñara el profesor Julio R. Comadira, padre de Fernando, y cuya escuela este continúa, engalanándola y enriqueciéndola en cada libro que publica.

No está tampoco ausente en el trabajo que prologamos la mirada ética que se apoya en la afirmación de que el Estado es el primer obligado ético¹⁰. Porque el Estado, efectivamente, es un valor ético. Y esto, el autor lo tiene muy claro y lo demuestra a lo largo de su trabajo y de modo consistente con la temática.

¹⁰ Dictámenes 263:8, entre muchísimos otros.

Tal como anticipamos al inicio, la obra revela y nos lleva a su artífice. Y desnuda su enfoque rigurosamente “sistemático”, propio de la modernidad, no “tópico”. En efecto, el profesor Fernando G. Comadira conecta sus libros y el pensamiento que en ellos plasma, configurando un perfectísimo, sólido y casi irrefutable marco de soluciones específicas a problemas específicos que constituyen una derivación inevitable, casi necesaria, de razonamientos más generales, previamente desarrollados, con perfecta unidad de sentido, y en absoluta interconexión. Diríase “interoperables”, para usar una expresión que es hoy frecuente.

Su “marca” deviene así una rigurosa sistemática que desgrana, paso a paso, a medida que se avanza en la lectura, los institutos que examina, yendo de lo general a lo particular y elevándose desde lo particular a lo general si la mejor comprensión del tema lo reclama, en una dinámica de doble vía que clausura siempre la cuestión satisfactoriamente y –reiteramos– con plena unidad de sentido.

Forma parte de esta rigurosidad la compulsión exhaustiva en cada tema de las opiniones de los autores, de la doctrina de la Procuración del Tesoro y de la jurisprudencia judicial, tanto nacional como local e, inclusive, interamericana o internacional. Y por cierto, la puntual conclusión del profesor Fernando G. Comadira, que no rehúye ninguna cuestión, por problemática que esta fuere, proponiendo, de ser pertinente, las tesis que considera satisfactorias para saldar las aporías que encuentra.

Pasemos al autor

Siempre nos ha admirado este jurista, cuya trayectoria y producción académica¹¹ exorbita con creces su juventud y edad. Y que además es una figura proteica, polifacética, versátil, que busca con avidez en todas las expresiones de la cultura y de la vida de relación –singularmente, en el arte y en el deporte, en el surf, su pasión– descubrir los hilos metafísicos que tejen el entramado de la realidad.

¹¹ Doctor en Derecho, Magister en Derecho Administrativo, Diplomado en Contratación Pública, autor de valiosísimas obras que suelen versar sobre temas no explorados suficientemente por la doctrina, como la acción de lesividad, el derecho disciplinario, etc.

Hemos dicho antes de ahora que en Fernando titila con frescura el genio, este lanza destellos permanentes que nos iluminan. Y también hemos dicho antes de ahora que Fernando vive y –fuerza es decirlo, a veces también *padece*– “el estado estético” del que nos habla Schopenhauer, estado estético que, en el contexto de este prólogo, podemos bien denominar “estado intelectual”¹².

Fernando corre el “velo de maya” de todo lo que oculta la realidad y la verdad, y llega hasta el hueso. Este es su signo y su sino. El intelecto del intelectual devenido artista, libre de toda tiranía de la voluntad veleidosa y caprichosa, se sobrepone a esta. Y aflora el saber desinteresado, el saber contemplativo que, libertado de intereses, solo se satisface con la verdad, que solo allí encuentra su plenitud y su paz.

Y es entonces cuando Fernando logra –siempre parafraseando a Schopenhauer– que también nosotros “*nos sintamos perfectamente felices*”¹³, cuando alcanza ese conocimiento desprendido, altruista, especulativo, objetivo, profundo, resplandeciente, que, con su maestría, con su genio, nos comparte.

¹² Schopenhauer, Arthur, *El mundo como voluntad y representación*, Losada, Bs. As., 2017. Traducción de Xul Solar, Prólogo de Thomas Mann.

¹³ Ídem, pp. 20 a 22, Prólogo de Thomas Mann, Con magnífica poesía, la expresión continúa “...festejamos el domingo del trabajo forzado en la cárcel del querer, la rueda de Ixión se detiene”.