

EL PLAZO DE “CADUCIDAD - PERENCIÓN” COMO ESPECIFICACIÓN LEGAL DEL “PLAZO RAZONABLE” EN LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS


Por Magíster María José Rodríguez

SUMARIO

1. La potestad sancionatoria disciplinaria (interna)	02
1.1. La potestad sancionatoria: ¿potestad inherente o potestad cuya regulación resulta del resorte del legislador...?	03
1.2. El régimen de investigaciones administrativas como reglamentación de la potestad disciplinaria y del derecho de defensa	05
2. Los procedimientos disciplinarios como ámbitos sensibles a la dignidad de la persona humana	06
2.1. La dignidad de la persona humana en el plano constitucional configurado por los arts. 11 CADH y 75 inc. 22, CN	07
2.2. La dignidad de la persona humana: la necesidad de recurrir a la filosofía para su conceptualización	09
2.3. El principio de juridicidad, corolario de la dignidad de la persona humana y como expresión de la nomocracia griega	11
3. El sumario y la imperatividad del plazo de caducidad consagrado legalmente	12
3.1. Las diferentes clases de caducidad y la caducidad - perención	13
3.1.1. La singular articulación de la caducidad - perención con el procedimiento y sus efectos.....	15
3.1.2. La necesaria imperatividad de la caducidad - perención en los procedimientos que implican “entornos de coacción inherente”.....	17
3.2. La caducidad - perención, exigencia del principio de oficialidad y especificación legal de la garantía del plazo razonable como límite a la prerrogativa estatal disciplinaria	19

1. LA POTESTAD SANCIONATORIA DISCIPLINARIA (INTERNA)

La función administrativa se endereza teleológicamente a realizar de un modo directo e inmediato el bien común o interés general¹ que se suele denominar “*interés público primario*”².

Para concretar este fin requiere, entre otras prerrogativas, de la potestad sancionatoria.

La potestad sancionatoria puede ejercerse sobre los particulares administrados cuando estos incurren en ilícitos administrativos (infracciones, faltas). O bien, puede desplegarse en el seno interno de la organización administrativa cuando los funcionarios y empleados que se desempeñan en la Administración Pública no lo hacen según las normas aplicables que perfilan deberes y prohibiciones. En este caso se denomina *potestad sancionatoria disciplinaria interna*³.

1. Las expresiones “interés general”, “interés público”, “bienestar general” suelen ser usadas de modo intercambiable con la noción de “bien común” perfilada por la filosofía clásica. De nuestra parte, preferimos esta última como concepto que trasunta una profunda axiología y teleología, frente a las tres primeras. En efecto, la noción de interés público parece reflejar un concepto más cuantitativo que cualitativo. Interés público significa desde la trazabilidad etimológica, *inter-esse* —estar entre—, “lo que importa a todos” (Escola, Héctor Jorge, *El Interés público. Como fundamento del derecho administrativo*, Depalma, 1989, Bs. As., p. 237), que se atribuye a una mayoría numérica. Por su parte, el sintagma “bienestar general” puede ser interpretado de un modo reduccionista que no refleje los órdenes de relación de la persona humana ni la jerarquía de sus fines existenciales, cuyo cumplimiento requiere de condiciones constitutivas del bien común que justifica la existencia del Estado y que configuran su causa final. Frente a estas nociones, el bien común se presenta como el conjunto de condiciones de toda índole (espirituales, religiosas, culturales, intelectuales, jurídicas, económicas, de seguridad, materiales etc.) que posibilitan a las personas y a los cuerpos intermedios la realización de sus fines existenciales propios en libertad y bajo su propia responsabilidad.

Esta perspectiva incorpora al Estado y a su causa final dentro de la escala de valores y destierra la idea derivada del utilitarismo político de que el Estado es tan solo una institución de organización técnica al servicio de diversos intereses. El Estado —como señala Messner— es un medio al servicio de la plenitud de la existencia humana y de consiguiente debe respetar el orden de los fines existenciales del hombre. No es como pretende el liberalismo, un simple servidor del individuo con sus intereses económicos, ni un gran concierto económico al servicio de la producción social de la vida material, como sostiene el colectivismo. Como comunidad que tiene su fundamento en los fines existenciales del hombre, el Estado forma parte del orden ético y es un valor de ese tipo. Forma parte de la realidad de la plenitud de la naturaleza humana, su función

del bien común forma parte de la responsabilidad moral de la persona humana (Messner, Johannes, *Ética Social Política y Económica a la luz del Derecho Natural*, Rialp, Madrid, 1967, ps. 857 y ss.).

En contraste con esta conceptualización clásica de bien común —ciertamente de cuño aristotélico - tomista— se ha definido el interés público “con pureza de método”, prescindiendo de todo contenido, como “el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él, su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses e individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye sin aniquilarlos” (Escola, Héctor Jorge, *El Interés público*..., op. cit., ps. 249 a 250). Procede resaltar sin embargo que la colacionada noción “pura” debe ser rectamente inteligida en el pensamiento de este autor quien reconoce que el derecho, “siendo como es un objeto cultural, o de la cultura, con todo lo que ello significa, es pasible tanto de un conocimiento filosófico, como de un conocimiento científico, en el que se ubicaría la pretensa definición “pura” y “objetiva” (v. Escola, Héctor J., op. cit., ps. 3 a 5).

2. Comadira, Fernando G., *Derecho Administrativo Disciplinario*, Cátedra Jurídica, 2022, ps. 43 y ss.

3. *Ibidem*, p. 27. Explican García de Enterría y Fernández que, en materia de organización administrativa, la Administración exhibe una potestad disciplinaria que ejerce sobre los agentes que están integrados en su organización; la administración para mantener la disciplina interna de su organización dispone de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual impone sanciones a sus agentes, normalmente vinculadas al régimen funcional de los sancionados. Esta potestad admite dos extensiones:

La potestad sancionatoria disciplinaria que se despliega *ad intra* de la organización administrativa, tutela lo que se suele llamar en doctrina, el “interés público secundario”⁴.

Este interés público secundario consiste en el buen funcionamiento de la Administración; se trata, en definitiva, de asegurar y mantener el buen orden y el normal desenvolvimiento de la Administración Pública en miras a lograr un eficaz y eficiente desarrollo de la actividad administrativa⁵.

Es de remarcar la trascendencia de la potestad sancionatoria disciplinaria (interna) dirigida a los funcionarios y empleados públicos que integran la organización administrativa⁶, en tanto lastima la lógica que el Estado persiga el bien común con organizaciones que no funcionan o que escandalizan a través del incumplimiento de las reglas por sus propios integrantes.

1.1. La potestad sancionatoria: ¿potestad inherente o potestad cuya regulación resulta del resorte del legislador...?

Cada uno de los denominados poderes del Estado (en puridad, se trata de las funciones del poder) desarrolla actividad administrativa para viabilizar el cumplimiento de sus incumbencias constitucionales propias (legislativa, ejecutiva y judicial en la clásica tipología tripartita), es decir, de un modo propedéutico a concretarlas.

a) los servicios públicos (escolares, presos, internados en instituciones sanitarias), y b) miembros de las profesiones tituladas, integrados en colegios profesionales (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Civitas, Madrid, 2000, p. 168).

4. Comadira, Fernando G., *op. cit.*, p. 43.

5. Leemos en los considerandos del Decreto N.º 456/2022 que aprueba el Régimen de Investigaciones Administrativas: “Que el conjunto de atribuciones legales y reglamentarias que configura el régimen disciplinario tiene por objeto investigar y, en su caso, aplicar las sanciones que establece la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, aprobada por la Ley No. 25.164 y su reglamentación, aprobada por el Decreto N.º 1421/02, una vez verificadas aquellas conductas de las o los agentes estatales que lesionen el buen funcionamiento de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL y que se originen en la inobservancia de los deberes y prohibiciones inherentes a su relación de empleo público.

Que el régimen disciplinario constituye un sistema tendiente a coordinar la acción de los órganos administrativos tras una finalidad común, esto es asegurar y mantener el buen orden y el normal desenvolvimiento de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL en miras a lograr un eficaz y eficiente desarrollo de la actividad administrativa, para lo cual resulta necesario contar con un régimen procedimental general y uniforme en materia de investigaciones”.

6. Comadira, Fernando G., *Derecho Administrativo Disciplinario*, ps. 64 y ss. Sobre la trascendencia o proyección de este interés público secundario sobre el primario, v. también Ivanega, Miriam M., “Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial”, ap. I, JURISPRUDENCIA ARGENTINA - Suplemento Derecho Administrativo - 2006 II. Id SAJ: DACF070006.

De consiguiente, es razonable colegir que cada uno de los mencionados poderes, en el marco de la actividad administrativa que despliegan para concretar sus competencias constitucionales específicas o típicas, deben contar con potestades disciplinarias para restaurar el interés público eventualmente vulnerado en ese marco.

Desde esa atalaya, el ejercicio de esta potestad resulta del resorte de una competencia autónoma, propia de la función administrativa que despliega cada uno de los tres órganos que titularizan las funciones del poder de modo propedéutico a la concreción de su función constitucional específica.

Pero en la medida en que el ejercicio de esta potestad disciplinaria alberga la posibilidad de incidir sobre derechos de las personas, restringiéndolos, devienen en nuestro país, aplicables los arts. 14, 14 bis, 16, 17, 18, 19, 28, 33, 75, 76 y 99, inc. 3, de la CN, bloque normativo máximo que impera que los derechos de las personas deben ser regulados por ley formal del congreso⁷.

De consiguiente, podemos concluir que no resulta contradictorio sostener que la potestad disciplinaria es inherente a la función administrativa⁸, pero que, al propio tiempo, en tanto esta recaerá ineludiblemente sobre derechos de las personas, toda regulación restrictiva de derechos reclamará el concurso de la intervención del Poder Legislativo⁹. Este podrá regular y establecer cauces y márgenes de actuación para el despliegue de la apuntada potestad sancionatoria pero nunca podrá aniquilarla o anularla porque resultaría afectado el principio de división de funciones del poder.

7. La intervención del legislador resultará también imperativa si se adscribe a la idea de la indiferenciación ontológica entre delitos e infracciones o faltas, por aplicación del principio *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*, prescripto por nuestra Constitución (v. García Pullés, Fernando R., “La potestad sancionatoria administrativa y las garantías del derecho penal, *Prudentia Iuris*, Número aniversario, 2020, ps. 263 a 279).

8. Comadira, Fernando G., *Derecho administrativo disciplinario*, cit., p. 65. De nuestra parte, entendemos que sostener la apuntada inherencia no excluye su fundamento jurídico-positivo constitucional, su necesaria raigambre constitucional, en el Estado de Derecho actual.

9. Esta incidencia sobre los derechos de las personas se observa singularmente en los regímenes disciplinarios de las personas privadas de la libertad que se encuentran cumpliendo una pena. Ello, en tanto las sanciones que se aplican en este ámbito tienen reflejo en el denominado “régimen de progresividad del interno”. En tal sentido, pueden provocar graves perjuicios a este generando incluso, en ciertos casos, alteraciones considerables en la ejecución de la pena del interno. En efecto; existen sanciones disciplinarias que significan una nueva privación de libertad en el contexto de encierro como acontece con la sanción de aislamiento. En otros casos, las sanciones impuestas por infracciones de menor gravedad, impactan sobre el avance en los distintos períodos que implica el aludido régimen de progresividad o impiden el acceso a talleres de estudio o de trabajo, fundamentales para avanzar en el régimen de progresividad de la pena con la consiguiente obtención de beneficios liberatorios (v. Santamaria Pedro, “La participación de la defensa en el procedimiento sancionador en instituciones penitenciarias federales”, Trabajo de Investigación Final presentado para la obtención del título de Especialista en Derecho Administrativo, en la Universidad Nacional de la Matanza, febrero de 2024, disponible en <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/15178>).

El sistema constitucional argentino perfilado por las normas traídas que reclama la existencia de ley formal del Congreso para la regulación de las restricciones a los derechos resulta más estricto y garantístico que algunas soluciones jurisprudenciales aportadas por la COIDH que admiten que las faltas disciplinarias puedan estar establecidas en normas que no tengan rango legal¹⁰.

La aludida estrictez del sistema constitucional argentino al proteger las libertades que, como se dijo, resulta aún más garantística que la interpretación dada al art. 9 de la CADH por el tribunal interamericano, podría tornar superflua la consideración relativa a si los ilícitos y sanciones disciplinarias exhiben identidad ontológica con los ilícitos y sanciones penales¹¹. Ello en tanto la aplicación de las garantías constitucionales a la materia administrativa disciplinaria tanto como a la materia penal, así como a toda limitación de derechos, conduciría a un resultado similar.

1.2. El régimen de investigaciones administrativas como reglamentación de la potestad disciplinaria y del derecho de defensa

Un régimen de investigaciones administrativas implica la reglamentación tanto de la potestad disciplinaria de la Administración como del derecho de defensa de los agentes investigados.

En definitiva, un régimen de investigaciones constituye una suerte de bisagra entre la potestad sancionatoria disciplinaria (inherente a la Administración) y los derechos y garantías de los servidores públicos, cuya regulación resulta del resorte de la ley formal.

10. V. Corte IDH, 7-9-2022, caso “Mina Cuero vs. Ecuador”, párrafo 105 y caso “Maldonado Ordóñez vs. Guatemala”, 3 de mayo de 2016, párr. 89 y 95.

11. Para Juan C. Cassagne, “... todos los intentos de distinguir las penas propiamente dichas (regidas por el Derecho penal) y las sanciones penales administrativas y dotar a estas de una sustancia propia han fracasado” (v. Cassagne, Juan Carlos, *El principialismo y las fuentes de la Constitución Nacional. Singularidad del sistema judicialista argentino*, Ediar, Ciudad de Buenos Aires, 2023, p. 207 y ss.).

La debida preservación y el restablecimiento del interés público tanto primario como secundario eventualmente afectados dependerá del adecuado equilibrio¹² que resulte de estos dos elementos.

2. LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS COMO ÁMBITOS SENSIBLES A LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA¹³

Resulta intuitivo y evidente por sí mismo que los procedimientos disciplinarios constituyen ámbitos especialmente sensibles —similares a los procedimientos penales y penitenciarios— para la dignidad humana, debido al “entorno de coacción inherente” que implican.

En efecto, la manifiesta potencialidad ablatoria de derechos propia a la naturaleza de los apuntados procedimientos exige una especial vigilancia y atención con el objeto de prevenir posibles lesiones o afectaciones de la dignidad¹⁴ que, como explicaremos *infra*, constituye un **valor** constitucional, un **principio** fundamental del derecho con fuerza imperativa y un **derecho** humano en sí, deviniendo una noción polisémica.

Ello requiere que el ordenamiento jurídico contemple garantías efectivas que aseguren la debida preservación tanto en el plano de la configuración normativa de las faltas y sanciones (principio de legalidad estricta —tipicidad o taxatividad y exigencia de ley formal— como en el plano del procedimiento administrativo y del proceso judicial (consagración del derecho de defensa, entre otras)¹⁵.

12. El equilibrio puede ser examinado por analogía con la virtud humana, como un “justo medio entre dos extremos viciosos” (Julio Conte-Grand, “Morfología del Ministerio Público. Entre la acción y el juicio: el equilibrio como clave de bóveda institucional. Con especial referencia al MPBA” en: Conte-Grand, Julio M. (Dir.), Rodríguez, María José (Coord.), *El Ministerio Público en clave de gobierno abierto*, CIJur, 2023, ps. 42 a 43, disponible en <https://cijur.mpba.gov.ar/files/content/Libro-GOBIERNO-ABIERTO%20v2.pdf>.

13. Así lo ha entendido la COIDH, que en el marco de otros entornos sensibles a la dignidad de la persona como la materia penal y penitenciaria, ha ordenado capacitaciones sobre la necesidad de valorar adecuadamente los elementos que motivan una detención y requisita por parte de la policía como parte del control de las detenciones; v. COIDH “Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina”, sentencia del 1-9-2020 -Fondo y Reparaciones-, párrs. 124 y 125, con fundamento, entre otros, en la protección de la honra y de la dignidad —v. párr. 102—; v. en igual sentido, Res. PG N° 1267/22 del 26 de octubre de 2022, emitida por el Procurador General de la Prov. de Buenos Aires, en la que, con sustento en los aludidos párrafos 124 y 125 dispone capacitaciones obligatorias para el personal vinculado con estos ámbitos (magistrados y funcionarios).

14. Tomamos la idea de la sensibilidad de estos ámbitos perquisitivos con respecto de la dignidad humana, de Daniel Herrera que con similar sentido se refiere a los ámbitos penales y penitenciarios (Herrera, Daniel A., “La ley natural y la persona humana como principio y fundamento del derecho y del orden jurídico”, en AA.VV. *Los derechos humanos en Latinoamérica. Buenos Aires*, Pérez Cursi, J. I. (Coordinador), Educa, Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/contribuciones/ley-natural-persona-humana-herrera.pdf>.

15. En tal sentido, la tarea jurídica que concreta el derecho administrativo sancionatorio permite distinguir dos momentos: la le-

2.1. La dignidad de la persona humana en el plano constitucional configurado por los arts. 11 CADH y 75 inc. 22, CN

La dignidad de la persona humana es reconocida por la CADH en su art. 11 —y, por ende, por el art. 75, inc. 22, de la CN— que lleva como título “Protección de la Honra y de la Dignidad”. A tenor de la disposición, “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”.

Refiere Busso, “*que la palabra ‘dignidad’ fue incluida en el texto del artículo 11 en la décima sesión de la Comisión I de la Conferencia Especializada —encargada de revisar los referidos a la ‘materia de protección’— a raíz de una propuesta formulada por Uruguay, Estado que sugirió incorporar un primer párrafo al artículo 10 del proyecto de la CIDH con el objeto de establecer el ‘principio general’: ‘Toda persona tiene derecho al honor y al reconocimiento de su dignidad’*”, inclusión que fue aprobada¹⁶ (lo resaltado no está en el original).

Sin perjuicio de ello, la jurisprudencia de la CIDH ha utilizado la noción tanto como fundamento de derechos como de un derecho en sí mismo¹⁷.

La CSJN en diferentes fallos ha considerado a la dignidad de la persona humana como “*un valor supremo en nuestro orden constitucional (...) que impone que cualquier norma infraconstitucional sea interpretada y aplicada al caso con el entendimiento señalado por ese marco general*”¹⁸.

Desde la doctrina administrativista, Cassagne, si bien considera a la dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos¹⁹, no vacila en re-

gisferante, en la que deben extremarse los esfuerzos para el perfeccionamiento de las herramientas técnicas en favor de la mayor taxatividad posible (que no excluye el recurso a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados); y la *aplicativa* de la norma legal sancionatoria, en la que deben extremarse los esfuerzos para que la interpretación realice “la justicia del caso”. Esta última, por cierto, lejos está de ser mecánica o automática, sino que exigirá siempre una singular sindéresis.

16. Busso, Giuliana, “La dignidad como derecho en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, <http://orcid.org/0000-0002-3865-569X> (v. apartado III. Origen del artículo 11 de la CADH).

17. Busso, Giuliana, “La dignidad como derecho...”, op. cit. (v. Capítulo V. “Conclusiones”).

18. CSJN, 20/04/2010, “Recurso de hecho deducido por César Alejandro Baldivieso en la causa Baldivieso César Alejandros/ causa No. 4733”, Fallos 333:405; cabe tener presente que la invocación de la dignidad del hombre le permitió a la Corte, en el caso “Sejean” (Fallos 308:2268), admitir el divorcio vincular cuando la legislación aún lo prohibía.

19. Cassagne, Juan C., *Los grandes principios del derecho público (constitucional y administrativo)*, Santa Fe, Rubinzal–Culzoni Editores, 2021, ps. 90, 92 a 93.

ferir también específicamente al “principio” de dignidad²⁰; expresa, en tal sentido, que: “El principio de dignidad de la persona protege una variedad de situaciones (la de los funcionarios, militares, estudiantes, detenidos o reclusos, usuarios de servicios públicos, etc.) y debe observarse en todos los elementos del acto administrativo (...) Su quebrantamiento implica la inconstitucionalidad del acto por la violación de un tratado internacional que es parte de la constitución...”²¹.

Para Comadira, la dignidad de la persona reclama que la Administración debe estar sometida al principio de “juridicidad”. Este alude no solo a la ley en sentido formal, sino a la totalidad del ordenamiento jurídico: esto es, a los principios generales del derecho, la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y a los demás tratados con jerarquía superior a las leyes, a los reglamentos y a los precedentes administrativos en la medida en que esté comprometida la garantía de la igualdad y sean legítimos²².

En similar dirección a las opiniones colacionadas, hemos destacado antes que: “...el principio de juridicidad se integra en la dogmática jurídica del derecho administrativo como un verdadero pilar de las restantes nociones, como un verdadero imperativo del principio de la dignidad de la persona humana que atiende a su dimensión social. Esta integración dogmática es de recibo en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) que luego de pasar revista al catálogo de derechos de la primera parte, en el artículo 32 manda interpretarlos conforme con las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”²³.

20. Ello sin perjuicio de considerarla fuente central de todos los principios y derechos (Cassagne, Juan C., *Los grandes principios del Derecho Público...*, op. cit., p. 90).

21. *Ibidem*, ps. 92 a 93.

22. Comadira, Julio Rodolfo; Escola, Héctor Jorge; Comadira, Julio Pablo –Coordinador, colaborador y actualizador–, *Curso de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2012, Tomo 1, ps. 37 y 99 a 100.

23. María José Rodríguez, “La centralidad de la noción de acto administrativo como expresión de la función administrativa en su articulación con el principio de juridicidad” en: Rodríguez R. Libardo (Director), Rivero Ortega, Ricardo (Coordinador), Volumen en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil, *El acto administrativo*, Colección de Derecho Administrativo Comparado, Editorial Temis, IIDA, Editorial jurídica venezolana, Bogotá, Colombia, 2022, p. 34; v. sobre la profunda dimensión social del principio de juridicidad, María José Rodríguez en: Rodríguez, María José, “La estabilidad del acto administrativo frente la vigencia irrestricta de la juridicidad. Algunas perplejidades en materia tributaria” disponible *online* en [CIIJur - Centro de Información Jurídica del Ministerio Público de la Provincia de Bs. As. \(mpba.gov.ar\)](http://CIIJur - Centro de Información Jurídica del Ministerio Público de la Provincia de Bs. As. (mpba.gov.ar)).

2.2. La dignidad de la persona humana: la necesidad de recurrir a la filosofía para su conceptualización

Si bien la dignidad es de recibo tanto por la CADH (art. 11, también arts. 5° y 6°) y de consiguiente por nuestra Constitución nacional (art. 75, inc. 22), así como en numerosos otros tratados internacionales de derechos humanos, y afirmada constantemente por la doctrina, lo cierto es que no se encuentra en los mencionados dispositivos una definición respecto de su esencia.

Ello torna necesario recurrir a la filosofía en tanto disciplina que provee los conceptos fundamentales de las concepciones antropológicas que nutren al derecho²⁴.

Sobre la dignidad de la persona humana expresa Herrera que: “En relación con la noción de persona y particularmente de persona humana, encontramos la concepción también fundamental de dignidad humana. “Dignitas quiere decir la cualidad de ‘dignus’. Esta palabra, deriva de la misma raíz ‘dec’ que encontramos en el verbo defectivo ‘decet’ (‘es conveniente’, ‘merece’) y en el sustantivo ‘decor’ (lo que es merecido), de donde toda la serie de los otros términos relacionados con el decoro, es decir, con la apariencia excelente pero merecida”. En otras palabras, la dignidad refiere a algo excelente, merecedor de respeto. Por eso cuando hablamos de dignidad humana se refiere a **la cualidad de excelencia y merecedora de respeto que tiene el hombre por ser hombre**. En consecuencia, según cual sea la concepción de persona será la de dignidad humana”²⁵ (lo resaltado no está en el original).

24. Sobre la subalternación de los saberes, v. Sanguineti, Juan José, *La filosofía de la Ciencia según Santo Tomás*, Ediciones Universidad de Navarra S.A. Pamplona 1977, ps. 129 y ss.; también Di Marco, María Elisa, “El concepto de subalternación de las ciencias: Aportes para la delimitación interdisciplinar en Ciencias de la Educación” en *Actas del II Congreso Internacional Instituciones e interdisciplina: Alcances jurídicos, económicos y epistemológicos*, Editorial Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas, disponible online en https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/171990/CONICET_Digital_Nro.f124124c-9150-4f12-9fb0-5baaacac127f_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y; Conte-Grand, Julio, “Perspectiva económica y jurídica. Necesidad de una apreciación integral” en: Lorenzetti, Ricardo Luis, Schötz, Gustavo Juan (Coordinadores), *Defensa del Consumidor*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Bs. As, 2003, p. 28; “Presupuestos epistemológicos” en: Sánchez Herrero, Andrés, Director, Sánchez Herrero, Pedro, Coordinador, *Tratado de Derecho civil y comercial*, Tomo I, *Parte General*, Conte-Grand, Julio, Sánchez Herrero, Pedro, Autores, La Ley, ps. 5 y ss.

25. Herrera, Daniel A., “La ley natural...”, op. cit., p. 29.

Desde una perspectiva filosófica clásica, propia de nuestra tradición cultural y jurídica, la dignidad humana finca en el ser del hombre, en su naturaleza o esencia humana²⁶.

Boecio, citado por Herrera, definía a la persona humana como sustancia individual de naturaleza racional²⁷, lo cual implica que todo ser humano es persona. Se ha corregido esta definición acotando que más que sustancia, persona es el sujeto que subsiste en el género de sustancia racional²⁸, es el titular de una sustancia de naturaleza racional²⁹.

Las personas son individuos que existen *per se* y tienen dominio de sus propios actos. Sus acciones no resultan simplemente de la naturaleza como, por ejemplo, un proceso digestivo. No solo actúan como las demás cosas, sino que obran por sí mismas. Son libres. En definitiva, para la filosofía clásica, persona es lo más perfecto que existe en toda la naturaleza³⁰.

La persona se define, en definitiva, por la dignidad de su naturaleza racional que le permite inteligir y comprender sus fines existenciales propios y dirigir su voluntad hacia ellos, en libertad y bajo su propia responsabilidad³¹.

Para el cumplimiento de sus fines existenciales³², la persona tiene derechos que, en puridad, son medios³³ para lograr aquellos. El derecho positivo reconoce estos derechos humanos como fundamentales.

Ahora bien, estos derechos pueden ser restringidos conforme las justas exigencias del Bien Común (art. 32, CADH) pero siempre sobre la base del respeto del

26. *Ibidem*, p. 30.

27. *In actu o in habitu*. “In actu” es la acción en sí misma, mientras que “in habitu” es la capacidad o disposición para realizar esa acción. El “hábito”, como disposición propia de la persona, de la especie humana, es la base para la aparición del “acto”.

28. *Ibidem*, p. 27.

29. *Ibidem*, p. 25.

30. *Ibidem*, p. 27.

31. Messner, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Ediciones Rialp, Madrid, 1967, ps. 35 a 36.

32. *Ibidem*, ps. 39 a 45.

33. V. Palumbo, Carmelo E., *Guía para un estudio sistemático de la Doctrina Social de la Iglesia*, Cies, Editorial, 2.º edición, actualizada hasta *Centesimus Annus*, 1991, p. 110. Sobre los derechos y deberes fundamentales de la persona humana, v. Juan XXIII, *Pacem in Terris*, encíclica colacionada por Palumbo en op. cit., p. 111 y ss.

principio de juridicidad, de lo contrario se verificaría, en el lenguaje de la CADH, “una injerencia ilegítima” (v. art 11).

Desde esta mirada es que cabe afirmar que en la medida en que toda actividad perquisitiva del Estado que se da en un procedimiento sancionatorio disciplinario puede vulnerar derechos por la virtualidad esencialmente ablatoria que tiene la sanción —e incluso el *iter* previo a ella³⁴—, el principio de dignidad humana que impera la preservación de los derechos con fundamento en los fines existenciales de la persona y de su dignidad debe regir con especial vigor a lo largo de todas las etapas de estos procedimientos disciplinarios y debe estar asegurado y garantizado por cierto, por los textos normativos que los perfilan³⁵.

2.3. El principio de juridicidad, corolario de la dignidad de la persona humana y como expresión de la nomocracia griega

Ya Platón y Aristóteles se preguntaban qué era más conveniente, si el gobierno de los hombres (los mejores), o de las leyes³⁶. Y ambos, el Platón último de *Las Leyes* y Aristóteles a lo largo de su *corpus* doctrinario optaron por el gobierno de las leyes, enrolándose en la tradición helénica de la nomocracia. Ello, sobre la base del dato de la realidad de que las leyes, a diferencia de los hombres, no tienen pasiones. Expresaba Aristóteles que la ley es “razón sin apetito”³⁷.

34. Sobre el “entorno de ‘coacción inherente’ que rodea a un interrogatorio” y su virtualidad para afectar la dignidad humana, v. María José Rodríguez en Rodríguez, María José: “La potencialidad autoincriminatoria de las primeras declaraciones”, Jornada sobre el Nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas, organizada por la Universidad Nacional de la Matanza, FECIC Y FUCER, conferencia disponible *online* en: [HTTPS://YOUTU.BE/A22bVcx4_QE?t=2400](https://youtu.be/A22bVcx4_QE?t=2400).

Es de resaltar que la CIDH, en el marco de otros entornos sensibles a la dignidad de la persona como la materia penal y penitenciaria, ha ordenado capacitaciones sobre la necesidad de valorar adecuadamente los elementos que motivan una detención y requisa por parte de la policía como parte del control de las detenciones; v. CIDH “Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina”, sentencia del 1º septiembre de 2020 -Fondo y Reparaciones-, párrs. 124 y 125, con fundamento, entre otros, en la protección de la honra y de la dignidad —v. párr. 102—; v. en igual sentido, Res. PG N° 1267/22 del 26-10-2022, emitida por el Procurador General de la Prov. de Buenos Aires, en la que, con sustento en los aludidos párrafos 124 y 125 dispone capacitaciones obligatorias para el personal vinculado con estos ámbitos (magistrados y funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la Prov. de Buenos Aires).

35. María José Rodríguez en Rodríguez, María José, “Los procedimientos sancionatorios como ámbitos sensibles a la dignidad de la persona”, conferencia vertida en: XXV Jornadas de Derecho Administrativo de la Universidad Austral “Derecho administrativo, Interés Público y Persona”, 17 de octubre de 2022, disponible *online* en: <https://youtu.be/YJVSg0dcE2c?t=1594>.

36. Sobre el aporte de estos dos grandes filósofos al denominado “Rule of law” (Estado de Derecho), v. Lalanne, Julio E., “¿Gobierno de la ley o gobierno de los hombres?: El problema en Platón y Aristóteles”, en línea, *Prudentia Iuris*, 79, 2015, ps. 295 a 310, disponible en <https://revistas.uca.edu.ar/index.php/PRUDENTIA/article/view/3962>; ver en similar sentido, Daniel Herrera en Herrera, Daniel, “La política del derecho y la juridicidad de la política en el Estado Constitucional de Derecho”, conferencia vertida en el marco del Congreso Internacional de Derecho Administrativo organizado por el MPBA (CIJur) y la UNNE, los días 9,10 y 11 noviembre de 2022, <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/15081>.

37. Lalanne, Julio E., op. cit., p. 310.

En la hipótesis del gobierno de los hombres, si estos son arrastrados por sus pasiones y deciden según estas de modo desigual, resulta afectada la igual dignidad óntica de las personas. Contrariamente, esta afectación no se verifica con la ley, por las notas de generalidad, impersonalidad y objetividad que caracterizan a esta. Porque las leyes no tienen pasiones.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el principio de juridicidad, que enraiza en la tradición de la nomocracia griega, deviene una exigencia de la dignidad de la persona.

Correlativamente, el gobierno —y la administración— que no se ajustaran a la conducta predeterminada por la norma, conducen al decisionismo, a la diversidad de soluciones frente a casos similares, violando la igualdad ante la ley y vulnerando así la dignidad de la persona.

3. EL SUMARIO Y LA IMPERATIVIDAD DEL PLAZO DE CADUCIDAD CONSAGRADO LEGALMENTE

Es conocida la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación relativa a la inconstitucionalidad del plazo de caducidad establecido en el art. 38 de la Ley Marco del Empleo Público (LMEP). Ello en tanto el aludido artículo, en tanto establece un plazo de 6 meses cuyo *dies a quo* inicia con la comisión de la falta, deviene exiguo y puede frustrar la adecuada preservación del interés público implicado en la investigación disciplinaria³⁸. Similar crítica se formula desde la doctrina especializada³⁹.

Reza el mencionado art. 38 LMEP:

“Por vía reglamentaria se determinará las autoridades con atribuciones para aplicar las sanciones a que se refiere este capítulo, como así también el procedimiento de investigación aplicable. Este procedimiento deberá garantizar el derecho de defensa en juicio y **establecerá plazos perentorios e improrrogables**

38. V. Dictámenes PTN 312:417 —entre muchos otros— cit. por Comadira Fernando G., *Derecho Administrativo Disciplinario*, Segunda edición actualizada y ampliada, Cathedra Juridica, Bs. As., 2024, p. 733.

39. V. Comadira, Fernando G., *ibidem*, ps. 731 y ss.

para resolver los sumarios administrativos, que nunca podrán exceder de seis (6) meses de cometido el hecho o la conducta imputada.” (lo resaltado no está en el original).

Desde la afirmación de la inconstitucionalidad de la norma, se ha interpretado que el aludido plazo no es perentorio sino ordenatorio⁴⁰, que debe ser inteligido desde la perspectiva del plazo razonable y que, por cierto y fundamentalmente, debe considerarse que inicia su cómputo (*dies a quo*) con la tramitación del sumario y no con la comisión de la falta.

Compartimos este valioso esfuerzo de interpretación *contra legem* por su evidente sentido racional y axiológico. Pero desde este punto de coincidencia nos apresuramos a afirmar que en el estado actual de evolución de la conciencia jurídica y de la vigencia de garantías consagradas por la Constitución convencionalizada, todo procedimiento sumarial debe contar con un plazo máximo razonable de caducidad fijado por la norma (ley) con carácter general. Ello, por evidentes razones de seguridad jurídica y de mínima ablatividad de derechos del sumariado, consecuencia de la aplicación del principio de razonabilidad que fulmina toda excesividad en la utilización de los medios represivos; con sustento en la dignidad de la persona y en la racionalidad intrínseca que debe informar a toda norma.

Pero también –bajado el análisis a un plano jurídico-técnico– como consecuencia de la necesaria articulación del principio de oficialidad⁴¹ –sustentado en el interés público implicado en todo procedimiento perquisitivo–, con el instituto de la caducidad - perención, tal como *infra* nos explayaremos.

3.1. Las diferentes clases de caducidad y la caducidad-perención

Sánchez Povich y Valverde Encarnación advierten sobre la carencia en derecho administrativo de un concepto unitario de caducidad y abrazan la postura que distingue en el aludido ámbito, tres manifestaciones del instituto, a saber, la caducidad- carga, la caducidad- sanción y la caducidad- perención⁴².

40. *Ibidem*, p. 740.

41. Sostiene Comadira que el principio de oficialidad incluye los subprincipios de instrucción e impulsión de oficio (Comadira, Fernando G., op. cit. (segunda edición), ps. 331 y ss.).

42. Sánchez Povich, Lucio, Valverde Encarnación, Gianpierre, “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador en

Según explican, la caducidad-carga está referida al tipo de caducidad que opera en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho en beneficio propio. En el caso de que el aludido derecho no sea ejercitado en dicho plazo, operará la caducidad y, por tanto, perderá dicho derecho. La doctrina ha señalado que en este tipo de caducidad el administrado tiene una suerte de “carga” para poder acogerse a un beneficio determinado⁴³.

La caducidad-sanción, en cambio, es el decaimiento de un derecho por el no cumplimiento de una carga a la que este estaba sujeto. Tal como expresan los autores seguidos en este tema, este tipo de caducidad opera para poner fin a los efectos de un título habilitante por incumplimiento de las obligaciones que asumió el administrado con la obtención del mismo. Esta figura se utiliza cuando se detectan incumplimientos de las condiciones, obligaciones o términos en los que fue concedido el título habilitante. En ese sentido, debe entenderse este tipo de caducidad como la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades, los cuales, al no ser observados por el titular del título, originan la caducidad del mismo⁴⁴.

Finalmente, la caducidad - perención supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad. Esta inactividad puede ser imputable al interesado —en el caso de los procedimientos iniciados a iniciativa de parte— o bien, a la Administración Pública – en el caso de procedimientos iniciados de oficio⁴⁵.

el TUO LPAG. Estudio introductorio para su caracterización en el ordenamiento peruano” *Revista De Derecho Administrativo*, N.º 17, 2019, ps. 81 y ss., disponible *online* en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22166>. Esta clasificación de la caducidad se encuentra también en Palomino Quispe, Oswaldo Rafael, “El plazo del procedimiento de fiscalización en el ordenamiento jurídico tributario. Problemática y propuestas”, Trabajo de investigación para optar el Grado Académico de Maestro en Tributación y Política Fiscal, Universidad de Lima, Perú, septiembre de 2022, p. 41, disponible *online* en [T018_07633666_M Trabajo con turnitin - Oswaldo Rafael Palomino Quispe.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/478/1488221/S18007633666M.pdf).

43. Sánchez Povis, Lucio, Valverde Encarnación, Gianpierre, op. cit., ps. 81 a 82.

44. Ídem.

45. *Ibidem*, ps. 83 a 84.

3.1.1. La singular articulación de la caducidad -perención con el procedimiento y sus efectos

Puntualizan Sánchez Povis y Valverde Encarnación que el ámbito propio de la caducidad-perención es el del ámbito procedimental. Se aleja así esta tipología de la caducidad de la clásica caducidad construida a partir del Derecho civil, y de la caducidad-carga y la caducidad-sanción, propuestas desde el Derecho administrativo.

Refieren que en el ámbito civil, producida la caducidad, se extingue el derecho y la acción de los sujetos, mientras que los efectos de la caducidad-perención extinguen tanto el procedimiento administrativo iniciado de oficio como el iniciado a instancia de parte. Enfatizan así que la caducidad-perención opera para poner fin a un procedimiento administrativo por demora o inercia en su tramitación, tiene efectos en el procedimiento administrativo, con independencia de este se haya iniciado a instancia de parte o de oficio, cuando el mismo se extiende, en su trámite, por un plazo mayor al dispuesto por la ley, sin haberse logrado resolver y notificar el acto o decisión administrativa correspondiente. La naturaleza de la caducidad perención es, por tanto, procedimental. El efecto que produce se limita a ponerle fin al procedimiento administrativo por la inactividad del administrado (procedimientos iniciados de parte) o de la Administración (procedimientos iniciados de oficio).

Resaltan con respecto a la caducidad-perención de los procedimientos iniciados a pedido de parte, que el transcurso del tiempo no es condición suficiente para que el procedimiento finalmente caduque. Dado que estamos ante un procedimiento en el cual un administrado ha depositado su interés para la obtención de una declaración por parte de la Administración, es también necesario demostrar la pasividad del administrado interesado⁴⁶.

Pero advierten que una situación diferente es la que se produce en los procedimientos administrativos iniciados de oficio, en los cuales la caducidad se aplica por el simple transcurso del tiempo. Esta caducidad se convierte en un instrumento de control de la inactividad de la Administración y una respuesta del derecho

46. Ídem.

para dar por concluidos –mediante caducidad– procedimientos en los que la inercia o lentitud del actuar administrativo se contradicen con la atención que la búsqueda o protección del interés público debería recibir, sobre todo, en este tipo de procedimientos. Esto opera en el caso de los procedimientos sancionadores, donde la caducidad hace perecer el procedimiento a causa del vencimiento de un plazo legalmente establecido sin que se haya resuelto y notificado tal decisión, ya sea para dictar la responsabilidad del imputado o para absolverlo⁴⁷.

Es así como en el ámbito administrativo sancionador, la caducidad perención se puede definir como una institución que exhorta a la Administración a no tardarse injustificadamente en resolver aquellos procedimientos administrativos sancionadores en virtud de que los sujetos imputados se encuentran en una situación desfavorable que la Administración no debe alargar más allá de lo razonable⁴⁸.

Los autores colacionados sistematizan en el instituto de la caducidad-perención un conjunto de elementos que construyen su aplicación, a saber: un elemento subjetivo (quién declara la caducidad), un elemento objetivo (el transcurso del tiempo) y un elemento formal (el instrumento normativo que admite la caducidad).

En cuanto al elemento subjetivo enfatizan que la caducidad-perención es una categoría jurídica de carácter público que solo puede ser dictada de oficio. Es decir, únicamente la Administración Pública tiene la competencia para declarar la caducidad de una situación o relación administrativa y provocar su extinción. Si bien los administrados cuentan con la facultad de solicitar a la Administración que emita un pronunciamiento que declare la caducidad, no cuentan con habilitación legal que les inste a declarar si una situación ha caducado o no como consecuencia indefectible del transcurso del tiempo. Esta potestad solo es titularizada por la Administración Pública. Con esto, desde luego, no desconocen el carácter declarativo de la resolución que declara la caducidad ni la posibilidad de que el administrado se acoja al mismo con anterioridad a la declaración como tal por parte de la Administración⁴⁹.

47. Ídem.

48. Ídem.

49. Ídem.

El tiempo es el elemento objetivo que suscita la configuración de la caducidad-perención. Al cumplirse el plazo máximo establecido en la legislación administrativa, operará la caducidad, convirtiendo una situación de hecho en una de derecho *ope legis*. Así, el carácter automático de la caducidad queda garantizado, en primer lugar, por su vinculación a un dato cierto y objetivo del plazo máximo que la Administración dispone para emitir un pronunciamiento. Finalmente, en lo relativo al elemento formal, la caducidad debe encontrarse regulada en una ley. El régimen jurídico de la caducidad debe estar regulado por una norma con rango de ley a efectos de evitar cualquier distorsión por parte de la Administración Pública y asegurar, de ese modo, una real y eficaz garantía para los administrados⁵⁰.

Por tanto, conforme a lo antes desarrollado, la perención, como manifestación de la caducidad en el Derecho administrativo, comporta una figura de conclusión del procedimiento administrativo –ya sea iniciado por un particular o de oficio– que tiene lugar debido al retraso, inercia o abandono por parte del interesado que lo inició o de la autoridad administrativa que lo incoó, constituyendo en este caso un verdadero límite a sus prerrogativas y una garantía para los particulares⁵¹.

La perención no supone la pérdida de un derecho o facultad por el transcurso del tiempo, sino la terminación anormal de un cauce adjetivo. Como tal, luego de producida la caducidad-perención de un procedimiento, nada obsta a que un nuevo procedimiento, con el mismo objeto, sea iniciado siempre que no hubiese operado la prescripción del derecho que se reclama o de aquello que se persigue⁵².

3.1.2. La necesaria imperatividad de la caducidad – perención en los procedimientos que implican “entornos de coacción inherente”

Es interesante destacar que la LNPA solo ha regulado el supuesto de la caducidad perención solo para los casos iniciados a iniciativa de parte (art. 1.º bis, k, LNPA⁵³).

50. Ídem.

51. *Ibidem*, p. 85.

52. Ídem.

53. Reza el apartado en cita: “Caducidad de los procedimientos: transcurridos sesenta (60) días desde que un trámite se paralice por causa imputable al interesado debidamente comprobada, el órgano competente le notificará que, si transcurrieren otros treinta (30) días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose el expediente. Se exceptúan de la caducidad los trámites relativos a previsión social y los que la Administración considerare que deben continuar por sus particulares circunstancias o por estar comprometido el interés público. Operada la caducidad, el interesado podrá, no obstante, ejercer

Pero esta regulación general no excluye el recurso al instituto de la caducidad –perención por parte de los procedimientos especiales, tal como lo ha establecido, el art. 38 LMEP, si bien con observable técnica en lo tocante al *dies a quo* que fija y a la exigüidad del plazo.

En el marco de los procedimientos ablatorios, iniciados por la propia Administración con fundamento en el interés público, sea primario o secundario, que implican en acto o en potencia, una restricción de derechos o una amenaza a su libre ejercicio, la caducidad –perención deviene un imperativo, que encuentra fundamento en la necesidad de preservar la dignidad de la persona humana.

En efecto; la exigencia legal en estos procedimientos del instituto de marras resulta un límite al ejercicio de la prerrogativa, que concretiza el necesario equilibrio propio del régimen exorbitante entre garantías y prerrogativas.

Porque se trata de procedimientos cuyo talante tiene una potencialidad manifiestamente ablatoria o amputatoria de derechos; esta se presenta tanto en el contexto de procedimientos perquisitivos como los disciplinarios, como en el ámbito fiscal, como ocurre con el caso del procedimiento de determinación tributaria de oficio, o en los procedimientos meramente fiscalizadores que pueden preceder al mencionado procedimiento de determinación de oficio (v. en particular, arts. 36 sin número y 17 de la Ley N.º 11.683 y modificatorias, de Argentina, respectivamente)⁵⁴.

Finalmente no está de más reparar cómo instituciones del derecho privado extrapoladas al derecho administrativo –como la caducidad– exhiben modulaciones que ponen al descubierto la tensión dialéctica entre derechos subjetivos (respecto de los cuales las instituciones oriundas del derecho civil tienen origen) y prerrogativas de la Administración que se manifiestan en la apuntada contrapo-

sus pretensiones en un nuevo expediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya producidas.”

54. También, *Carta de los derechos del contribuyente latinoamericano* cuyo art. 86 establece el “Derecho a las actuaciones se lleven a cabo sin dilaciones, requerimientos o esperas innecesarias, y a que los procedimientos se desarrollen en un plazo razonable. Todo procedimiento tributario debe tener fijado legalmente un plazo máximo de duración. En caso de incumplimiento debe preverse legalmente la caducidad del procedimiento”, cit. por Casás, José O., *Carta del derechos del contribuyente latinoamericano. Para el Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario*, Ad-Hoc, Bs. As, julio, 2014, p.134; Palomino Quispe, Oswaldo Rafael, “El plazo del procedimiento de fiscalización en el ordenamiento jurídico tributario. Problemática y propuestas”, Trabajo de investigación para optar el Grado Académico de Maestro en Tributación y Política Fiscal, Universidad de Lima, Perú, septiembre de 2022, p. 11.

sición, como virtuales “derechos de la Administración”, más allá de la impropiedad de considerar que la Administración o el Estado, puedan tener derechos.

Porque si los derechos son medios de la persona para cumplir con sus fines existenciales propios en libertad y responsabilidad, las prerrogativas resultan los instrumentos que el ordenamiento jurídico reconoce al Estado para la concreción de sus cometidos propios, en definitiva, el Bien Común.

3.2. La caducidad - perención, exigencia del principio de oficialidad y especificación legal de la garantía del plazo razonable como límite a la prerrogativa estatal disciplinaria

Hemos sostenido *supra* que la caducidad- perención constituye un límite y contrapeso a la prerrogativa estatal y que resulta correlato necesario del principio de oficialidad en sus dimensiones de instrucción e impulsión de oficio.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina ha tempranamente concluido que la garantía del plazo razonable (contenida el art. 8 CADH) es plenamente aplicable a los procedimientos administrativos⁵⁵.

Y sobre la base de que no existe una pauta temporal indicativa de lo “razonable”, la Corte ha brindado como pautas para su determinación:

- a) La complejidad del asunto;
- b) La actividad procesal del interesado;
- c) La conducta de las autoridades judiciales;
- d) El análisis global del procedimiento.

⁵⁵. CSJN, 26 de julio de 2012, “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA Resol. 169/ 05 (expte. 105666/86- SUM FIN 708”); v. en igual sentido, COIDH, 2/02/2001, in re “Baena, Ricardo” (párr.129), 6/02/2001, “Ivcher Bronstein”, 19/09/2006, “Claude Reyes”, entre muchos otros; también Decreto N.º 456/2022, Considerando 12.

Bajados estos parámetros al procedimiento disciplinario, y en atención tanto a los valores comprometidos en este como a las particularidades del procedimiento en cuestión, cabe propiciar como plazo legal razonable (máximo) que se ajusta a las referidas pautas, el plazo de un (1) año a contar desde el inicio actuaciones (y no desde la comisión de la falta o ilícito). Este plazo de caducidad - perención debe admitir la posibilidad de su suspensión por razones no imputables a la Administración o a quienes revistan la condición de sumariados⁵⁶, siendo esta posibilidad de suspensión, una modulación de la extrapolación de categorías propias del derecho privado al derecho administrativo⁵⁷. De modo excepcional, debería asimismo admitirse que el apuntado plazo de caducidad pudiera ser prorrogado por decisión de la máxima autoridad por un plazo adicional máximo de un año, no pudiendo exceder el procedimiento sumarial –excluyendo las suspensiones contempladas por la reglamentación– el plazo de dos (2) años aniversarios, al menos como criterio general⁵⁸.

En tanto la caducidad opera solo sobre el procedimiento, en la medida en que la eventual infracción o falta no hubiera prescripto, debería admitirse la apertura de un nuevo procedimiento, de modo excepcional y por única vez, tal como lo admite el procedimiento de determinación de oficio tributario (v. art. 17, 4.º párrafo, Ley N.º 11.683)⁵⁹.

Por último, debe tenerse presente que la fijación “legal” de un plazo máximo razonable para la tramitación de los sumarios disciplinarios, con los efectos propios de la caducidad -perención, como especificación legal del plazo razonable, es absolutamente necesaria y es el único arbitrio que posibilita un límite efectivo y cierto a la prerrogativa. Ello toda vez que si la especificación de este plazo

56. V. las causales de suspensión que contempla la reglamentación del art. 38 LMREP para la tramitación del sumario disciplinario. V. también, sobre posibles causales de suspensión del plazo de caducidad, en materia tributaria, el art. 62 - A del Código Tributario de Perú.

57. Sánchez Povich y Valverde Encarnación explican que al consistir la caducidad en el transcurso inevitable de un lapso de tiempo, esta, como regla general, no se suspende ni interrumpe, salvo en supuestos excepcionales que cuidadosamente se aceptan en la doctrina. Se trata de casos referidos a circunstancias que se encuentran fuera del control de la Administración en los que resultaría injustificado permitir que el procedimiento caduque por una inactividad no imputable a ella. Estaríamos, entonces, ante supuestos de prejudicialidad penal, requerimiento de dictámenes o informes de otros órganos administrativos; v. también, el régimen de sanciones por conductas anticompetitivas regulado en el Decreto Legislativo N.º 1034, incorporado por el Decreto Legislativo N.º 1396, de Perú (Sánchez Povich y Valverde Encarnación, op. cit., ps. 88 a 89).

58. Dicho criterio general admitiría excepciones puntuales como el supuesto de prejudicialidad penal.

59. V. en similar sentido, dentro del ordenamiento jurídico administrativo peruano, el art. 259 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27.444 - Ley del Procedimiento Administrativo General TUO LPAG), regulatorio de la caducidad.

razonable en el caso concreto dependiera de la exclusiva consideración de la autoridad administrativa, la propia indeterminación del plazo conspiraría contra la garantía en juego en detrimento asimismo de la seguridad jurídica y del principio de celeridad⁶⁰. Y, por cierto, en detrimento de la dignidad de la persona humana. Se trata, en definitiva, como decía Platón, del gobierno de las leyes y no de los hombres. Porque las leyes no tienen pasiones.

60. Sobre la exigencia de consagración legal del plazo de caducidad, expresa Palomino Quispe: “La aplicación de la garantía constitucional y convencional del plazo razonable no debe limitarse al aspecto jurisdiccional o como regla interpretativa por los que integran el procedimiento, sea la Administración Tributaria, Tribunal fiscal o el contribuyente, esta también se debe extender al legislador, quien al hacer un juicio de ponderación y definir un plazo procedimental, lo haga enmarcado en esta garantía del plazo razonable. Cuando el legislador establece un plazo legal, está indicando en su opinión que la administración tributaria debe tomar ese tiempo para definir la situación jurídica del contribuyente. En ese sentido, la potestad del estado de aplicar el “*Ius Imperium*” no puede considerar lapsos de tiempo ilimitados o indeterminados al establecer o desarrollar plazos procedimentales en la ley, lo cual debe ser inadmisibles en un Estado de Derecho” (Palomino Quispe, Oswaldo R., op. cit., p. 5).