



SUMARIO ADMINISTRATIVO. Policía de Seguridad Aeroportuaria. Régimen jurídico. Acción disciplinaria. Plazo. Carácter. Prescripción. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Finalidad del régimen disciplinario. Correcta prestación del servicio público. Prescripción. Interpretación estricta. Plazo. Instructor. Demora injustificada. Validez del procedimiento. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Prescripción. Interpretación estricta. POLICÍA DE LA SEGURIDAD AEROPORTUARIA. Acción disciplinaria. Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Prescripción. Integración normativa. Clasificación tripartita de las faltas. Aún cuando no consta que haya existido resolución que justificara la demora en la conclusión de las actuaciones sumariales, ello no determina en razón del carácter ordenatorio del plazo del artículo 6º del Reglamento de Investigaciones Administrativas del Personal de la Policía de la Seguridad Aeroportuaria, la nulidad del procedimiento ya cumplido. En consecuencia, la acción disciplinaria correspondiente no se encuentra prescripta. El Régimen Profesional del Personal Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria aprobado por el Decreto N.º 836/08, en su artículo 267 dispone que cuando la falta que se investigue no constituya delito la prescripción de la acción disciplinaria se regirá por las disposiciones establecidas en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (LMREPN) N.º 25.164. Mediante el Régimen Profesional y, de conformidad con lo ordenado por la Ley de Seguridad Aeroportuaria N.º 26.102 se establece una clasificación tripartita de las faltas disciplinarias, diferenciándose en leves, graves y muy graves y se determinaron las sanciones correspondientes según los casos. A su vez, la LMREPN establece, en su artículo 37, el modo de computar los plazos de prescripción de las sanciones disciplinarias. De la lectura de las normas mencionadas se advierte que las sanciones previstas para las faltas disciplinarias, establecidas en el Régimen Profesional, no coinciden plenamente con las mencionadas en la LMREPN. Por ello, a efectos de la aplicación del artículo 37 de la LMREPN en materia de prescripción de la acción disciplinaria correspondiente a las faltas establecidas en el Régimen Profesional corresponde interpretar que para las faltas leves, dicho plazo sea de seis meses; para las faltas graves sea de un año y, para las faltas muy graves, sea de dos años. Tal interpretación es la que mejor se adecua a la clasificación tripartita de las faltas establecidas en el mencionado Régimen Profesional. El régimen disciplinario del Personal Policial de la Policía de la Seguridad Aeroportuaria, al igual que su similar de los agentes comprendidos en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobada por la Ley N.º 25.164 tiene por finalidad prevenir el incumplimiento de los deberes o la transgresión de las prohibiciones por parte del personal, para asegurar y mantener el normal funcionamiento del servicio (v. Dictámenes 199.175). Respecto a la normativa aplicable cuando se ejerce el poder disciplinario o corrección disciplinaria en el ámbito disciplinario administrativo prima lo atinente a la aptitud para la correcta prestación del servicio público que conviene con el adecuado mantenimiento de la disciplina. La doctrina que condujo a la jurisprudencia clásica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a proscribir la prescripción de la acción en materia sancionatoria disciplinaria, lleva por las mismas razones a la interpretación estricta de los preceptos que la admiten (v. Fallos 310:316 y Dictámenes 235:210). Respecto del plazo establecido en el artículo 127 del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto N.º 467/99, para la sustanciación de la instrucción de un sumario administrativo, en la etapa de investigación, el instructor efectúa una tarea insoslayable para el desarrollo del sumario disciplinario, pues su realización le va a permitir emitir opinión sobre la existencia o inexistencia de una falta disciplinaria y de los eventuales responsables. Igual situación ocurre en el proceso penal, el plazo procesal (procedimental) para cumplir una actividad como la instructoria (de investigación) sólo puede ser meramente ordenatorio y no perentorio. En consecuencia, el vencimiento (o inobservancia) de ese plazo no determina la caducidad o



extinción del deber no cumplido o de la facultad no ejercitada; y de la demora injustificada del instructor se puede derivar su responsabilidad, pero no la nulidad de los actos del procedimiento ya cumplidos. El régimen disciplinario establecido en el Reglamento de Investigaciones Administrativas del Personal Policial de la Policía de la Seguridad Aeroportuaria, aprobado por el Decreto N.º 1329/09, al igual que su similar de los agentes comprendidos en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional aprobada por la Ley N.º 25.164, tiene por finalidad prevenir el incumplimiento de los deberes o la transgresión de las prohibiciones por parte del personal, para asegurar y mantener el normal funcionamiento del servicio. Respecto a la normativa aplicable cuando se ejerce el poder disciplinario o corrección disciplinaria, en el ámbito disciplinario administrativo prima lo atinente a la aptitud para la correcta prestación del servicio público que conviene con el adecuado mantenimiento de la disciplina. La doctrina que condujo a la jurisprudencia clásica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a proscribir la prescripción de la acción en materia sancionatoria disciplinaria, lleva por las mismas razones a la interpretación estricta de los preceptos que la admiten (v. Fallos 310:316, cons. 4.º). Dictamen N.º 139/15, 25 de junio de 2015. Expte. PTN N.º S04:0015788/14. Ministerio de Seguridad (Dictámenes 293:261). Expte. PTN N.º S04:0015788/14 N.º original 17505/11 (en dos cuerpos y un Legajo sin acumular) MINISTERIO DE SEGURIDAD BUENOS AIRES, 25 de junio de 2015. SEÑOR SUBSECRETARIO DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN, PLANEAMIENTO Y FORMACIÓN DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD: Se consulta a esta Procuración del Tesoro de la Nación acerca de la prescripción de la acción disciplinaria en el marco del recurso de apelación, deducido en subsidio del de reconsideración, por el Oficial Mayor F. A. N., contra la Resolución del Tribunal de Disciplina Policial de la Dirección de Control Policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (en adelante, PSA) N.º 86, del 7 de junio de 2013. Mediante dicho acto administrativo se dispuso aplicar, al nombrado agente, la sanción de seis días de suspensión en su empleo, como consecuencia de la comisión de una falta grave. - I – ANTECEDENTES DE LA CONSULTA 1. A fojas 1/11, obra la Resolución del citado Tribunal de Disciplina N.º 4, del 22 de julio de 2011, por la que se dispuso aplicar quince días de suspensión en su empleo al Oficial Ayudante J. D. S., por haberse acreditado ... que fue negligente en la manipulación del armamento provisto, posibilitando con su manifiesta impericia y falta de diligencia (...) la producción de un disparo que impactó en la mampostería del establecimiento asistencial en que se hallaba de consigna como custodia de un detenido el día 27 de enero de 2011 (...) falta atenuada por la inex-periencia del trasgresor tributaria de su escasa antigüedad en la fuerza y la ausencia de consecuencias graves de la conducta que dio lugar a la falta cometida... Por la Resolución precitada, se dispuso, además, recomendar a la Directora de Control Policial de la PSA que se procediera a la promoción de las actuaciones tendientes a deslindar eventuales responsabilidades disciplinarias, respecto de quienes habían tenido injerencia y/o participación en la implementación efectiva de los servicios de custodia de detenidos en el ámbito hospitalario, ... en franca contradicción al Procedimiento de Intervención Normalizado de la materia... 2. A efectos del inicio de la investigación preparatoria del sumario administrativo correspondiente, el 4 de agosto de 2011 quedó designado el doctor R. L. en la función de Inspector (v. fs. 14). A fojas 19/57 obra agregada, en copia fiel, la siguiente documentación: planilla del servicio de guardia del turno noche, de la fecha del hecho investigado, de la Unidad Operacional de Seguridad Preventiva de Ezeiza; PROCEDIMIENTO INTERVENCIÓN NORMALIZADO PARA CUSTODIAS DE DETENIDOS HOSPITALIZADOS de la PSA; Informe Técnico sobre el arma de fuego involucrada; Acta de la declaración prestada por el agente S. A fojas 59/64 obra un informe del Inspector de la Auditoría de Asuntos Internos de la PSA interviniente en las actuaciones, en el que se señaló que, de la prueba reunida, surgía que el 27 de enero de 2011 el Oficial N. se había desempeñado como Jefe de Patrulla y ... habría tenido injerencia en la implementación efectiva de los servicios de custodia de detenidos en el ámbito hospitalario contradiciendo con tal actitud a lo normado... por el Procedimiento de Intervención ya





mencionado ... que excluye de dichas tareas al personal que no ostente 6 meses de antigüedad en la Unidad y a aquellos de un (1) año de antigüedad, excepto que hayan recibido academias periódicas. Se entendió entonces que debía decretarse el cierre de la investigación preparatoria realizada y ordenarse la instrucción de un sumario administrativo al Oficial N. , por la posible comisión de la falta grave prevista en el artículo 283, inciso 15, del Régimen Profesional del Personal Policial de la PSA aprobado por el Decreto N.º 836/08 (B.O. 21-5-08), en adelante, el Régimen Profesional. A fojas 65, el 27 de agosto de 2012, el Auditor de Asuntos Internos dio por finalizada la investigación preparatoria del sumario administrativo. 3. Por la Disposición N.º 051 de la Dirección de Control Policial de la PSA, del 20 de septiembre de 2012, se ordenó la instrucción del sumario administrativo en el caso de que se trata (v. fs. 66/67). Instruido dicho sumario, por la Resolución N.º 86, del 7 de junio de 2013, el Tribunal de Disciplina Policial de la PSA resolvió aplicar seis días de suspensión en su empleo al Oficial Mayor N. A los efectos de fijar el quantum de la sanción se tuvieron en cuenta las previsiones contenidas en el artículo 283, inciso 15, del Régimen Profesional y en el artículo 151, último párrafo, del Reglamento de Investigaciones Administrativas del Personal Policial de la PSA, aprobado por el Decreto N.º 1329/09 (B.O. 5-10-09) en adelante, el RIA de la PSA, en especial este precepto, en tanto habilita al Tribunal de Disciplina Policial a aplicar el término medio de la sanción cuando la disidencia entre sus miembros fuere en relación a la sanción y al quantum de la misma. En fundamento de la medida, se invocó haberse acreditado que, el 27 de enero de 2011, en circunstancias de desempeñarse el Oficial N. como Jefe de Patrulla en el Turno Nocturno de la Unidad Operacional de Seguridad Preventiva Ezeiza, ... designó para desarrollar las tareas de custodios de detenidos alojados en el Hospital Zonal Dr. Alberto Eurnekian de la localidad homónima, a dos efectivos policiales que carecían de los requisitos mínimos de antigüedad y capacitación exigidos por el numeral 2.1.6. del Procedimiento de Intervención Normalizado de la materia (...) todo lo cual deja entrever que no extremó los recaudos necesarios para el más fiel cumplimiento de la citada pauta de actuación profesional... Se señaló, además, que ello implicaba ... el incumplimiento de un deber impuesto que afecta la legalidad... y se calificó la conducta como falta grave (v. fs. 172/180). 4. Contra la medida precedentemente referida, la Defensora Ad hoc del causante (funcionaria de la Defensoría de la Dirección de Control Policial de la PSA) interpuso un recurso de reconsideración con apelación en subsidio (v. fs. 186/190). Dicho recurso de reconsideración fue desestimado por el referido Tribunal de Disciplina Policial, por Resolución N.º 90, del 25 de junio de 2013 (v. fs. 191/194). 5. Posteriormente, se elevaron las actuaciones a esa Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Seguridad (v. fs. 222). 6. A fojas 223/227, la Dirección de Asuntos Legales y Judiciales de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Cartera de Estado señaló que la investigación preparatoria del sumario administrativo se había iniciado el 4 de agosto de 2011 y se había dado por concluida el 27 de agosto de 2012 (v. fs. 14 y 65). A este respecto, expresó que ... la suspensión del curso de la prescripción de la acción disciplinaria, acaecida por el inicio y la tramitación de la investigación preparatoria del Auditor de Asuntos Internos no puede operar sin ningún tipo de limitación temporal. En tal sentido, observó que el artículo 6.º del RIA de la PSA dispone que las actuaciones sumariales deben ser concluidas dentro de un plazo máximo de ciento ochenta días computados a partir del acto que ordena la instrucción; y consideró que, por ende, debía ... regir, subsidiariamente, ese término, para la conclusión de la investigación preparatoria. Agregó que ... un agente policial no puede ser sometido sine die al estado de incertidumbre que le produce, no ya estar sometido a un sumario (...) sino a un procedimiento menos ostensible, presunta antesala del sumario, respecto del cual carece de medios y herramientas para ejercer el derecho de defensa, pues se trata de una investigación preliminar a cuya sustanciación carece de acceso. Asimismo, advirtió que ... la tramitación de las actuaciones sumariales iniciadas el 20 de septiembre de 2012 se ha extendido más allá... del plazo de ciento ochenta días establecido en el citado artículo 6.º ... sin existir resolución fundada que justifique dicha dilación... Concluyó entonces que ... el sumario bajo examen y la sanción que se aplicara con motivo del mismo, no





pueden mantenerse como conductas jurídicamente válidas de la Administración. No obstante, ... en función de la repercusión institucional que tiene la solución del caso planteado –ya que se frustrará en el sub examine el ejercicio de la acción disciplinaria, y de este modo podrá verse afectado el interés público... estimó conveniente requerir el dictamen de este Organismo Asesor. Por tal motivo, se solicitó la opinión de esta Casa. - II – ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN CONSULTA 1. En primer término, cabe recordar que el sub examine se encuentra referido a un régimen disciplinario el cual, al igual que su similar de los agentes comprendidos en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (en adelante, LMREPN) aprobada por la Ley N.º 25.164 (B.O. 8-10-99) tiene por finalidad prevenir el incumplimiento de los deberes o la transgresión de las prohibiciones por parte del personal, para asegurar y mantener el normal funcionamiento del servicio (v. Dictámenes 199:175). La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido, al pronunciarse sobre la normativa aplicable cuando se ejerce ese poder disciplinario o corrección disciplinaria, que en el ámbito disciplinario administrativo ... prima lo atinente a la aptitud para la correcta prestación del servicio público que conviene con el adecuado mantenimiento de la disciplina (Fallos: 256:97, considerando 3º) y que la doctrina que condujo a la jurisprudencia clásica de esta Corte a proscribir la prescripción de la acción en materia sancionatoria disciplinaria, lleva por las mismas razones a la interpretación estricta de los preceptos que la admiten (Fallos 310:316, cons. 4.º). La postura de nuestro más Alto Tribunal precedentemente referida fue invocada por esta Procuración del Tesoro en el asesoramiento registrado en Dictámenes 235:210. 2.1. El Régimen Profesional, en su artículo 267, dispone que, cuando ... la falta que se investigue no constituya delito..., la prescripción de la acción disciplinaria se regirá por las disposiciones vigentes en la materia, establecidas en la LMREPN. Mediante el Régimen Profesional y, de conformidad con lo ordenado por la Ley de Seguridad Aeroportuaria N.º 26.102 (B.O. 22-6-06), se establece una clasificación tripartita de las faltas disciplinarias, diferenciándoselas en leves, graves y muy graves y se determinaron las sanciones correspondientes según los casos. Así, se dispone que Las faltas disciplinarias leves serán sancionadas con apercibimiento, apercibimiento grave o suspensión de empleo hasta DIEZ (10) días (art. 250). Las faltas disciplinarias graves serán sancionadas con suspensión de empleo por más de DIEZ (10) días y hasta TREINTA (30) días (art. 251). Las faltas disciplinarias muy graves serán sancionadas con suspensión de empleo entre TREINTA (30) y SESENTA (60) días, baja por cesantía y baja por exoneración (art. 252). A su vez, la LMREPN establece, en su artículo 37, el modo de computar los plazos de prescripción de las sanciones disciplinarias; dispuso que esos plazos ... se computarán de la siguiente forma: a) Causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión: seis (6) meses. b) Causales que dieran lugar a la cesantía: un (1) año. c) Causales que dieran lugar a la exoneración: dos (2) años. De la lectura de las normas precedentemente transcritas, se advierte que las sanciones previstas para las faltas disciplinarias, establecidas en el Régimen Profesional, no coinciden plenamente con las mencionadas en la LMREPN. Por ello, a efectos de la aplicación de los plazos de prescripción previstos en el citado artículo 37 de la LMREPN, considero adecuado interpretar que, para las faltas leves cometidas por el personal de la PSA el plazo sea de seis meses, para las faltas graves sea de un año y, para las faltas muy graves, sea de dos años. En mi opinión, ésta es la interpretación que mejor se adecua a la clasificación tripartita de las faltas establecidas en el Régimen Profesional. 2.2. En virtud de lo expresado estimo que, en el presente caso, el plazo de prescripción de la acción disciplinaria correspondiente es de un año. Ahora bien, en virtud de lo dispuesto por el RIA de la PSA, el sumario se inicia ... con la investigación preparatoria, si la hubiere (art. 25). Asimismo, conforme lo dispuesto por la Reglamentación de la LMREPN (art. 37, inc. 1), aprobada por el Decreto N.º 1421/02 (B.O. 9-8-02), el inicio del sumario suspende los plazos de prescripción que correspondan. Por ello, teniendo en cuenta el lapso transcurrido entre el 27 de enero de 2011 -fecha en que se cometió la conducta investigada- y el 4 de agosto de 2011 -fecha en que se inició dicha investigación preparatoria- (v. ut supra –I- 1. y 2. ), se advierte que, en el caso, la acción disciplinaria no se encuentra prescripta. 3.1. Con relación a la segunda



de las cuestiones en consulta -en torno al tiempo empleado en autos para la realización de la investigación preparatoria del sumario administrativo y de ese sumario-, cabe, en primer término, mencionar que el RIA de la PSA dispone que la investigación preparatoria ... se iniciará toda vez que se denuncie o se tenga noticia por cualquier medio de la posible comisión de una conducta delictuosa o falta disciplinaria grave o muy grave en las que se encontrase involucrado personal policial perteneciente a la POLICIA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA... (art. 114). El RIA de la PSA establece, además, que dicha investigación ... estará a cargo de un Inspector del Cuerpo de Inspectores de la Auditoría de Asuntos Internos que corresponda, para ello se ajustará a las directivas y órdenes impartidas por el Auditor y/o Auditores Adjuntos que tengan a cargo la dirección de la investigación... (art. 115). Asimismo, dispone que, finalizadas las diligencias de esa investigación, el Inspector y/o los Auditores Adjuntos actuantes ... remitirán un dictamen junto a las actuaciones correspondientes al Auditor de Asuntos Internos, el que (...) llevará a cabo todas las diligencias y ampliaciones que estime necesarias para la sustanciación y el posterior trámite del sumario... (art. 119); a su vez, el Auditor de Asuntos Internos ... dictará la resolución que ponga fin o amplíe la investigación preparatoria del sumario administrativo... y ... deberá dictar resolución en el plazo de VEINTE (20) días desde que le fuera remitido el informe de los Auditores Adjuntos intervinientes... (art. 121). 3.2. Ahora bien, el RIA de la PSA dispone que Las actuaciones sumariales deberán ser concluidas dentro de un plazo máximo de CIENTO OCHENTA (180) días computados a partir del acto que ordena su instrucción, el que podrá prorrogarse por idéntico plazo por resolución fundada (art. 6.º). Además, en su artículo 19, dispone que las actuaciones sumariales podrán iniciarse de oficio o por recepción de denuncia; y ambos supuestos preceden al inicio de la investigación preparatoria (v. art. 114, ut supra cit.). En tal sentido, el RIA de la PSA señala que Cuando la denuncia sea anónima, la Auditoría de Asuntos Internos podrá disponer el inicio de la investigación preparatoria respecto de los hechos denunciados... (art. 24). Por lo expuesto, una vez ordenada la instrucción del sumario, la investigación preparatoria realizada pasa a integrar esas actuaciones. Asimismo, el RIA de la PSA establece que el sumario ... se iniciará con la investigación preparatoria, si la hubiere (art. 25). 3.3. El plazo previsto en el artículo 6.º del RIA de la PSA para la conclusión de las actuaciones sumariales rige, entonces, conjuntamente, respecto de la investigación preparatoria, si la hubiere, y del sumario administrativo que se ordene como consecuencia de ésta. Cabe observar que, una vez ordenado el sumario, se inicia una etapa que podría denominarse de investigación, a cargo de la Auditoría de Asuntos Internos; y, luego de que el titular de esa Auditoría eleve las actuaciones al Tribunal de Disciplina Policial, se inicia otra etapa, que podría denominarse contradictoria, en la que, inicialmente, podrá ordenarse una instrucción suplementaria (v. arts. 123 a 150). 3.4. Al pronunciarse respecto del plazo establecido para la sustanciación de la instrucción de un sumario administrativo, en el artículo 127 del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto N.º 467/99 (B.O. 13-5-99), esta Procuración del Tesoro sostuvo que, en la etapa de investigación, el Instructor efectúa una tarea insoslayable para el desarrollo del sumario disciplinario, pues su realización le va a permitir emitir opinión sobre la existencia o inexistencia de una falta disciplinaria y de los eventuales responsables. Por ello, igual situación ocurre en el proceso penal, el plazo procesal (o procedimental) para cumplir una actividad como la instructoria (de investigación) solo puede ser meramente ordenatorio y no perentorio. En consecuencia, señaló que el vencimiento (o inobservancia) de ese plazo no determina la caducidad o extinción del deber no cumplido o de la facultad no ejercitada; y de la demora injustificada del Instructor se puede derivar la responsabilidad de éste, pero no la nulidad de los actos del procedimiento ya cumplidos (v. Dictámenes 241:298 y 243:620 y sus citas, entre otros). La postura de este Organismo asesor, precedentemente expresada, resulta aplicable al plazo establecido en el artículo 6.º del RIA de la PSA para la conclusión de las actuaciones sumariales; por tanto, ese plazo es meramente ordenatorio. Consecuentemente, en el caso bajo examen, aún cuando no consta que haya existido resolución que justificara la demora en la conclusión de las actuaciones sumariales, ello no determina, atento el carácter



ordenatorio de ese plazo, la nulidad del procedimiento ya cumplido. - III - CONCLUSIÓN Por todo lo expresado, con relación a la sanción aplicada al Oficial Mayor F. A. N. en las presentes actuaciones, estimo que la acción disciplinaria correspondiente no se encuentra prescripta. Así, dejo sentada mi opinión respecto de la cuestión que ha motivado la consulta. DICTAMEN N.º 139 DRA. ANGELINA M.E. ABBONA Procuradora del Tesoro de la Nación

e. 23/09/2015 N° 147992/15 v. 23/09/2015

**Fecha de publicación:** 23/09/2015

