
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 26 de junio de 2012.

Vistos los autos: "Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA - Resol. 169/05 (expte. 105666/86 - SUM FIN 708)".

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, por la que se desestimaron los recursos de apelación interpuestos contra la resolución 169/05 del Banco Central de la República Argentina -que impuso multas por aplicación de lo establecido por el inc. 3, del art. 41 de la ley 21.526, por diversas infracciones al régimen financiero cometidas por quienes actuaron como directores o síndicos de Agentra Compañía Financiera S.A., continuadora de Pérez Artaso Compañía Financiera S.A.-, los señores Jorge Alberto Losicer y Roberto Antonio Punte dedujeron los recursos extraordinarios de fs. 1092/1110 y 1112/1126 vta. que fueron concedidos mediante el auto de fs. 1169.

2º) Que los mencionados recursos extraordinarios son formalmente procedentes pues existe cuestión federal bastante, al encontrarse en discusión el alcance que cabe asignar a la garantía de obtener un pronunciamiento sin dilaciones indebidas, derivada del art. 18 de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales referidos a ella, en especial, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) en su art. 8.

3º) Que el caso de autos tiene su origen en un sumario, llevado a cabo por el ente rector del sistema monetario y

bancario -sobre la base de lo dispuesto por el art. 41 de la Ley de Entidades Financieras- que tuvo por objeto la investigación de diversas infracciones a la normativa financiera, y que culminó con la aplicación de sanciones pecuniarias administrativas.

Si bien inicialmente este sistema sancionatorio carecía de una regulación del instituto de la prescripción, la ley 21.526 lo introdujo en el art. 42 de la Ley de Entidades Financieras donde se estableció que aquélla operaría, respecto de la acción sancionatoria, a los seis años desde la comisión del hecho, y que tal plazo se interrumpiría por la comisión de otra infracción y por los actos y diligencias del procedimiento inherentes a la sustanciación del sumario.

4°) Que, sin embargo y según lo señala la señora Procuradora Fiscal en su dictamen de fs. 1179/1180, pese a la dilatada tramitación del sumario administrativo -que se extendió hasta casi veinte años después de ocurridos los hechos supuestamente infraccionales detectados por el superintendente financiero- el plazo de prescripción no llegó a cumplirse debido a las interrupciones que se produjeron por diversas diligencias de procedimiento que tuvieron lugar, en cada caso, antes de que se completara el plazo legal de prescripción.

5°) Que, en consecuencia, resulta menester examinar y resolver la cuestión constitucional que fue oportunamente planteada por los recurrentes y que consiste en determinar si, en el caso, como resultado del extenso trámite de las actuaciones administrativas se vulneró la garantía de defensa en juicio (art. 18 de la Constitución Nacional) y el derecho a obtener una deci-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sión en el "plazo razonable" al que alude el inc. 1, del art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues los apelantes reclaman que se declare extinguida la acción sancionatoria por prescripción como forma de consagrar efectivamente dichas garantías.

6°) Que en este orden de ideas, se impone señalar que el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional que reconoce con jerarquía constitucional diversos tratados de derechos humanos, obliga a tener en cuenta que el art. 8 inc. 1 del Pacto de San José de Costa Rica, referente a las garantías judiciales, prescribe no sólo el derecho a ser oído sino también el de ejercer tal derecho con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable; y a su vez, el art. 25 al consagrar la protección judicial, asegura la tutela judicial efectiva contra cualquier acto que viole derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, la ley o la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

7°) Que, por lo demás, el derecho a obtener un pronunciamiento judicial sin dilaciones previas resulta ser un corolario del derecho de defensa en juicio consagrado en el art. 18 de la Constitución Nacional -derivado del "speedy trial" de la enmienda VI de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica-. En este sentido se ha expedido esta Corte al afirmar que "la garantía constitucional de la defensa en juicio incluye el derecho de todo imputado a obtener un pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga

término del modo más rápido posible, a la situación de incertidumbre de innegable restricción que comporta el enjuiciamiento penal" (Fallos: 272:188; 300:1102 y 332:1492).

En el mismo orden de ideas se sostuvo que las garantías que aseguran a todos los habitantes de la Nación la presunción de su inocencia y la inviolabilidad de su defensa en juicio y debido proceso legal (arts. 5º, 18 y 33 de la Constitución Nacional) se integran por una rápida y eficaz decisión judicial (Fallos: 300:1102) y que "el Estado con todos sus recursos y poder no tiene derecho a llevar a cabo esfuerzos repetidos para condenar a un individuo por un supuesto delito, sometiéndolo así a las molestias, gastos y sufrimientos, y obligándolo a vivir en un continuo estado de ansiedad e inseguridad, y a aumentar también la posibilidad de que, aún siendo inocente, sea hallado culpable" (Fallos: 272:188).

8º) Que, ello sentado, cabe descartar que el carácter administrativo del procedimiento sumarial pueda erigirse en un óbice para la aplicación de los principios reseñados, pues en el estado de derecho la vigencia de las garantías enunciadas por el art. 8 de la citada Convención no se encuentra limitada al Poder Judicial -en el ejercicio eminente de tal función- sino que deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales. Ha sostenido al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos que cuando la convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente para la determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judi-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cial que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de personas. Por la razón mencionada, esa Corte considera "que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del art. 8 de la Convención Americana" (caso "Tribunal Constitucional vs. Perú", sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 71).

En un fallo posterior esta doctrina fue ampliada por ese Tribunal que consignó que si bien el art. 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, en palabras de la mencionada Corte, que "cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal", pues "es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar soluciones justas, no estando la administración excluida de cumplir con ese deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas" (caso "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafos 124 y 127).

9°) Que tampoco es óbice a la aplicación de las mencionadas garantías la circunstancia de que las sanciones como las aplicadas por el Banco Central en el caso de autos hayan sido calificadas por la jurisprudencia de esta Corte como de carácter disciplinario y no penal (Fallos: 275:265; 281:211, entre otros), pues en el mencionado caso "Baena" la Corte Interamericana -con apoyo en precedentes de la Corte Europea- aseveró que la justicia realizada a través del debido proceso legal "se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse a esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del art. 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales, pues admitir esa interpretación "equivaldría dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso" (caso "Baena", párrafo 129).

10) Que, por lo dicho, el "plazo razonable" de duración del proceso al que se alude en el inciso 1, del art. 8, constituye, entonces, una garantía exigible en toda clase de proceso, difiriéndose a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión. Para ello, ante la ausencia de pautas temporales indicativas de esta duración razonable, tanto la Corte Interamericana -cuya jurisprudencia puede servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales (Fallos: 318:514; 323:4130, entre otros)- como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos -al expedirse sobre el punto 6.1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales que contiene una previsión similar- han expuesto en diversos pronun-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ciamientos ciertas pautas para su determinación y que pueden resumirse en: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales y d) el análisis global del procedimiento (casos "Genie Lacayo vs. Nicaragua", fallada el 29 de enero de 1997, párrafo 77 y "López Álvarez v. Honduras", fallado el 1º de febrero de 2006; "König", fallado el 10 de marzo de 1980 y publicado en el Boletín de Jurisprudencia Constitucional 1959-1983 en Madrid por las Cortes Generales).

11) Que tales criterios resultan, sin duda, apropiados para apreciar la existencia de una dilación irrazonable, habida cuenta de lo indeterminado de la expresión empleada por la norma. En tal sentido, cabe recordar lo expuesto por esta Corte en el sentido de que la garantía a obtener un pronunciamiento sin demoras indebidas no podía traducirse en un número fijo de días, meses o años (Fallos: 330:3640).

En otras palabras, las referidas pautas dan contenidos concretos a las referidas garantías y su apreciación deberá presidir un juicio objetivo sobre el plazo razonablemente admisible para que la Administración sustancie los pertinentes sumarios y, en su caso, sancione las conductas antijurídicas, sin perjuicio de las concretas disposiciones de la Ley de Entidades Financieras sobre la prescripción de la acción que nace de las infracciones, debido a la laxitud de las causales de interrupción previstas por dicha normativa, como forma de consagrar efectivamente el derecho de defensa y debido proceso de los recurrentes según se indicó en el considerando 5º.

12) Que en el sub examine, tras rechazar el acaecimiento de la prescripción en el sumario administrativo, la cámara subrayó que si bien no podía desconocerse que los actos inherentes a éste se encontraban acreditados y que habían sido celebrados sin que se cumpliera íntegramente el plazo de prescripción entre el dictado de uno y otro, el transcurso de casi veinte años en la sustanciación del sumario resultaba evidentemente contrario al principio de celeridad, economía y eficacia que rige la actividad administrativa y podría implicar una mengua en la garantía del juicio sin dilaciones indebidas fuera ya por la duración del retraso, las razones de la demora y atendiendo tanto al perjuicio concreto que a ellos les hubiera podido irrogar esa prolongación, como a la posibilidad de que éste pudiera ser reparado.

En línea con este razonamiento, señaló (fs. 1077 vta.) que la propia autoridad administrativa —una vez notificada la resolución sancionatoria— había dispuesto que fueran remitidas copias de las actuaciones a la gerencia de auditoría de servicios centrales para que analizara si habían sido cumplidos los plazos administrativos fijados por la normativa vigente, teniendo en cuenta los prolongados lapsos de inactividad procesal que evidenciaba el expediente (v. fs. 801 vta. y 802 vta.).

13) Que, pese a tales observaciones, el tribunal a quo no descalificó la validez de la resolución administrativa pues, como se señaló, su sentencia se centró —en este aspecto— en el examen de la prescripción. Sin perjuicio de ello, la prolija reseña efectuada por la cámara sobre el trámite del sumario

Corte Suprema de Justicia de la Nación

es útil para el examen sobre la existencia de una "demora irrazonable", según las pautas ya expuestas.

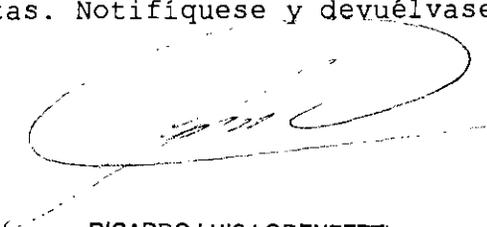
En efecto, la cámara señaló que los hechos reprochados se extendieron hasta el 24 de abril de 1987; que la apertura del sumario fue dispuesta por la resolución 763 del 10 de agosto de 1990 y notificada a los recurrentes el 17 de mayo y el 27 de agosto de 1991; que la apertura a prueba tuvo lugar el 15 de octubre de 1993 y fue notificada el 18 de noviembre de ese año; que el cierre de la etapa probatoria se dispuso el 10 de agosto de 1999 y fue notificada el 25 de agosto de ese año; y, finalmente, que la resolución sancionatoria 169/05 fue dictada el 29 de julio de 2005 y notificada en agosto de ese año.

14) Que de tal reseña cronológica —que surge de la compulsa de las actuaciones y del propio reconocimiento del Banco Central— resulta claramente que el trámite sumarial ha tenido una duración irrazonable. En efecto, los hechos investigados no exhiben una especial complejidad pues se trataba de incorrecciones contables y suministro de información distorsionada, en la integración de la fórmula 2965 —estado de los activos inmovilizados—; incumplimiento de las disposiciones relativas al régimen de efectivo mínimo y deficiencias que restaban confiabilidad a los registros contables. Tampoco se observa que los sumariados hayan obstaculizado el curso del procedimiento. Por el contrario, los prolongados lapsos de inactividad procesal —puestos de manifiesto por la propia autoridad administrativa (confr. fs. 801 vta.)— atribuibles inequívocamente al Banco Central se presentan como el principal motivo de la dilación del sumario que —

cabe reiterarlo- tuvo resolución sólo después de haber transcurrido dieciocho años desde el acaecimiento de los hechos supuestamente infraccionales y tras quince años de haberse dispuesto su apertura.

15) Que, por lo tanto, cabe concluir que la irrazonable dilación del procedimiento administrativo resulta incompatible con el derecho al debido proceso amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional y por el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a los recursos extraordinarios y se revoca la sentencia apelada con el alcance que resulta de lo expuesto en la presente. Con costas. Notifíquese y devuélvase.



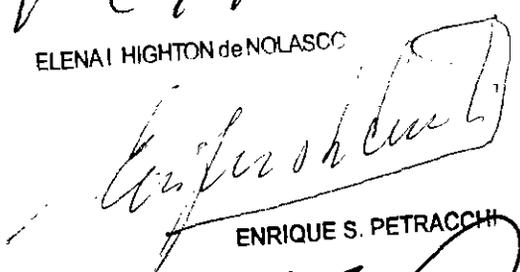
RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



ENRIQUE S. PETRACCHI



CARLOS S. FAYT



E. RAUL ZAFFARONI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recursos extraordinarios deducidos por: el **Dr. Jorge Alberto Losicer**, con el patrocinio letrado del **Dr. Pedro Aberastury**; y por el **Dr. Roberto Antonio Punte**, letrado en causa propia.

Traslado contestado por: el **Banco Central de la República Argentina**, representado por la **Dra. Debora Inés Fihman**, en su condición de apoderada judicial, con el patrocinio letrado de la **Dra. Cecilia Adriana Tunstall**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II**.