

LOS DERECHOS HUMANOS DEL SANCIONADO ADMINISTRATIVAMENTE


por Dr. Alejandro J. Uslenghi

El siguiente artículo ha sido presentado en el marco del Congreso Internacional de Derecho Administrativo UNNE-MPBA, que tuvo lugar en la provincia de Corrientes en diciembre de 2022, organizado conjuntamente por el MPBA y la UNNE.

SUMARIO

I. Homenaje	01
II. Concepto de Sancion Administrativa	01
III. Limitaciones del poder sancionador	02
IV. La Doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	03

I. HOMENAJE

Quiero rendir homenaje a dos figuras relevantes del derecho administrativo argentino.

En primer lugar, al Dr. Julio Comadira, quien me honró con su amistad; y con quien compartí la enseñanza en la Maestría de la Universidad Austral, desde 1991 hasta que emprendió el camino a la Casa del Señor.

En segundo lugar, a la Dra. Mirtha Sotelo de Andreau, gran profesora y no menos gran jueza federal, con quien colaboro desde hace muchos años en esa estupenda aventura de la Especialización en Derecho Administrativo, en la Universidad del Nordeste, en Corrientes.

II. CONCEPTO DE SANCION ADMINISTRATIVA

Las sanciones administrativas constituyen un conjunto bastante amplio que ha merecido numerosos tipos de clasificaciones. Por lo tanto, voy a dar un significado al que me voy a atener, el que permite definir de alguna manera el campo bajo examen. He adherido a una concepción que entiende a la sanción administrativa

como todo mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, el que puede consistir en la privación de un bien o la privación de un derecho y resulta de un procedimiento y con una finalidad puramente represora.

III. LIMITACIONES DEL PODER SANCIONADOR

El acto por el que se aplica una sanción administrativa es un típico acto administrativo. Por ende, sujeto a un régimen jurídico común a los actos administrativos, vale decir, en el ámbito federal, a la ley 19.549. Pero, en el caso de las sanciones administrativas represoras -no indemnizatorias- se le agrega a ese régimen una serie de principios que están integrados por las garantías previstas en nuestro régimen constitucional, incrementado con los convenios de protección de los derechos humanos, previstos en el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

Ese es el tema que abordaremos especialmente: ¿las sanciones administrativas deben respetar como límites, las garantías enumeradas en favor de los imputados en nuestro sistema penal subjetivo?

Durante bastante tiempo se discutió si los derechos establecidos en favor de los imputados de un delito debían ser de aplicación estricta en el derecho administrativo sancionatorio.

Se elaboraron distintas teorías que, de alguna manera, *soslayaban* o *reducían* la aplicación de los principios penales en el caso de las sanciones administrativas. La propia Corte Suprema, por décadas, distinguía entre las sanciones “*de naturaleza penal*” -a las que aplicaba con rigor los citados principios- y otras sanciones administrativas a las que consideraba como de “*carácter disciplinario y no penal*”. La doctrina, por su parte, argumentó creando una categoría: las “*relaciones de sujeción especial*”; ciertos vínculos entre el Estado y los particulares que, debido a su régimen especial, diluían en parte los principios del derecho penal en su aplicación a las sanciones aplicadas por la Administración, enrolando en esta categoría, al régimen de los internos de institutos penales, a los alumnos de las escuelas públicas, o a actividades fuertemente controladas por el Estado, como

bancos, seguros, actividades de cambio, etc. Hoy el panorama aparece radicalmente distinto.

IV. LA DOCTRINA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION

A mi modo de ver, el cambio drástico en el criterio jurídico a seguir se dio hace diez años, al fallar la Corte Suprema de Justicia de la Nación el caso “**Losicer, Jorge Alberto y otros c/ Banco Central de la República Argentina** – Resolución 169/05”, del 26 de junio de 2012.

Directores y síndicos de una compañía financiera, sancionados por el Banco Central, por diversas infracciones al régimen bancario, plantearon recursos extraordinarios contra la sentencia de la Cámara de Apelaciones, que había desestimado los recursos de apelación dirigidos contra la sanción impuesta por la entidad rectora del sistema financiero.

El Banco Central había iniciado un sumario que se extendió por casi *veinte años* después de ocurridos los hechos investigados. Este sistema sancionatorio carecía, en un principio, de una regulación legal que contemplara la prescripción. Durante su desarrollo, la ley creó una prescripción de la acción sancionatoria que operaría a los seis años. El plazo de prescripción no llegó a cumplirse por diversas diligencias de procedimiento que el Banco realizaba, en cada caso, antes de que se completara el plazo legal de 6 años.

Los apelantes plantearon una cuestión constitucional: la vulneración de la garantía de la defensa en juicio (art. 18 de la C.N.) y el derecho a obtener una decisión en un “*plazo razonable*” (art. 8, inc. 1, Convención Americana de Derechos Humanos), frente a las dos décadas de duración del sumario. Vamos a reseñar los argumentos de la Corte Suprema que, adelanto, por su generalidad resultan aplicables a todo tipo de sanciones administrativas de carácter represivo.

El Alto Tribunal señaló que el carácter administrativo del procedimiento sumarial no es obstáculo a la aplicación de los principios constitucionales que se derivan del art. 18 de la Carta Magna, así como las “*garantías judiciales*” que se enumeran en el art. 8, inciso 1 del Pacto de San José de Costa Rica. Allí se prescribe el

derecho a ser oído, el de ejercer ese derecho con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, como también el artículo 25 de dicho tratado asegura la tutela judicial efectiva contra cualquier acto que viole derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, la ley o la Convención, aún en caso de que esas violaciones fueran cometidas por personas en ejercicio de sus funciones oficiales.

En el estado de derecho, la vigencia de las garantías que se enumeran en el art. 8 de la Convención de Costa Rica no se encuentra limitada al Poder Judicial, sino que “*deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales*”. Adviértase el carácter generalizante de esta doctrina, aplicable a las sanciones que impone la Administración, con fines represivos.

La Corte Suprema, fiel a su criterio de dar prevalencia en la interpretación de las garantías de la Convención americana a lo establecido al respecto en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sustenta sus argumentos en decisiones de esa Corte internacional, citando precedentes de una década anterior: sentencias del 2001; en la causa “Tribunal Constitucional vs. Perú”; y en la causa “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”.

Dijo la Corte Interamericana que, cuando la convención de Costa Rica 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 judicial que, a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de personas. Por ello, en palabras de la Corte Interamericana, a las que adhiere nuestro más Alto Tribunal: 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.

El fallo argentino recordó la ampliación de la doctrina expuesta que realizó la Corte Interamericana al consignar 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.

Citó las palabras de la corte creada por la Convención Americana, pronunciadas en la causa “Baena”, en el sentido que “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, **sea administrativo sancionatorio** o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. Cabe recordar que en “Baena”, se trató un pedido de indemnizaciones formulados por 270 agentes de la administración panameña que fueron prescindidos como castigo por participar de manifestaciones antigubernamentales, sobre la base de lo establecido en una ley 25 que declaró su retroactividad, para ser aplicada a acciones ocurridas con un año de antelación a la promulgación de esta ley.

Nuestra Corte, recuerda de la argumentación de la Corte Interamericana en esa causa: “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”.

La Corte Suprema, haciéndose cargo de la antigua distinción entre sanciones de naturaleza penal y sanciones de carácter disciplinario no penal, estableció que no era obstáculo a la aplicación de las garantías de la Convención la circunstancia de que antaño hubiera calificado como disciplinario no penal a las sanciones aplicadas por el Banco Central.

Ello es así, sobre la base de la doctrina de la Corte Interamericana, recaída en la causa “Baena” -con apoyo en precedentes de la Corte Europea de Derechos Humanos- según la cual 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 a dejar a su libre voluntad la apli-**

cación o no del derecho de toda persona a un debido proceso”.

En lo que hace a la causa “Lociser”, la Corte Suprema entendió que el sumario del Banco Central había experimentado una dilación irrazonable; que resultaba 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. En consecuencia, revocó la sentencia apelada.

La claridad de la doctrina sentada por nuestra Corte Suprema permite deducir que todo tipo de actuación sancionatoria por parte de la Administración Pública, sea imponiendo tanto penas que se asemejan a las impuestas a los delitos, como aquellas penas que pueden ser calificadas de carácter disciplinario, deben ser adoptadas mediante actos que respeten escrupulosamente las garantías previstas en el los arts. 8 y 25 de la Convención Americana, así como las demás mencionadas en nuestra Constitución Nacional.

De la reiterada cita del caso “Baena” por nuestra Corte, así como de la amplitud de los términos empleados, se desprende también que todo ese cúmulo de garantías rodea también a las sanciones que quiera aplicar la administración pública a sus agentes, en el ámbito del empleo público.

Por vía de conclusión, entonces podemos afirmar que el régimen de los derechos humanos, en nuestro país, exige que las sanciones que aplique la Administración deben respetar:

- a) El derecho a ser oído;
- b) Que se presuma su inocencia;
- c) Que lo asista un defensor, con amplias facultades procedimentales;
- d) Que se le comunique en forma previa y detallada los términos de la imputación que se le formula;
- e) El derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo.

He dejado para el final la consideración de la garantía enunciada en el art. 8, inciso 2, apartado h, de la Convención, que sostiene: “*derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior*”. Es decir, se otorga al imputado el derecho a ser juzgado por una instancia y el derecho a apelar a una instancia judicial superior, lo resuelto en la primera sentencia.

La mayoría de las regulaciones legales vigentes respecto de los procedimientos de revisión judicial de las sanciones que aplica la Administración federal prevén una actuación recursiva directa del acto sancionatorio ante alguna de las Cámaras Federales de Apelación. Es decir, establecen una sola instancia amplia de revisión judicial, toda vez que, según inveterada jurisprudencia de la Corte Suprema, el siguiente recurso extraordinario que se pudiera plantear no constituye un control judicial suficiente, debido a las limitaciones de esta vía excepcional; máxime cuando el Alto Tribunal puede desestimar el recurso -sin fundamentación específica- según lo previsto en el art. 280 del código procesal-. Un régimen legal semejante se aplica a ciertas sanciones expulsivas concernientes a agentes públicos.

Otra circunstancia análoga, se da con la potestad disciplinaria del Consejo de la Magistratura, órgano constitucional que puede disponer sanciones administrativas a los jueces del poder judicial federal. En tales supuestos, los sancionados cuentan, según la ley 24.937, artículo 14, apartado C, con un recurso contra lo resuelto por el Consejo, que debe ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Si interpretamos que ésta es la única vía de revisión judicial prevista por el legislador, nos hallamos – en todos los supuestos que estoy considerando – ante un caso de desconocimiento del standard previsto en la convención, lo que determina la **inconstitucionalidad** del procedimiento de revisión judicial de las sanciones involucradas.