

EL DERECHO DE OBTENER UN PRONUNCIAMIENTO
DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE,
COMO COROLARIO DE LA GARANTÍA DE DEFENSA
EN JUICIO, ES PLENAMENTE APLICABLE
A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
DE CARÁCTER DISCIPLINARIO

Sinopsis: En la sentencia que se presenta a continuación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina resolvió dos recursos extraordinarios federales interpuestos con el fin de que se revocara una sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. En la sentencia impugnada, la Cámara desestimó las apelaciones interpuestas por lo demandantes contra una resolución del Banco Central de la República Argentina que les impuso multas por diversas infracciones al régimen financiero, a través de un sumario administrativo que se extendió por 18 años.

En la sentencia se discutió el alcance del derecho a obtener un pronunciamiento sin dilaciones indebidas, entendido como corolario del derecho de defensa en juicio. En este sentido, la Corte Suprema sostuvo que el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que reconoce jerarquía constitucional a diversos tratados de derechos humanos, obliga a tener en cuenta los artículos 8, inciso 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, referidos a las garantías judiciales y a la protección judicial, respectivamente.

La Corte Suprema remarcó que el carácter administrativo del procedimiento sumarial no puede ser un obstáculo para la aplicación de dicho principio puesto que la vigencia de las garantías enunciadas en el artículo 8 de la Convención Americana no se limitan al Poder Judicial, sino que deben respetarse por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales. Citando jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Suprema

OBTENER PRONUNCIAMIENTO DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE

sostuvo que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional tiene obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso y que, si bien en el artículo 8 de la Convención Americana se alude a las garantías judiciales, éste se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectar los derechos de las personas. Asimismo, afirmó que no era óbice a la aplicación de dichas garantías el hecho de que las sanciones aplicadas por el Banco Central hubieran sido calificadas con disciplinarias y no penales. Indicó que la Corte Interamericana sostuvo que los Estados no pueden sustraerse de la obligación de garantizar el debido proceso legal argumentando sanciones disciplinarias y no penales pues ello equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso. Por lo expuesto, consideró que la garantía del “plazo razonable” de duración del proceso es exigible en toda clase de proceso.

En el caso concreto, la Corte Suprema tomó en cuenta las pautas establecidas por la Corte Interamericana y la Corte Europea de Derechos Humanos a fin de determinar la existencia de una dilación irrazonable del proceso: 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. Al respecto, la Corte Suprema consideró que desde que ocurrieron los hechos es decir, en el año 1987, hasta el dictado de la resolución sancionatoria en el año 2005, claramente el trámite sumarial había tenido una duración irrazonable puesto que el asunto no era complejo ni los sumariados habían obstaculizado el curso del procedimiento. En tal sentido, estimó que la duración del procedimiento era incompatible con el derecho al debido proceso amparado por el artículo 18 de la Constitución Nacional y por el artículo 8 de la Convención Americana. Por ello, la Corte Suprema resolvió hacer lugar a los recursos extraordinarios y revocar la sentencia apelada. La Corte Suprema de Justicia de la Nación citó jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para fundar la necesidad de reconocer garantías judiciales en todo proceso llevado a cabo por el Estado. Para ello, se refirió a los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú* y *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Además, al establecer las pautas para la determinación del “plazo razonable” se refirió a los casos *Genie Lacayo vs. Nicaragua* y *López Álvarez vs. Honduras*.

THE RIGHT TO OBTAIN A RULING WITHIN
A REASONABLE TIME, AS PART OF THE RIGHT
TO A DEFENSE DURING TRIAL, IS FULLY
APPLICABLE TO ADMINISTRATIVE
PROCEEDINGS OF A DISCIPLINARY NATURE

Synopsis: In the following judgment, the Supreme Court of Justice of the Republic of Argentina resolved two federal extraordinary appeals filed that sought to revoke a decision of the National Chamber of Appeals in Administrative Matters. In the challenged decision the Chamber turned down the appeals filed by the plaintiffs against a resolution of the Central Bank of Argentina which imposed punishments on them for several infractions to the financial regime, through an administrative summary proceeding that lasted 18 years.

The judgment discussed the scope of the right to obtain a ruling without unjustified delays, understood as part of the right to a defense during trial. In this regard, the Supreme Court indicated that Article 75 subsection 22 of the National Constitution, which recognizes the constitutional hierarchy of several human rights treaties, establishes the obligation to consider Article 8 subsection 1 and Article 25 of the American Convention on Human Rights, which refer to the right to a fair trial and the right to judicial protection, respectively.

The Supreme Court highlighted that the administrative nature of the summary proceedings cannot be an obstacle for the application of said principles, given that the effectiveness of the guarantees enshrined in Article 8 of the American Convention is not limited to the Judiciary but shall be respected by all bodies and public authorities that have been assigned jurisdictional functions. Referring to the case law of the Inter-American Court of Human Rights, the Supreme Court indicated that any State body that exercises functions of a jurisdictional nature has the obligation to adopt decisions in conformity with the guarantees of due

OBTENER PRONUNCIAMIENTO DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE

process, and although Article 8 of the American Convention refers to judicial guarantees it encompasses the group of requirements that must be observed in proceedings regarding any type of action by the State that can infringe the rights of persons. In addition, it stated that the fact that the punishments applied by the Central Bank were qualified as disciplinary and not criminal was not an obstacle to the application of these guarantees. It noted that the Inter-American Court claimed that States cannot elude their obligation to guarantee due process by claiming disciplinary and not criminal punishments, given that this would be equivalent to permitting the arbitrary application or non-application of the right of all persons to due process. Based on the foregoing, it considered that the guarantee of “reasonable time” for the duration of the proceedings is a requirement in all types of proceedings.

Specifically, the Supreme Court highlighted the guidelines established by the Inter-American Court and the European Court of Human Rights to determine the existence of an unreasonable delay in the proceedings: a) the complexity of the matter; b) the procedural activity of the interested party; c) the behavior of the judicial authorities, and d) the global analysis of the proceedings. In this regard, the Supreme Court considered that since the occurrence of the facts in 1987 to the issuing of the punishment decision in 2005, the summary proceeding clearly had an unreasonable duration, given that the matter was not complex and the accused had not obstructed the course of the proceedings. In this regard, it deemed that the duration of the proceedings was incompatible with the right to due process enshrined in Article 18 of the National Constitution and Article 8 of the American Convention. Consequently, the Supreme Court decided to admit the extraordinary remedies and revoke the appealed judgment.

*The Supreme Court of Justice of the Republic cited the case law of the Inter-American Court of Human Rights to provide the grounds for the need to recognize the judicial guarantees in all proceedings carried out by the State. It referred to the cases *Constitutional Court v. Peru* and *Baena Ricardo et al. v. Panama*. In addition, it referred to the cases *Genie Lacayo v. Nicaragua* and *López Álvarez v. Honduras* when establishing the guidelines to determine the “reasonable time.”*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
ARGENTINA

RECURSOS EXTRAORDINARIOS FEDERALES
(EXPTE. 105666/86 SUM FIN 708)

SENTENCIA DE 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:

1°) 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 diversas infracciones al régimen financiero cometidas por quienes actuaron como directores o síndicos de Agentra 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.

2°) 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.

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

OBTENER PRONUNCIAMIENTO DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE

-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...

4°) Que..., 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 decisión 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, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

7º) 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)...

...
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 judicial 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

OBTENER PRONUNCIAMIENTO DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE

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).

9º) 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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

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 pronunciamientos ciertas pautas para su determinación y que pueden resumirse en: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; e) 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; “Konig”, 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... señaló que los hechos reprochados se extendieron hasta el 24 de abril de 1987; que la apertura del sumario fue dispuesta por la

OBTENER PRONUNCIAMIENTO DENTRO DE UN PLAZO RAZONABLE

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 compulsas 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 costas...

...