

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

Especialización en Derecho Administrativo

El plazo razonable: sus implicancias en el procedimiento administrativo disciplinario de acuerdo a las directivas constitucionales y convencionales

Alumno: Cristian Gustavo Oby

Director: Carlos Marcelo Lamoglia

*El plazo razonable: sus implicancias en el procedimiento administrativo disciplinario
de acuerdo a las directivas constitucionales y convencionales*

Índice

I.- Introducción	Pág. 5
II.- Procedimiento administrativo general: injerencia de sus principios y normativa sobre el instituto del plazo razonable	Pág. 6
II.a) Impulso de oficio	Pág. 7
II.b) Debido proceso	Pág. 8
II.c) Celeridad y economía procedimental	Pág. 9
III.- Procedimiento administrativo especial disciplinario: finalidad y principios	Pág. 9
III.a) Normativa aplicable. Particular referencia a la Nacional y de la Provincia de Buenos Aires	Pág. 12
III.b) Plazos procedimentales previstos en la normativa nacional y provincial	Pág. 14
b.1) Normativa de la provincia de Buenos Aires. Ley N°10430 y Decreto N°4161/96	Pág. 15
b.2) Normativa nacional. Ley Nacional N°25164 y Decretos N°1421/02 y 456/22	Pág. 22
III.c) Prescripción. Función. Consecuencias de su inobservancia. Regulación	Pág. 27
III.d) Problemáticas que extienden la duración de los procedimientos administrativos disciplinarios	Pág. 32
IV.- El plazo razonable	Pág. 35
IV.a) Origen y concepto	Pág. 35
IV.b) Caracterización del instituto: derecho autónomo, derecho o garantía, principio o concepto jurídico indeterminado	Pág. 37
IV.c) Normativa. Tratados internacionales	Pág. 40
IV.d) Evolución del “plazo razonable” en la jurisprudencia internacional y	Pág. 41

nacional. Su aplicación al derecho administrativo disciplinario	
d.1) Casos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	Pág. 42
d.2) Síntesis de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	Pág. 48
d.3) Casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	Pág. 48
d.4) Síntesis de la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	Pág. 60
d.5) Aplicación de la doctrina del plazo razonable en otros casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	Pág. 60
d.6) Casos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	Pág. 72
d.7) Síntesis de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	Pág. 81
IV.e) El plazo razonable en relación a la normativa procedimental disciplinaria	Pág. 82
e.1) Plazos reglamentarios y de prescripción	Pág. 83
e.2) Autoridad competente para determinarlo	Pág. 84
e.3) Causas penales pendientes de resolución	Pág. 88
IV.f) Consecuencias de la inobservancia del plazo razonable en los procedimientos administrativos disciplinarios	Pág. 90
V.- Conclusiones	Pág. 91
VI.- Bibliografía	Pág. 93

I.- Introducción

En razón de la garantía de estabilidad de los agentes públicos consagrada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y su correlato en las Constituciones Provinciales -art. 103 inc. 12, Const. Bs. As.; arts. 23 inc. 13 y 186, Const. Cdba.; art. 30, Const. Mdza.; art. 43 Const. CABA; entre otras-, al suscitarse un hecho irregular en el marco de una relación de empleo público que sea menester investigar y, en su caso, corregir, deviene necesaria la tramitación previa de un procedimiento administrativo especial denominado “sumario administrativo”¹ o procedimiento disciplinario, en el que se garantice el derecho de defensa del investigado para luego decidir en definitiva lo que corresponda.

En este contexto, resulta frecuente que dichas investigaciones se extiendan por amplios lapsos temporales sin motivos válidos que lo justifiquen -por ejemplo, por inacción, falta de impulso o desidia de la administración sumariante- o por la existencia de causas judiciales pendientes de resolución en otros fueros. Ello provoca que la situación de los investigados permanezca indefinida por largos períodos, no llegando a configurarse los supuestos de prescripción, ya sea por causales de interrupción o suspensión previstas en el régimen que se trate.

En el marco descripto, a partir de normativa convencional y aportes jurisprudenciales, se fue delineando el concepto de “plazo razonable” como garantía o precepto que resulta necesario observar para la tramitación y resolución de este tipo de procedimientos. Esta categoría jurídica fue inicialmente concebida para los procesos judiciales -principalmente en materia penal-, y luego se extendió su aplicación a los procedimientos administrativos en general y a los sumariales en particular.

En ese orden de ideas, en el presente trabajo se analizará la categoría jurídica, precepto o garantía del “plazo razonable” para la tramitación y resolución de los

1 Lo expuesto es sin perjuicio de las normas que regulan supuestos que no requieren la tramitación de un sumario administrativo para la aplicación de sanciones de determinada entidad -art. 35, ley 25164; art. 87, ley 10430; entre otras-. En coincidencia con autorizada doctrina, entiendo que en todos los casos al menos debe dársele al sumariado un traslado a fin de que formule su descargo y ofrezca la prueba que estima para su defensa, a la par que la decisión que se adopte debe ser fundada (ver IVANEGA, Miriam Mabel, “Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial”, publicado en La Ley, cita online: TR LALEY 0003/012562).

procedimientos administrativos disciplinarios suscitados en el marco de relaciones de empleo público, a la luz de los preceptos constitucionales, tratados internacionales, jurisprudencia nacional e internacional y aportes doctrinarios; y se intentará esbozar una serie de lineamientos para delimitar su concepto, alcance y las consecuencias que trae aparejadas en estos procedimientos.

A tales fines, se tomará como referencia la normativa general de la provincia de Buenos Aires para el personal de la Administración Pública -Ley N°10430 y Dto. N°4161/96 y mods.- que rige su procedimiento disciplinario, buscando comparaciones en puntos específicos con igual regulación en el orden nacional -Ley N°25164 y Dto. N°456/22-, a efectos de indagar respecto de si sus previsiones coadyuvan a la observancia del precepto precitado o, si por el contrario, lo entorpecen.

II.- Procedimiento administrativo general: injerencia de sus principios y normativa sobre el instituto del plazo razonable

En primer lugar, resulta interesante realizar un breve repaso de las principales características del procedimiento administrativo en general, por cuanto los procedimientos disciplinarios o sumariales -en los que se ubica el tema en análisis- resultan una especie de aquél.

Según Botassi y Oroz,² el procedimiento administrativo puede definirse como la sucesión legalmente ordenada de hechos y actos, tendientes al nacimiento de una decisión final, materialmente administrativa, dotada de una triple coordinación cronológica, lógica y teleológica.

En nuestra organización institucional y constitucional estos procedimientos son materia de regulación local de cada orden estadual. Así, se encuentran regidos en Nación por el Decreto-Ley N°19549/72 y Decreto Reglamentario N°894/17; en la provincia de Buenos Aires por el Decreto-Ley N°7647/70; en los municipios bonaerenses por la

² BOTASSI Carlos A. y OROZ Miguel H.E., “Procedimiento Administrativo de la provincia de Buenos Aires Decreto Ley 7647/70 y Ordenanza General 267/80. 2º edición corregida y ampliada”, Título I. Librería Editora Platense, La Plata, 2011, págs. 19 a 24.

Ordenanza General N°267/80; y en el resto del país por normativa propia de cada provincia e incluso de los municipios, según el caso.³

En el desarrollo de estos procedimientos se deben respetar las mandas de la Constitución Nacional y de la Constitución de la provincia respectiva, aquellas que deriven de tratados internacionales reconocidos por nuestro país, las normas positivas aplicables según el ámbito estatal que se trate y los principios específicos de la materia. En el caso de la normativa nacional, la mayoría de estos principios se encuentran previstos en su propio articulado,⁴ mientras que en la provincial solo algunos y el resto derivan de su contenido.⁵

Entre dichos principios encontramos el de impulso de oficio, verdad material, informalismo en favor del administrado, contradicción, gratuidad, celeridad, economía, eficacia, debido proceso, legalidad, imparcialidad, publicidad y no retroacción del trámite, entre otros; variando levemente su enunciación y conceptualización según el autor que se consulte.⁶

Al respecto, debe destacarse que en razón de sus implicancias, guardan estrecha relación con el tema en estudio los principios de impulso de oficio, debido proceso y celeridad y economía procedimental.

II.a) Impulso de oficio

El principio mencionado impone a la autoridad administrativa la obligación de dirigir el trámite y ordenar que se practiquen todas las diligencias convenientes para el

3 Por ej., en Córdoba, ley 5350 y mod.; en municipio de Córdoba, ordenanza 6904/1979 y mod.; en municipio de Río Cuarto, ordenanza 282/1985 y mod.; en Mendoza, ley 9003; y en CABA, dto. nec. y urg. 1510/1997.

4 Por ej., art. 1 inc. a), b) y f) del DL 19549/72, entre otros.

5 Por ej., arts. 7, 48, 53, 69, 72, 88 y 98 inc. 2 del DL 7647/70, entre otros.

6 La enumeración corresponde a Botassi y Oroz (BOTASSI Carlos A. y OROZ Miguel H.E., ob cit., págs. 24 a 48). Por su parte, Hutchinson divide los principios en garantías “sustantivas” y “adjetivas”: entre las primeras se encuentran los de igualdad, legalidad, defensa y razonabilidad; mientras que en las segundas las de informalismo, impulso de oficio, instrucción, verdad material, debido proceso adjetivo y celeridad, economía y sencillez en los trámites (HUTCHINSON, Tomás, en Ley Nacional de Procedimientos Administrativos comentada, anotada y concordada con las normas provinciales. 1º edición. Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 1985, págs. 23 a 32).

esclarecimiento de la verdad material en las actuaciones que se trate, carga que no se puede renunciar ni transferir.⁷

Implica también que la administración debe dictar los actos de mero trámite tendientes a que las actuaciones alcancen el estado de ser resueltas por las autoridades competentes, con independencia de la mayor o menor actividad del administrado.

Teniendo en cuenta que el aletargamiento de las actuaciones disciplinarias muchas veces ocurre por inacción, falta de impulso o desidia de la administración sumariante, este principio se encuentra estrechamente vinculado con el tema de ciernes.

Es receptado con diferente regulación en las normas respectivas de Nación⁸ y de Provincia.⁹

II.b) Debido proceso

Puede considerarse como el principio fundante de todos los demás, a partir del cual se trata de lograr la tutela judicial efectiva del administrado, al garantizarle una serie de derechos y facultades que se deben observar en todo procedimiento.¹⁰

Entre ellos, están el conocimiento de la posición oficial respecto al tema de que se trate, acceso íntegro a las actuaciones, derecho a ser oído con las debidas garantías, a ser asistido por letrado, a ofrecer, producir, controlar y valorar la prueba, a recurrir lo decidido y a obtener resolución en un tiempo razonable por parte de un órgano imparcial. En el caso del derecho disciplinario, la presunción de inocencia, el no ser obligado a declarar en su contra y a la existencia previa de la normativa infringida.

En suma, a través de este principio se busca que al administrado, ya sea que peticione determinada cuestión o prestación, sea un sumariado o investigado, se le garantice un piso de derechos a ejercer en los procedimientos administrativos en los que esté involucrado, a la par que estos procedimientos sigan una serie de reglas básicas.

7 Conf. BOTASSI Carlos A. y OROZ Miguel H.E., ob cit., págs. 26 a 27; y HUTCHINSON, Tomás, ob. cit. pág. 29.

8 Art. 1 inc. a), DL 19549.

9 Arts. 48, 50 y 71, DL 7647/70.

10 Conf. BOTASSI Carlos A. y OROZ Miguel H.E., ob cit., págs. 36 a 40.

El principio y varias de sus implicancias tienen recepción normativa derivada de la Constitución Nacional,¹¹ de la Constitución Provincial,¹² de las normas generales y particulares que regulan los procedimientos administrativos¹³ y, fundamentalmente, de distintos tratados internacionales con jerarquía constitucional.¹⁴

II.c) Celeridad y economía procedimental

Este propugna que la administración resuelva las pretensiones o situación del administrado de la forma más rápida posible, intentando irrogar los menores costos posibles, pero sin relegar eficacia. Esto es, que los procedimientos no caigan en situaciones de demora, que no se torne innecesariamente onerosa su tramitación y que su resolución sea coherente con el pedido o problema planteado.¹⁵

El principio aludido cuenta con consagración en la Constitución Provincial y en la normativa provincial general y especial,¹⁶ como así también en las regulaciones nacionales.¹⁷

III.- Procedimiento administrativo especial disciplinario: finalidad y principios

11 Art. 18, CN.

12 Arts. 10 y 15, Const. Pcial.

13 Arts. 11, 34, 55, 108, ss y cc, DL 7647/70; art. 92 aps. 6), 7), 8), ss y cc dto. 4161/96 y mods, reg. de la ley 10430; arts. 5, 41, 42, 45, ss y cc, ac. 3354 SCBA; arts. 21, 22, 23, 24, ss y cc, res. PG 1233/01 arts. 1 inc. f), 7, 8, 9, ss y cc, DL 19549; arts. 50, 61, ss y cc anexo del dto. 456/22, reg. de la ley 25164.

14 Arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; arts. 8 y 25 inc. 2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; arts. 2 inc. 3°, aps. a), b) y c) y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

15 Conf. BOTASSI Carlos A. y OROZ Miguel H.E., ob cit., págs. 34 a 35; y HUTCHINSON, Tomás, ob. cit. pág. 32.

16 Art. 15, Const. Pcial.; art. 7, DL 7647/70; y si bien no surge en forma expresa, es un claro correlato de la regulación de los plazos del art. 92 aps. V, VI e IX, dto. 4161/96; también está previsto en normativa de otros regímenes que no serán analizados en el presente, como por ejemplo arts. 5 inc. c), 66 y 96 del ac. 3354 SCBA y art. 39 de la res. PG 1233/01, que regulan los procedimientos disciplinarios del Poder Judicial, Administración de Justicia y Ministerio Público, respectivamente.

17 Art. 1 inc. b) del DL 19549, arts. 2, 4, 5 inc. a) y 14 seg. párr. del anexo I del dto. 894/17; y art. 26 del anexo del dto. 456/22.

Como se mencionó en el apartado anterior, en nuestro orden jurídico institucional los procedimientos administrativos disciplinarios resultan regímenes especiales respecto del procedimiento general.

Estos procedimientos especiales son regulaciones establecidas en una normativa específica y describen el trámite administrativo a seguir en la materia en particular que se trate, sus etapas, participación de los interesados, recursos administrativos específicos que se prevean, entre otras cuestiones.

La existencia de este tipo de procedimientos tiene fundamento en la falta de idoneidad del procedimiento general para ciertos tipos de tramitaciones administrativas, teniendo en cuenta principalmente la diversidad de materias que comprende el espectro de la función administrativa que requieren -o en las que es conveniente- regulaciones especiales.¹⁸

Dichas reglamentaciones deben tomar como base las disposiciones del procedimiento general que se trate y, salvo disposición en contrario, estos aplican en forma supletoria o analógica a éstas,¹⁹ según exista o no previsión normativa específica sobre la cuestión que sea.

Por tanto, al ser un derivado o especialidad de los procedimientos administrativos en general, les son aplicables sus principios -reseñados en el apartado anterior- con adecuaciones de acuerdo a la materia del caso.²⁰

18 A modo de ejemplo, en los sumarios disciplinarios suele existir una denuncia, una etapa de cargo y descargo, resolución y recursos, los que difieren de manera sustancial de un procedimiento por el que tramita el dictado de un acto administrativo de alcance general, o aquél por el tramita el pedido de un subsidio o prestación de la administración reglado por ley.

19 Art. 1, DL 7647/70 en Pcia. Bs. As.; Art. 2 inc. a), DL 19549 en Nación.

20 Al respecto, Suñé entiende que todo proceso debe desarrollarse en conformidad con las normas de la CN que establece derechos y garantías que obligatoriamente deben ser observados. Es decir, también son obligatorios dentro del ámbito administrativo, en el procedimiento, y en la actividad sancionatoria de la administración por imperio del art. 31 de la CN, para que no se vulnere el ordenamiento jurídico procesal. Además, de esos derechos y garantías, el procedimiento administrativo es regido por principios generales, entendidos como pautas o patrones que actúan como soporte lógico y valorativo para la creación de las normas positivas, de carácter público o privado y tanto de alcance general como particular, así como guía para su interpretación y aplicación (SUÑÉ, Natasha en "Plazo razonable y regionalización del derecho administrativo", publicado en Suplemento Administrativo 2014 (junio), 40 - LA LEY 2014-C, 529; cita online: AR/DOC/1780/2014, pág. 1).

Sumado a ello, existen determinados principios y cuestiones derivadas de estos que resultan exclusivos de cada procedimiento especial, en razón de la temática que tratan.²¹

En particular, el procedimiento administrativo disciplinario surge en razón de la garantía de estabilidad de los agentes públicos consagrada constitucionalmente,²² su objetivo es la regulación del trámite de ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del Estado, en el marco de las relaciones de empleo público que mantiene con sus agentes, y tiene por finalidad mantener la correcta prestación del servicio que se trate.

Las relaciones de empleo público resultan una porción relevante de todo el empleo formal existente en nuestro país, en la distintas provincias y municipios y, en particular, en nuestra provincia de Buenos Aires.²³ Es por ello que cobra relevancia el derecho disciplinario, puesto que es el camino necesario a transitar a efectos de evaluar la actuación de los empleados y funcionarios públicos.

21 A modo de ejemplo, podemos citar cuestiones derivadas del derecho constitucional del debido proceso -art. 18, CN-, tales como la presunción de inocencia, el derecho de los imputados a no ser obligados a declarar en su contra y a la existencia de normativa previa, aplicables en el derecho administrativo disciplinario.

22 Conf. arts. 14 bis, Const. Nac. y 103 inc. 12, Const. Pcial. Bs. As; ver también apartado I.- del presente.

La CSJN señaló en el caso “Madorran” que la estabilidad del empleado público prevista en el art. 14 bis de la CN demuestra un claro interés público en la proscripción de la arbitrariedad jerárquica o de la política partidaria en la organización burocrática estatal. Asimismo, que dicha cláusula resulta operativa, pues proscribire la ruptura discrecional del vínculo de empleo público y es susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas.

En ese orden, distinguió entre la estabilidad en sentido propio que excluye, por principio, la cesantía sin causa justificada y debido proceso cuya violación trae la nulidad de la medida y la consiguiente reincorporación, en tanto el derecho a la carrera integra el concepto de estabilidad; de la estabilidad en sentido impropio, que es la protección contra el despido arbitrario.

Por último, consideró que la garantía de estabilidad concuerda con el art. 16 de la CN dado que si ha sido respetada la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese (Fallos: 330:1989, “Madorran Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ despido”, sent. 3/5/2007).

23 Al año 2014 el empleo público ocupaba a 3.900.000 de personas, representando un 18% del total de ocupados en nuestro país, conforme artículo “El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?” de Gonzalo Diéguez y José Gasparin, de abril de 2016, publicado en el sitio web del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (Link: <https://www.cippec.org/publicacion/el-rompecabezas-del-empleo-publico-en-argentina-quienes-hacen-funcionar-la-maquinaria-del-estado/#:~:text=Casi%203%2C9%20millones%20de,Francia%20y%20Canad%C3%A1%2C%20entre%20otros.>)

Por tales motivos, al suscitarse un hecho irregular presuntamente cometido por un agente público que sea menester investigar y -en su caso- corregir, deviene necesaria la tramitación previa de un procedimiento disciplinario para verificar si éste ha incurrido en incumplimiento o inobservancia de sus deberes y prohibiciones, a fin de adoptar la decisión que corresponda.

En el contexto de su tramitación suele suceder que estas investigaciones se extiendan por amplios lapsos, sin que se configuren los supuestos de prescripción previstos normativamente. Ello provoca una situación material y jurídicamente lesiva para la persona investigada o sumariada, ya que ésta se encuentra sometida a un prolongado procedimiento sin solución, que incide directamente en la relación de empleo público de la que es parte.²⁴

III.a) Normativa aplicable. Particular referencia a la Nacional y de la Provincia de Buenos Aires

Atento la organización federal de nuestro país, la distribución y reserva de competencias entre el Estado Nacional y las distintas provincias, encontramos en la práctica tantos procedimientos administrativos disciplinarios como estamentos existen.

Incluso dentro de cada grado estadual, existen en la praxis administrativa diversos procedimientos o regímenes disciplinarios dependiendo de la rama, actividad o tarea que desempeñe el empleado o funcionario. Más aún si no consideramos únicamente al derecho disciplinario sino el derecho administrativo sancionador en general, puesto que en este caso la cantidad de procedimientos aumenta sustancialmente.²⁵

²⁴ Por ejemplo, porque la formación de sumario administrativo queda asentada en el legajo de la persona hasta su resolución, por lo que incide en eventuales ascensos, traslados y hasta para el cese de la relación.

Asimismo, desde la perspectiva interna de la persona implica una carga psicológica, por cuanto está sometida a un sumario que no encuentra solución en el tiempo, sabiendo los posibles resultados que tienen este tipo de procedimientos.

²⁵ A modo de ejemplo, en Nación, las leyes 21526, 25065 y mods. respecto al procedimiento sancionador que lleva adelante el Banco Central como ente de control de las entidades financieras; la ley 17319 de hidrocarburos en caso de incumplimientos de permisionarios y concesionarios; la resolución 655/05 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y normativa complementaria referentes a la comprobación y juzgamiento de infracciones a normas laborales, entre otras; en Provincia de Buenos Aires, el DL 8031/73 que aprueba el Código de Faltas Provinciales; la ley 10606 que regula el servicio de Farmacias; la ley 11405 sobre medicamentos de uso humano,

El panorama descripto puede verificarse en la normativa vigente en nuestra provincia de Buenos Aires²⁶ y en el orden nacional.²⁷ Esta situación conlleva obvias complicaciones, por cuanto no se encuentra uniformada con criterios básicos, lo que genera una gran diversidad de regulaciones, con plazos, etapas y recursos distintos, entre otras cuestiones.

En el presente trabajo, como se adelantó, se tomará como base normativa de análisis el procedimiento administrativo disciplinario previsto en el régimen general para la administración pública provincial -Ley N°10430 y su reglamentación-, y se efectuará una comparación en determinados puntos con similar normativa en el orden nacional -Ley N°25164 y su reglamentación-.

En ese orden, la Ley N°10430 establece que los agentes de la Administración Pública de la Provincia no podrán ser objeto de sanciones disciplinarias ni privados de su empleo, sino por las causas y procedimientos determinados en esa norma y en su reglamentación; estableciendo también un catálogo de deberes y prohibiciones que los agentes deben observar.²⁸

Prevé las bases del procedimiento disciplinario, las sanciones de posible aplicación y las causales que dan lugar a ellas, cuestiones en relación a la carrera del agente, autoridades que pueden ordenar los sumarios, la intervención de la Junta de Disciplina, de la Asesoría General de Gobierno y de Fiscalía de Estado -según el caso-, competencia para aplicar las sanciones, fundamentación de los actos sancionatorios, recursos, computo de plazos y causales de extinción.²⁹

entre muchas otras.

26 Entre otros, prevén un procedimiento disciplinario diferenciado para su personal: la ley 10430 y su reglamentación establece el régimen general de la administración pública provincial; la ley 10579 y su reglamentación prevén el régimen para el personal docente; la ley 13982 y su reglamentación establecen el régimen para el personal de la Policía Bonaerense; en el Poder Judicial rigen el acuerdo 3354 SCBA y la resolución PG 1233/01 para los dependientes de la Administración de Justicia y Ministerio Público, respectivamente; la ley 14656 y su reglamentación respecto del personal de las administraciones públicas municipales, entre otros.

27 En similar sentido, la ley 25164 y su reglamentación fijan el régimen general para la administración pública nacional, mientras que a la par rigen otros procedimientos, tales como: ley 21965 y su reglamentación para el personal de la Policía Federal Argentina, ley 20416 y su reglamentación respecto del personal del Servicio Penitenciario Federal, entre otros.

28 Arts. 78, 79 y 80, ley 10430.

29 Arts. 81 a 106, ley 10430.

La regulación en extenso y pormenorizada del procedimiento, su trámite, plazos, cuestiones probatorias, descargo, causales de suspensión e interrupción de la prescripción etc., se encuentra prevista en el Decreto N°4161/96 y modificatorios, que reglamenta la ley.

Por su parte, en el ámbito nacional, la Ley N°25164³⁰ tiene una regulación análoga, en la que el procedimiento en particular se encuentra pormenorizadamente establecido en el Decreto N°456/22 que aprueba el reglamento de investigaciones administrativas, y en el Decreto N°1421/02 reglamentario de la ley citada.

En acápites siguientes abordaré con mayor detalle los plazos reglamentarios y la causal de extinción por prescripción, cuestiones que guardan estrecha vinculación con el tema de ciernes.

III.b) Plazos procedimentales previstos en la normativa nacional y provincial

Preliminarmente, corresponde hacer mención de los plazos fijados reglamentariamente para las etapas de investigación, cargo, descargo, etc., por cuanto establecen parámetros de la extensión que habrán de tener los procedimientos y, por ende, resultan de interés para verificar la razonabilidad de sus plazos de duración.³¹

Estos pueden definirse como el tiempo útil para cumplir determinadas actividades procedimentales y, dependiendo la caracterización normativa que tengan en cada regulación en particular, pueden ser perentorios o no perentorios, ordenatorios,

30 Arts. 23 a 25 y 27 a 41, ley 25164.

31 En este sentido, el Procurador General de la Nación ha señalado -con cita al voto de los doctores Petracchi y Boggiano en fallos 322:360- que si bien la jurisprudencia entiende que los plazos establecidos en la normativa no son absolutos, ello no significa que puedan quedar tan fuera de consideración que se produzca su derogación de hecho. No hay duda que dichos plazos deben constituir, por lo menos, un canon de razonabilidad sobre la duración del trámite que no puede ser soslayado sin más por el juzgador (dictamen PGN al que adhirió la CSJN en Fallos 327:327 “Barra Roberto Eugenio Tomás s/ defraudación por administración fraudulenta”, sent. 9/3/2004).

prorrogables o improrrogables.³² Se diferencian de los plazos de prescripción que se reseñarán más adelante.

Cabe mencionar que en algunos casos sucede que la normativa específica que regula los procedimientos sancionatorios no tiene delimitados claramente los plazos dentro de los cuales la administración debe tramitar y concluir el procedimiento sumarial.³³ Y la enorme mayoría de la normativa vigente no contiene previsión alguna respecto a la garantía del plazo razonable.

No obstante ello, la normativa que se analizará en específico en el presente trabajo -Ley Provincial N°10430 y Ley Nacional N°25164 y sus reglamentaciones- sí contiene regulaciones de los plazos de tramitación y duración de las etapas del procedimiento.

b.1) Normativa de la provincia de Buenos Aires. Ley N°10430 y Decreto N°4161/96

El régimen provincial establece como norma general que los términos son perentorios y se computarán en días hábiles laborales para la Administración Provincial, salvo que se disponga un tratamiento distinto.³⁴

Se hará referencia al procedimiento general y no al específico regulado para los casos de abandono de cargo o de inasistencias injustificadas “tasadas” ni a los procedimientos sin sumario.³⁵

32 Según Hutchinson, el “plazo” es el lapso que va desde la conclusión de un acto hasta la llegada del término, y este es el día cierto o incierto, pero necesario, en el cual los efectos de la relación jurídica comienzan o concluyen. En el procedimiento, el “plazo” tiende a concretar la preclusión de sus distintas fases (HUTCHINSON, Tomás, ob. cit. pág. 35).

33 A modo de ejemplo, la resolución 1233/01 de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires que regula los procedimientos administrativos sumariales del Ministerio Público, solo establece plazos en cabeza de los investigados o sumariados para presentar descargo y recursos y ningún plazo para la administración. Complementariamente determina como de aplicación supletoria al decreto-ley 7647/70, por lo que, para poder fijar algún plazo, únicamente se cuenta con la posibilidad de interpretar sus artículos 77 y concordantes para su eventual aplicación al procedimiento especial citado.

34 Art. 106, ley 10430.

35 El previsto en los arts. 85 y 87, ley 10430 y decreto 4161/96 y mod.

El primer plazo en particular a tener en cuenta, es el de 3 (tres) días para citar al denunciante a ratificar la denuncia y reconocer la firma en los casos de denuncias escritas.³⁶

Por otra parte, cuando la orden de sumario no cumpliera con los requisitos legales, se prevé un plazo de 2 (dos) días para evacuar las aclaraciones que requiera el Director de Sumarios a la repartición que lo ordenó.³⁷

Luego, se regulan cuestiones generales de los plazos de sustanciación de los sumarios, previendo que los mismos deben ser concluidos en 60 (sesenta) días, los que pueden ser prorrogados -no determina el término de la posible extensión- cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen.³⁸

Dicho plazo comienza a correr a partir de la fecha en que el instructor designado recibe las actuaciones, el que no puede exceder de 10 (diez) días desde su designación, y su incumplimiento en ningún caso dará lugar a la nulidad de las actuaciones, pero podrá devenir en responsabilidad disciplinaria para los responsables de la demora no justificada.

Estos plazos se interrumpen cuando se deba remitir el expediente sumarial a autoridades administrativas o judiciales que los solicitaren justificadamente, en cumplimiento de prerrogativas establecidas por Ley; y se suspenden cuando mediaren razones justificadas, con intervención del Director de Sumarios, por el lapso que esas circunstancias se prolonguen.

Asimismo, se prevé como plazo general para la contestación de vistas y traslados cuando no se hubiere fijado un plazo especial, el de 5 (cinco) días.

En similar sentido, para el caso de ser planteada recusación o excusación del instructor o de peritos designados, se establece la formación de un incidente con un breve plazo de 5 (cinco) días para la producción de prueba. Este es resuelto en forma irrecurrible por el Director de Sumarios, no previéndose un lapso temporal límite.³⁹

36 Art. 87 ap. IV, decreto cit.

37 Art. 92 pto. III, decreto cit.

38 Art. 92 ap. 3º), decreto cit.

39 Art. 92 ptos. XVIII, XIX, XX y LV, decreto cit.

En relación a la prueba pericial, se fija un plazo de 6 (seis) días para que el especialista presente el informe requerido desde que es notificado, prorrogable por otros 6 (seis) días por razones de complejidad. En caso de no presentarlo en término se lo considera incurso en falta, y si se advierte morosidad, se reputa falta grave.⁴⁰

Respecto a la prueba informativa, los organismos requeridos deberán contestar los informes dentro de 2 (días) de recibido el oficio, el que puede ampliarse por razones fundadas que deben comunicarse, y el incumplimiento de dicho lapso hace incurrir en falta grave al responsable del organismo.⁴¹

Por lo demás, establece que para lo que no esté previsto en materia probatoria rigen las normas del Código Procesal Penal, en cuanto no se opongan.⁴²

Una vez terminada la etapa de cargo del sumario pueden darse dos situaciones, que el instructor propicie el sobreseimiento del investigado o que dicte auto de imputación.⁴³

En el primer caso se elevan las actuaciones al Director de Sumarios, quien examina las actuaciones y puede compartir el temperamento elevando las actuaciones a la Junta de Disciplina; caso contrario puede devolverlas al instructor con indicación de las medidas de prueba que estime pertinentes e incluso disponer se dicte providencia de imputación, a cuyo fin deberá designar nuevo instructor. Se destaca que estos pasos internos de elevación no tienen un plazo específico para su concreción.

En el segundo supuesto -dictado de providencia de imputación-, se da vista al sumariado por 10 (diez) días para que efectúe su descargo y ofrezca prueba; en caso de ser más de un imputado, el plazo corre independientemente para cada uno de ellos. Recibido el descargo, el instructor dicta providencia respecto a la admisión de la prueba ofrecida.

40 Art. 92 pto. LVI decreto cit.

41 Art. 92 ptos. LXI y LXII, decreto cit. Por más que la norma no aclara, se entiende que refiere a oficios a organismos de la Administración Pública Provincial, por cuanto la norma en análisis no alcanza, por ejemplo, al personal de los otros Poderes del Estado.

42 Art. 92 pto. LXVIII, decreto cit.

43 Art. 92 ptos. LXX, LXXI, LXXII y LXXIII, decreto cit.

En caso que el sumariado omita consignar el domicilio o dependencia de revista de los testigos propuestos, no incluya el interrogatorio a realizar o no individualice donde se encuentran y quienes deben reconocer documentos privados ofrecidos, puede intimarse por 2 (dos) días para que subsane ello.⁴⁴

Respecto de los testigos propuestos, se fijan una audiencia principal y una supletoria. De no presentarse a ninguna de estas se tiene por desistido el ofrecimiento.

En los supuestos de prueba informativa, a pedido del imputado puede serle impuesta la carga de diligenciamiento de oficios a organismos ajenos a la Administración Pública Provincial por un plazo de hasta 10 (diez) días, prorrogable por razones fundadas. El incumplimiento de los plazos genera que se tenga por desistida la prueba.

Una vez concluida la etapa de descargo, se da nuevo traslado al imputado por 5 (cinco) días para que alegue sobre el mérito de la prueba producida.

Para los actos de descargo y alegato se prevé un plazo de gracia de 2 (dos) horas del día hábil siguiente al del vencimiento del término y que estos se prorrogan en razón de 1 (un) día por cada 200 (doscientos) kilómetros o fracción que no baje de 100 (cien) kilómetros de la ciudad en la que se otorguen las vistas.

Con posterioridad al alegato toma intervención en el procedimiento la Junta de Disciplina, momento en el que puede suscitarse un nuevo incidente de recusación de alguno de sus miembros, el que tramitará en la forma que ésta establezca en su reglamento interno.⁴⁵

La Junta debe expedirse mediante dictamen no vinculante en el plazo de 10 (diez) días, pudiendo previamente devolver las actuaciones a la Dirección de Sumarios con indicación expresa de pruebas a producir. Cumplido ello, remite las actuaciones a la autoridad que ordenó el sumario.⁴⁶

Seguidamente, puede darse también la intervención de Asesoría General de Gobierno por el término de 10 (diez) días, cuando la falta imputada pueda dar lugar a una

44 Art. 92 ptos. LXXVI y LXVIII, decreto cit.

45 Arts. 93 y 94, ley y decreto cit.

46 Art. 96, decreto cit.

sanción expulsiva, y de Fiscalía de Estado, cuando de modo directo existan intereses Fiscales comprometidos; pudiendo ambos organismos recabar medidas ampliatorias.⁴⁷

Posteriormente, se pasan las actuaciones a la autoridad competente para que dicte acto administrativo final, el que debe ser dictado dentro de los 5 (cinco) días de recibidas las actuaciones, pudiendo como medida previa requerir la ampliación del sumario sobre hechos puntuales que determine.⁴⁸

En caso de dictarse actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias, se encuentran regulados recursos administrativos de revocatoria, jerárquico en forma autónoma o en subsidio del de revocatoria -a opción del interesado- y la acción de revisión.⁴⁹

La revocatoria y el jerárquico deben interponerse ante el mismo órgano que dictó el acto dentro de los 10 (diez) días de notificado. En caso de rechazarse la revocatoria con jerárquico en subsidio, se dará un plazo de 48 (cuarenta y ocho) horas al recurrente para ampliar o mejorar sus fundamentos.

En ambos casos, si se pide vista de las actuaciones para fundar el recurso, dicho pedido suspende los términos para su interposición.

Es importante destacar que en el caso de sanciones correctivas, los recursos procederán siempre con efecto suspensivo; mientras que si fueran medidas expulsivas, será facultativo del Poder Ejecutivo disponer la suspensión de su aplicación.

Por otra parte, la acción de revisión se puede solicitar en cualquier momento cuando se aduzcan nuevas circunstancias sobrevinientes susceptibles de justificar la inocencia del sancionado, incluso después de que éste hubiera fallecido.

En la reseña efectuada no se consideró la tramitación de las llamadas “medidas preventivas” de disponibilidad relativa y suspensión preventiva, por cuanto el propio procedimiento establece que los recursos contra dichas medidas no interrumpen el trámite del sumario.⁵⁰

47 Art. 95, ley cit.; art. 38 inc h) DL 7543/69; y art. 34 incs. 1, 5 y 10, ley 15164 y mod.

48 Arts. 96, 99 y 100, ley cit.

49 Arts. 104 y 105, ley cit. y 104, decreto cit.

50 Art. 97, pto. VI, ley cit.

Luego puede darse la judicialización del caso en el marco del proceso contencioso administrativo pertinente,⁵¹ lo que conllevará su correspondiente tiempo de tramitación.

Como puede advertirse de la reseña efectuada, existen diversos plazos establecidos normativamente para gran parte de las etapas del procedimiento sumarial, no obstante la ausencia de regulación en algunos supuestos, por ejemplo, cuando se cierra la etapa de cargo y se elevan las actuaciones al Director de Sumario, el plazo para resolver excusaciones y recusaciones, para producir las medidas ampliatorias previas pedidas por la Junta de Disciplina o por los organismos de asesoramiento y control, entre otros.⁵²

Deben tenerse en cuenta las vicisitudes fácticas de los procedimientos que aletargan su trámite y que no pueden mensurarse en una cantidad determinada de días. Por ejemplo, en la producción probatoria de cargo o de descargo, el tiempo que insume llevar adelante las notificaciones de las medidas a realizar, la no presentación de testigos a la primera audiencia, la suspensión de fecha de pericia por motivos fundados, la cantidad de prueba que deba producirse, etc.⁵³

51 Conf. ley 12008, mod. y comp.

52 Ante la falta de plazos, considero que podría recurrirse a las regulaciones previstas en los arts. 77 y cc. del DL 7647/70 que aplicarían supletoriamente al procedimiento, salvo en materia probatoria donde específicamente se estableció que es de aplicación supletoria el CPP.

Art. 77: Toda vez que para un determinado trámite no exista un plazo expresamente establecido por leyes especiales o por ésta y sus disposiciones complementarias, deberá ser producido dentro del plazo máximo que a continuación se determina: a) Registro de Resoluciones, de expedientes y sus pases a oficinas que proveen el trámite: dos días; b) Providencias de mero trámite administrativo: tres días; c) Notificaciones: tres días contados a partir de la recepción de las actuaciones por la oficina notificadora; d) Informes Administrativos no técnicos: cinco días; e) Dictámenes pericios o informes técnicos: diez días. Este plazo se ampliará hasta un máximo de treinta días si la diligencia requiere el traslado del agente fuera del lugar de sus funciones; f) Decisiones relativas a peticiones del interesado referidas al trámite del expediente y sobre recursos de revocatoria: cinco días; g) Decisiones definitivas sobre la petición o reclamación del interesado: diez días para resolver recursos jerárquicos y en los demás casos treinta días contados a partir desde la fecha, en que las actuaciones se reciban con los dictámenes legales finales.

53 Lo expuesto es no obstante los avances actuales en las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) que facilitan la materialización de las actuaciones, de determinadas diligencias y la realización de audiencias. En este sentido, ver por ejemplo en Pcia. Bs. As. la ley 14828 y su reglamentación, por las que se implementó el sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) como sistema de expedientes digitales; y la ley 15230 que regula el domicilio electrónico y las audiencias virtuales en el marco de los procedimientos administrativos.

Ello sin contar los casos en que las actuaciones puedan suspenderse por decisión del Director de Sumarios, circunstancia que no tiene mayor regulación y queda al arbitrio del mentado funcionario, pero que obviamente debe ser ejercida en un marco de legitimidad, legalidad y razonabilidad.⁵⁴

Así tampoco puede mensurarse el tiempo que insume la materialización de la sanciones correctivas de suspensión, las que implicarían una suerte de “etapa de ejecución” del procedimiento. Ello puede ocurrir por motivos de servicio del lugar donde revista el sancionado que posterguen la fecha de cumplimiento y por las comunicaciones que deben efectuarse por la retención salarial, los que implicaran una duración de tiempo que, si bien no puede ser demasiado extensa, no puede determinarse en una cantidad de días fijos.

Sentado ello y a fin de esbozar un sucinto panorama de la duración de este procedimiento,⁵⁵ formularé una hipótesis de un procedimiento sumarial por falta de respeto al público, iniciado por denuncia escrita de un particular al que se lo citó a ratificar, con etapa de cargo y descargo sin incidencias de excusación, recusación o devolución previa para ampliar medidas. Este insumió el plazo máximo previsto en la reglamentación y finalizó con una sanción correctiva de apercibimiento, la que fue recurrida y confirmada en sede administrativa.

Efectuada una sumatoria de los plazos normativos básicos según los parámetros reseñados daría un total de 115 (ciento quince) días hábiles,⁵⁶ que traducidos en días hábiles administrativos da aproximadamente 6 (seis) meses de duración.

A priori, los plazos fijados reglamentariamente parecerían más que razonables e incluso hasta exiguos en casos con algo de complejidad. En la práctica, todo

54 CSJN, fallos 320:2509, “Solá, Roberto y otros c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo s/ empleo público”, 25/11/1997.

55 Panorama que será acotado y parcial, por cuanto se tomará un procedimiento sin mayores incidencias y sin considerar las múltiples y complejas vicisitudes que pueden suscitarse en cualquier procedimiento, al solo fin de poder ver someramente cuanto tiempo establece la normativa que deben durar los mismos.

56 Se contabilizaron 3 días para ratificar, 10 días desde designado el instructor hasta que comienza a correr el plazo general, el plazo general de 60 días (dentro de este se consideraron la producción probatoria de las etapas de cargo y de descargo), 10 días de vista al imputado, 5 días para alegato, 10 días para que se expida la Junta de Disciplina, 5 días para el dictado del acto final, 10 días para interponer recurso administrativo y las 48hs para ampliar el jerárquico.

profesional del derecho o agente público sabe que el tiempo en cualquier procedimiento administrativo y, en particular, en el disciplinario, supera ampliamente la duración apuntada.

b.2) Normativa nacional. Ley Nacional N°25164 y Decretos N°1421/02 y 456/22

En el orden nacional se destacan diferencias respecto del procedimiento provincial. Al igual que en el análisis efectuado precedentemente, se hará énfasis en particularidades del procedimiento general y no en aquellos sin sumario.⁵⁷

En este sentido, se consagra como premisa general que la sustanciación de las actuaciones disciplinarias resultan trámites de urgencia, con el fin de que las investigaciones se efectúen con la mayor celeridad posible.⁵⁸

El plazo general para cuando no haya sido establecido uno especial es de 10 (diez) días -mayor que el de Provincia- y se prevé que la fijación de nuevas audiencias ante la frustración de las establecidas debe ser dentro de 5 (cinco) días, o inmediatamente en caso de urgencia.⁵⁹

Establece la posibilidad del instructor de citar al denunciante a ratificar, rectificar o ampliar su denuncia, medida que se instrumentará en dos citaciones; y en caso de no concurrir el requerido, se continúan con las actuaciones según su estado. Esta facultad no tiene previsto plazo para su diligenciamiento.⁶⁰

A diferencia de provincia, tiene prevista la posibilidad de formar informaciones sumarias como etapa previa al sumario, cuando fuere necesaria una investigación para comprobar la existencia de hechos que pudieran dar lugar a la instrucción de sumario, cuando no fuere posible iniciar el sumario con la premura que demandaren las circunstancias, y cuando se tratare de la recepción de una denuncia.⁶¹

57 Art. 35, ley 25164 y decreto 1421/02, ver también lo expuesto supra en la nota 1.

58 Art. 26, decreto 456/22.

59 Art. 27, decreto cit.

60 Arts. 31, 32 y 33, decreto cit.

61 Arts. 34, 35, 38 y 40, decreto cit.

En dicho marco, se debe prescindir de todo trámite que no fuere directamente conducente a su finalidad, el plazo para su sustanciación es de 40 (cuarenta) días prorrogables, y con el informe final producto de la misma, la autoridad competente debe en 10 (diez) días dictar el acto que resuelva la instrucción o no de sumario.

En cuanto al sumario propiamente dicho, la ley nacional establece un plazo perentorio e improrrogable para resolverlos de 6 (seis) meses desde cometido el hecho o la conducta endilgada, no computándose las demoras causadas por diligencias probatorias, otros trámites que no dependan de la actividad del instructor y las provocadas por el imputado o por terceros; previéndose la posible suspensión del trámite y como proceder ante la existencia de causa penal pendiente de resolución.⁶²

Previo al dictado del acto que ordena el sumario debe tomar intervención el servicio jurídico permanente. Dictado el acto o dentro de los 5 (cinco) días de aceptado el cargo por el instructor, se debe cursar comunicación a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas para que, si lo estima conveniente, tome intervención como parte acusadora; y a la Oficina Anticorrupción, en caso que la denuncia e investigación se hubiere iniciado en esa dependencia.⁶³

Para el caso de ser planteada recusación o excusación del instructor, ella debe ser hecho dentro de los 5 (cinco) días de conocida la causal y antes de la clausura definitiva de las actuaciones. El pedido es resuelto en forma irrecurrible por la autoridad inmediata superior dentro de los 10 (diez) días.⁶⁴

Similar el supuesto de recusación o excusación de peritos designados, pero aquí la resolución irrecurrible es adoptada en forma inmediata por el instructor, luego de producida la prueba ofrecida. El nuevo perito se designará dentro de los 10 (diez) días de removido el anterior.⁶⁵

62 Arts. 37 y 38, ley 25164 y su reglamentación; y arts. 126, 129 y 130, decreto cit.

63 Arts. 40 y 44, decreto cit.

64 Arts. 23, 24 y 25, decreto cit.

65 Arts. 97 y 98, decreto cit.

En materia probatoria, se establece que los peritos deben aceptar el cargo dentro de los 10 (diez) días de notificados de su designación, aunque no se establece un plazo para la presentación de su informe técnico.

En relación a la prueba informativa, se estipula que los informes solicitados deberán contestarse dentro de 10 (diez) días hábiles, salvo que se fije otro plazo por circunstancias especiales. Asimismo, se prevé que el incumplimiento de estos plazos por organismos oficiales da lugar al deslinde de las responsabilidades pertinentes.⁶⁶

Continuando con el procedimiento, se prevé que una vez producida la prueba de cargo y recabado el legajo personal del sumariado, se dispone la clausura de la investigación y, dentro de 10 (diez) días prorrogables por igual término, el instructor debe producir un informe circunstanciado sobre los hechos investigados, análisis de la prueba, calificación, entre otros.⁶⁷

Producido el informe, puede darse la eventual intervención de la Sindicatura General de la Nación para evaluar la significación económica del perjuicio fiscal, y de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y de la Oficina Anticorrupción, de haber asumido el rol de parte acusadora. Incluso puede suceder que estas dependencias discrepen con el instructor y estimen necesario que intervenga la Sindicatura, caso en el que se deberá requerir su opinión.

De intervenir los tres, se remite primero a la Sindicatura dentro de los 5 (cinco) días de producido el informe del instructor, y con el informe de ese organismo se da vista a las dependencias restantes por 10 (diez) días a cada una. Una vez producidos estos informes, se notifica al sumariado para que tome vista de las actuaciones dentro de 5 (cinco) días y, vencido dicho plazo, empieza a correr el de 10 (diez) días para que presente su descargo y ofrezca prueba.⁶⁸

Cuando el sumariado no presente descargo y la Procuraduría y la Oficina Anticorrupción no emitieran dictámenes, no es necesaria la producción de informe final,

66 Arts. 104 y 105, decreto cit.

67 Arts. 107 y 108, decreto cit.

68 Arts. 110 y 111, decreto cit.

por lo que se procede a elevar las actuaciones dentro de 5 (cinco) días desde vencido el plazo de descargo.⁶⁹

En relación a las medidas probatorias propuestas por el sumariado o por las dependencias citadas, el instructor ordena la producción de las que considera pertinentes y debe fundar las que niega, siendo ello recurrible dentro de 5 (cinco) días ante el superior del instructor, quien deberá resolver en forma irrecurrible dentro de 10 (diez) días.⁷⁰

Presentado descargo por el sumariado, se recaban los dictámenes de los organismos de mención y se produce la prueba a la que se hizo lugar. Luego, el instructor dispone la clausura de las actuaciones y emite un nuevo informe dentro de 10 (diez) días -prorrogable por el superior por igual término- analizando aquellos y la prueba producida.⁷¹

Posteriormente, se inicia la etapa de alegatos sobre el merito de la prueba e informes, en primer lugar por parte de la Procuraduría y de la Oficina Anticorrupción -en caso de haber asumido el rol de acusadores- y después el sumariado, en todos los casos por el plazo sucesivo de 10 (diez) días.⁷²

Seguidamente, el instructor eleva las actuaciones al superior, quien las remite dentro de 5 (cinco) días a la autoridad competente. O, de ser necesario, las devuelve a la instrucción con observaciones estrictamente procedimentales y fija un plazo de 10 (diez) días prorrogable por igual término, para su diligenciamiento y nueva elevación.⁷³

A continuación toma intervención el servicio jurídico permanente⁷⁴ y la autoridad competente dicta el acto conclusivo, el que es notificado al sumariado y a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, haya o no tomado intervención.

69 Art. 112, decreto cit.

70 Art. 113, decreto cit.

71 Art. 115, decreto cit.

72 Arts. 116 y 117, decreto cit.

73 Arts. 119, decreto cit.

74 Conf. art. 48, decreto 894/17, sería dentro de un máximo de 20 (veinte) días.

Asimismo, si correspondiere, se notifica también a la Oficina Anticorrupción y a la Sindicatura General de la Nación.⁷⁵

Como otra diferencia con el régimen provincial, se advierte que además del recurso por vía administrativa -en el caso, en los términos de la Ley N°19549-, se prevé como opción excluyente e inhibitoria de cualquier otra vía o acción, un recurso judicial directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal o ante las Cámaras Federales con asiento en las provincias.⁷⁶

Este deberá interponerse ante el Tribunal respectivo dentro de los 90 (noventa) días de notificada la sanción. La autoridad administrativa debe enviar las actuaciones y el legajo del sancionado dentro de los 10 (diez) días de requerido, luego se corre traslado por 10 (diez) días al recurrente y a la administración.

Cumplido ello y las medidas para mejor proveer que el Tribunal disponga, se llamará a autos para sentencia, la que se dictará dentro de 60 (sesenta) días; todos plazos computables en días hábiles judiciales.

Del desarrollo efectuado observamos que se trata de una regulación más completa que la de provincia, por cuanto surge la existencia de plazos normativos para la mayor parte de las cuestiones del procedimiento sumarial, sin perjuicio de la ausencia de regulación en algunos supuestos menores, por ejemplo, cuando el denunciante no concurre a ratificar su denuncia y el plazo para que los peritos presenten sus informes.

De forma análoga a la realizada respecto de la normativa provincial y con las similares salvedades y reparos, se efectuará una hipótesis de un procedimiento en el orden nacional por falta de respeto al público iniciado por denuncia de un particular. Se considera que se formó una información sumaria y luego un sumario administrativo con intervención de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas como acusadora, pero sin otras incidencias ni vicisitudes en su tramitación, finalizando con una sanción correctiva de apercibimiento que fue recurrida por el sancionado mediante recurso judicial directo y confirmada.

⁷⁵ Arts. 120, 121 y 123, decreto cit.

⁷⁶ Arts. 39 y 40, ley 25164.

En ese orden, la sumatoria de los plazos básicos daría un total de 150 (ciento cincuenta) días para la tramitación del procedimiento sumarial⁷⁷ y 80 (ochenta) días para la etapa recursiva⁷⁸ -ambos en días hábiles-, los que equivaldrían aproximadamente 7 (siete) meses y medio y 4 (cuatro) meses, respectivamente, de duración.

En torno a la etapa administrativa pareciera que estos plazos son más que razonables y, en casos con algo de complejidad, hasta serían exiguos. Debe tenerse presente que la sola sumatoria de los plazos individuales sin contar las demoras por producción probatoria, notificaciones, etc., ni el tiempo que tarde la autoridad competente en dictar el acto administrativo final, dá más de los 6 (seis) meses de “plazo perentorio e improrrogable” que prevé el artículo 38 de la Ley N°25164 y su reglamentación.⁷⁹

Al igual que lo puntualizado para el sistema provincial, en la praxis los procedimientos generalmente superan la extensión señalada para la etapa administrativa.

Por último, en relación a la etapa recursiva directa en sede judicial, entiendo que los plazos parecen correctos e incluso en supuestos de baja complejidad podrían ser excesivos, atento el alcance y labor que debe desarrollarse en esta etapa.

III.c) Prescripción. Función. Consecuencias de su inobservancia.

Regulación

Lo normal y lógico de los procedimientos disciplinarios es que finalicen con una resolución de la autoridad administrativa -o autoridad en ejercicio de función

⁷⁷ Se contabilizaron los 40 días para tramitar la información sumaria, 10 días para el dictado del acto que ordena el sumario administrativo, 5 días para la comunicación a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), 10 días para el informe de imputación, 5 y 10 días para cursar y que tome intervención la PIA, 5 y 10 días para notificar y que presente descargo el imputado, 10 días para el informe final del instructor, 10 días alegato de la PIA, 10 días para alegato imputado, 5 días para elevación y pase de las actuaciones a autoridad competente y 20 días para dictamen servicio jurídico permanente.

⁷⁸ Se consideraron los 10 días para remitir las actuaciones, 10 días para traslado a las partes y 60 días para dictado de sentencia; y no se contaron los 90 días que tiene el interesado en interponer el recurso.

⁷⁹ Cabe destacar que dicha manda ha recibido fundadas críticas en doctrina y en precedentes administrativos de la Procuración del Tesoro de la Nación, llegando a considerarla inconstitucional, atento lo acotado del plazo establecido y las serias dificultades que genera en el desarrollo y ejercicio de la potestad disciplinaria, la que se vé limitada en la práctica (Ver Dictámen PTN 242:626 y REPETTO, Alfredo L., “Procedimiento administrativo disciplinario”, 2da. ed., cap. III, pto. 10, ptos c.2.2 págs. 48 a 57).

administrativa- que aplique una sanción, disponga la absolución, la desestimación o el cierre y archivo de las actuaciones. Ello luego de analizadas las denuncias o hechos presuntamente irregulares traídos a conocimiento y producida la prueba de cargo y, en su caso, también la descargo.

No obstante lo expuesto, existen otras causales que ponen fin a la potestad disciplinaria y, por ende, a dichos procedimientos, destacándose a los efectos de este trabajo el instituto de la prescripción.

En el ámbito en estudio, la prescripción consiste en la extinción de la potestad disciplinaria por el transcurso de un periodo determinado de tiempo, por lo que el hecho administrativamente reprochable no puede ser objeto de sanción por parte de la autoridad competente.⁸⁰

Su objetivo o función es brindar seguridad jurídica a las relaciones de empleo público, a efectos de evitar que las cuestiones que se susciten en ese marco queden indefinidas por lapsos indeterminados de tiempo, lo que llevaría a la ineficacia e ineficiencia de los procedimientos sumariales tanto para su desarrollo, recolección de prueba, etc., como para el cumplimiento oportuno de su finalidad, cual es garantizar la correcta prestación del servicio y disuadir conductas de los agentes que atenten contra ello.

Asimismo, la inexistencia del instituto generaría consecuencias sobre los investigados, por cuanto tendrían que vivir con una suerte de “espada de Damocles” sobre su cabeza, con el temor de que en cualquier momento pueden ser sumariados y sancionados por hechos que ocurrieron mucho tiempo atrás, respecto de los cuales no tendrán quizás recuerdos claros y, menos aún, elementos como para poder defenderse.⁸¹

80 El Procurador General de la Nación consideró, en un caso de materia penal, que el instituto de la prescripción cumple un relevante papel en la preservación de la defensa en juicio, al impedir que los individuos tengan que defenderse respecto de acusaciones en las cuales los hechos básicos han quedado oscurecidos por el paso del tiempo y al minimizar el peligro del castigo estatal por hechos ocurridos en un pasado lejano (dictamen PGN al que adhirió la CSJN en Fallos 327:327, cit.).

81 Por los motivos expuestos, considero que debieran revisarse y reformarse aquellos regímenes disciplinarios que no contengan términos de prescripción o que consagren una suerte de “imprescriptibilidad” de las faltas administrativas derivadas de una relación de empleo público, como si se tratase de delitos de lesa humanidad. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 45 de la resolución PG 1233/01 que aplica a los Magistrados y Funcionarios del

Por tanto, la configuración o cumplimiento del plazo de prescripción extingue o “hace caer” la acción disciplinaria y, por tanto, imposibilita avanzar con el procedimiento respectivo y la potestad de imponer sanciones por los hechos que se estuvieran analizando.

En ese orden, la normativa provincial prevé que la extinción por prescripción del poder disciplinario de la administración se configura al transcurrir el lapso de un (1) año en los casos de faltas susceptibles de ser sancionadas con penas correctivas; de tres (3) años en los supuestos de faltas que den lugar a penas expulsivas; y, en caso de que el hecho constituya delito, el plazo de prescripción de la acción disciplinaria será el establecido por el Código Penal para el delito que se trate, plazos que en ningún caso podrán ser inferiores a los mencionados precedentemente.⁸²

En relación a ello, la reglamentación⁸³ establece que la prescripción de la acción disciplinaria implica la extinción del derecho a proceder contra los responsables de la comisión de hechos u omisiones que constituyan faltas administrativas; y que el término de la prescripción de la acción comienza a correr desde el día en que se comete la falta -si fue instantánea-, o desde que cesó de cometerse -si fue continúa-, y opera de pleno derecho por el mero transcurso del tiempo.

La Ley remite a la reglamentación para establecer las causales de interrupción y suspensión del instituto.⁸⁴ En este sentido, se prevé que interrumpen el plazo de prescripción las acciones presumariales, la comisión de una nueva falta, la orden de instrucción del sumario y los actos de los procedimientos disciplinarios que tiendan a mantener en movimiento la acción disciplinaria.

Asimismo, se determina que la existencia de un proceso judicial suspende el cómputo de la prescripción hasta que en aquél recaiga resolución definitiva. Ello siempre que en las actuaciones administrativas no esté probada la responsabilidad disciplinaria,

Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires.

82 Art. 90, inc. c), ley 10430.

83 Art. 90, inc. c), decreto 4161/96 y modificatorios.

84 Art. 91, ley cit. y art. 91, decreto cit.

en cuyo caso podrá dictarse resolución final, estableciendo que la misma queda subordinada al resultado de dicho proceso.

Además, se prevé que el plazo de prescripción corre, se suspende o interrumpe separadamente para cada uno de los responsables de la falta.

A simple vista, los plazos y causales de interrupción y suspensión resultarían razonables, a excepción del supuesto de los actos del procedimiento que tiendan a mantener en movimiento la acción disciplinaria, por cuanto éste podría “mantener viva” la acción durante años pese a una evidente desidia de la administración, por ejemplo, mediante la materialización de pedidos de informes por oficio o su reiteración cada varios meses.

Por su parte, la normativa nacional regula lapsos bastante más acotados y exiguos, al establecer que los plazos de prescripción para la aplicación de sanciones disciplinarias es de seis (6) meses para las causales que den lugar a sanciones correctivas, de un (1) año para los casos de cesantía y de dos (2) años para los supuestos de exoneración; los que en todos los casos se contarán a partir del momento de la comisión de la falta.⁸⁵

Complementariamente, la reglamentación prevé que los plazos de prescripción se suspenden por la iniciación de información sumaria o sumario, hasta su finalización. En caso de que los hechos también puedan configurar delitos se suspende el plazo hasta la resolución de la causa penal y, por último, que la iniciación de los procedimientos disciplinarios sin sumario suspende el término hasta su finalización.⁸⁶

El Reglamento de Investigaciones Administrativas agrega que cuando deba suspenderse un procedimiento sumarial por estar pendiente una causa penal, ello debe ser informado por el instructor al superior, a la par que se impone la obligación de requerir informes periódicos del estado de ese proceso. Asimismo, este lapso de suspensión no se

85 Art. 37, ley 25164.

86 Art. 37, decreto 1421/02.

computa a los efectos de la prescripción de la acción disciplinaria ni de los plazos fijados por el reglamento.⁸⁷

Por tanto, en la normativa nacional no se encuentran regulados supuestos de interrupción de los plazos de prescripción, solo de suspensión de la misma.

Sumado a estos plazos de prescripción, la ley nacional establece un plazo perentorio e improrrogable para resolver los sumarios de 6 (seis) meses de cometido el hecho o la conducta endilgada,⁸⁸ aclarando la reglamentación que no se computan las demoras causadas por el diligenciamiento de oficios, realización de pericias u otros trámites cuya duración no dependa de la actividad del instructor y por otras situaciones ocasionadas por el imputado o terceros; agregando que en caso que existiere causa penal vinculada, los sumarios quedan suspendidos al cumplirse el tercer mes de su sustanciación hasta la resolución de la causa penal, ergo, una vez finalizada la causa penal, quedarían 3 (tres) de los 6 (seis) meses para terminar el procedimiento.⁸⁹

En similar sentido a lo que ocurre en Provincia, entiendo que la regulación parecería razonable a efectos de determinar la duración de los procedimientos, e incluso hasta puedo considerarla reducida en algunos plazos, tal como se reseñó en apartados que anteceden. Ello, con excepción de los amplios supuestos que no se computan dentro del plazo general de 6 (seis) meses para resolver los sumarios.

En suma, de las reseñas efectuadas considero que ambas regulaciones resultarían razonables, no obstante lo cual se advierten puntos –detallados en cada caso– que entrarían en tensión con el instituto del plazo razonable, por cuanto dejan abierta la posibilidad de que los procedimientos se extiendan en el tiempo sin que se configure la prescripción, pudiendo dar lugar a la vulneración de dicho precepto.

Es decir, se generaría tensión entre la directiva legal que permitiría a la administración rebatir cualquier petición de finalización del procedimiento por prescripción y la garantía del agente a obtener una solución en un tiempo prudente.

87 Art. 130, decreto 456/22.

88 Se remite a lo reseñado en nota 72.

89 Art. 38, ley 25164 y su reglamentación.

Por tales motivos, la prescripción no cumpliría o resolvería el fin previsto de no mantener en el tiempo y sin solución un procedimiento administrativo disciplinario, y es aquí donde la garantía del plazo razonable cobra relevancia y se fortalece.

III.d) Problemáticas que extienden la duración de los procedimientos administrativos disciplinarios

Durante la tramitación de estos procedimientos es común que ocurran diversas cuestiones que aletargan su desarrollo. Las mismas pueden provenir de la inacción de la administración y/o del instructor sumariante, de la producción probatoria tanto en etapa de cargo como de descargo, de la existencia de otro procedimiento o proceso en otro fuero o instancia de análisis que conlleva la necesidad de aguardar su avance a fin de proceder, entre otros.

Desde ya que, conforme se reseñó, en cada normativa de aplicación existen plazos ordenatorios para las distintas etapas y medidas de los procedimientos, pero para que su inobservancia tenga algún impacto sobre estos (y no solo sobre el instructor o funcionario responsable que los incumple), debe analizarse la situación a la luz de la regulación de la prescripción de ese procedimiento. Es decir, se debe corroborar que se haya configurado el plazo y que no hayan acaecido los supuestos que interrumpen o suspenden el curso de la prescripción.

En la práctica, generalmente ocurre que los plazos de prescripción no llegan a configurarse por dichas causales de interrupción o suspensión. No obstante, para el investigado o sumariado la extensión de tiempo del procedimiento seguirá siendo tal, por lo que por más que no esté configurado el instituto, a priori no parecería adecuado que el procedimiento perdure por años desde que aquél tomó conocimiento e intervención en el mismo.⁹⁰

90 En este sentido, Espinoza Molla considera que en materia disciplinaria uno de los problemas actuales que deben resolverse se halla configurado por las propias normas que favorecen la interrupción —en ocasiones sucesiva— de los plazos de prescripción, lo cual actúa como un estímulo indeseable de la prolongación excesiva de los procedimientos sumariales, atentando contra la razonabilidad de los plazos. Tal situación provoca una enorme inercia en la actividad procedimental y es razón de una inactividad que vulnera las garantías constitucionales del agente sometido a un interminable procedimiento administrativo. Al mismo

Por otra parte, resulta de relevancia diferenciar los casos en que la extensión de los procedimientos obedece a falta de acción de la administración que debe impulsarlos, de aquellos en que el propio investigado o sumariado lleva adelante determinadas conductas con el fin de dilatar el avance del procedimiento.

Como ejemplo de ello se puede mencionar la realización de presentaciones, contradenuncias o planteos reiterados claramente infundados con intenciones dilatorias, la negativa a ser notificado de autos, despachos y resolutorios, la demora en aportar información necesaria para proseguir con la producción probatoria de descargo, etc.⁹¹

Mención aparte debe hacerse de los supuestos en que exista un proceso judicial penal pendiente de resolución, los que resultan ser bastante frecuentes.

En este punto deben tenerse presente los artículos 1774, 1775, 1776 y 1777 del Código Civil y Comercial, que establecen la prejudicialidad del fuero penal al civil salvo determinadas excepciones.

En este sentido, la existencia o inexistencia del hecho, su autoría, su categorización o no como delito y la determinación de responsabilidad en sede penal hace cosa juzgada en el proceso civil, por lo que en el marco de éste no pueden ser discutidas.

Dichas regulaciones deben ser interpretadas en el ámbito administrativo disciplinario donde no pueden ser soslayadas, porque ello traería el riesgo del dictado de una resolución en determinado sentido que sea contradictorio a lo resuelto en sede penal.⁹²

tiempo afecta la propia potestad disciplinaria de la Administración, que se muestra debilitada, impotente en su marcha eficaz, pues así difícilmente logrará su objetivo primordial de hacer efectiva la responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos, con el propósito de fortalecer el acatamiento de las normas y, por lo demás, quebranta el efecto disuasivo de la comisión de conductas infractoras. (ESPINOZA MOLLA, Martín R. “Tres elementos fundamentales del procedimiento administrativo disciplinario contemporáneo: El principio de objetividad, la tipicidad de las conductas infractoras y la razonable duración de los plazos”, publicado en RDA 2014-93, 557; cita online: AR/DOC/5136/2014, pág. 5).

91 Sin perjuicio de ello, no deben perderse de vista las facultades y deberes instructorios del procedimiento en cabeza de la administración, por lo que tampoco estas circunstancias pueden transformarse en una excusa para eximirse de la propia responsabilidad de impulso de los procedimientos (conf. arts. 7, 8 y 9, DL 7647/70 en provincia Bs.As.; art. 1 inc. b), DL 19549, y art. 6, decreto 1759/72, en Nación).

92 En relación a ello, la SCBA ha dicho sobre el entonces vigente artículo 1103 del Código Civil que “...si bien este precepto indica que la existencia del hecho principal no podrá alegarse en sede civil en caso de absolución, es indudable que tampoco podría hacerse ello en un procedimiento administrativo, desde que se trata del valor de la cosa juzgada por un tribunal en ejercicio de su competencia y de las funciones propias de uno de los poderes del

Con esto no se pretende desconocer la independencia de responsabilidad existente en los distintos fueros penal, civil, administrativo y político,⁹³ sino la necesidad de obrar con prudencia a efectos de evitar que llegarán a existir pronunciamientos en sede administrativa que tengan por acreditada la existencia y autoría de hechos irregulares, y que, paralelamente, en sede penal se sobresea o absuelva al imputado por su falta de autoría o por la inexistencia del hecho.

Dichas situaciones traerían aparejado la anulación de lo obrado en sede administrativa, por primacía de las normas precitadas.

Conviene dejar aclarado que ello no obsta a los casos en que existe prueba independiente entre el procedimiento administrativo y el proceso penal, pero suele ocurrir que dichas instancias se “retroalimentan” en cuanto a las cuestiones probatorias que una y otra recaban y, por ende, se encuentran de esa forma interconectadas.

Más aún, porque la instancia jurisdiccional penal posee siempre una mayor amplitud o gama de medidas probatorias de posible adopción, en atención, principalmente, a que cuentan con la intervención de un magistrado que como Juez natural puede autorizar, en determinados supuestos, intromisiones en esferas privadas de los investigados a fin de garantizar el avance y desarrollo de la investigación.⁹⁴

En relación a ello, ocurre con frecuencia que los procesos penales se extienden en el tiempo en atención a las etapas de instrucción y juicio que deben transitar, su veredicto, sentencia, remedios procesales, sumado a las distintas vicisitudes probatorias, actos, presentaciones de las defensas, etc.

Las circunstancias descriptas conllevan que los procedimientos administrativos que tengan algún grado de dependencia respecto de un proceso penal, se

Estado. Parece claro que el escándalo jurídico -al que alude la nota a los arts. 1102 y 1103 del Código Civil- derivado del desconocimiento de la "existencia del hecho principal" o a la inversa, de la afirmación de una circunstancia no acaecida según la sentencia penal, establecida con valor de cosa juzgada por un órgano jurisdiccional se produciría también en el supuesto de que el hecho se dé o no por sucedido en el juicio contencioso administrativo..." (Causa B.58240, "R. , M. J. contra Provincia de Buenos Aires (Policía). Demanda contencioso administrativa", sent. del 12/3/2008).

93 REPETTO, Alfredo L., ob cit. pág. 14.

94 Art. 18, Const. Nac.; arts. 17 y 24, Const. Pcial; arts. 136 a 157 ss y cc, CPPN; arts. 219 a 231 ss y cc, CPPBA.

vean “paralizados” por el período de tiempo que dure el avance de estas pesquisas hasta el dictado de sentencia firme, por imperio de la ley de fondo.

Al respecto, las regulaciones de los procedimientos prevén que para los supuestos en que un hecho pueda ser falta y delito a la vez, la prescripción es la misma del delito; a la par que la existencia de causa penal pendiente de resolución suspende los plazos de prescripción.⁹⁵

A modo de conclusión preliminar sobre ésta cuestión, si bien considero que las regulaciones analizadas resultan jurídicamente lógicas, ello no obsta a que los procedimientos puedan extenderse excesivamente en el tiempo producto de la duración que suelen tener los procesos penales, que se traduce generalmente en varios años; con la consecuente vulneración de los derechos del sumariado o investigado derivados de su relación de empleo público.

En razón de las distintas consideraciones expuestas en este apartado, ocurre con frecuencia que la prescripción no llega a configurarse en los procedimientos disciplinarios -e incluso puede suceder que tampoco sean vulnerados los plazos ordenatorios-, derivando en que la tramitación de la actuación se prolongue en el tiempo sin apartarse o contravenir la normativa que los regula. Ello plantea el interrogante que desarrollaré seguidamente.

IV.- El plazo razonable

IV.a) Origen y concepto

Comenzaré este apartado con un interrogante: ¿Que sucede cuando, aún dentro de los plazos de prescripción -por interrupción o suspensión de la misma- y respetándose los plazos ordenatorios previstos -por suspensiones u otros supuestos-, el procedimiento administrativo disciplinario se extiende excesivamente en el tiempo?.

Haciendo un análisis exclusivamente normativo podría considerar que estos resultan regulares, por cuanto no se han configurado las causales de prescripción que

⁹⁵ Arts. 90 inc. c) ap. 3) y 91, ley 10430; art. 91, decreto 4161/96, en pcia. Bs. As.. Arts. 37, ley 25164 y decreto 1421/02; art. 130, decreto 456/22, en Nación.

dan lugar a la extinción de la potestad disciplinaria, ni la inobservancia del contenido de estas reglamentaciones.

Pues bien, en razón de preceptos contenidos en tratados internacionales, la jurisprudencia de los organismos de aplicación de estos, la jurisprudencia nacional y elaboraciones doctrinarias, la respuesta antes brindada no se condice con la razonabilidad que debe primar en toda actuación estatal. Se llega así a plantear que las decisiones estatales –en particular las sanciones disciplinarias- además de cumplir los plazos previstos, deben desarrollarse en un tiempo razonable.

Esbozando una suerte de definición preliminar o primera aproximación, puedo decir que el plazo razonable es una garantía que tienen los administrados -en el caso en particular los sumariados- de que los procedimientos se tramiten dentro de un lapso razonable. Esto es, acorde con los hechos tratados, complejidad de las cuestiones analizadas, circunstancias fácticas previstas e imprevistas que puedan acaecer y a su propia conducta o actitud en relación al procedimiento.

Se trata de un instituto de no muy larga data en esta materia, ya que inicialmente fue concebido y aplicado a los procesos judiciales en general, principalmente en aquellos de contenido penal.

Ello, en razón de la importancia de la duración de ese tipo de procesos donde se encuentra en juego la libertad individual de la persona investigada, la que en muchos casos está detenida. Asimismo, en la actualidad se apunta también a proteger, por medio de este instituto, el derecho de las víctimas de hechos ilícitos.⁹⁶

Actualmente, el precepto tiene fundamento normativo en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional, conforme artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, siempre en alusión a la materia judicial.

Específicamente se encuentra previsto en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 14.3.c) del Pacto Internacional de

⁹⁶ La Corte IDH se ha expedido al respecto resaltando la importancia del instituto en relación al derecho de las víctimas o familiares para conocer la verdad y sancionar a los responsables y de poder participar en los procesos y procedimientos (casos “Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia”, sent. 31/1/2006, “Masacre de Ituango vs. Colombia”, sent. 1/7/2006”, entre otros).

Derechos Civiles y Políticos; y, en general, si bien no se lo menciona expresamente, se lo entiende como derivado del derecho al debido proceso previsto en otras normas convencionales, tanto en otros artículos del convenio y pacto precitados,⁹⁷ como en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre⁹⁸ y en la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁹⁹ todos referidos a garantías judiciales.

En el marco descripto se fueron sucediendo diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en adelante Corte IDH-, organismo internacional de juzgamiento de la Convención Americana de Derechos Humanos -en adelante CADH-, que comenzaron a extender su alcance por fuera de lo judicial y penal, llegando a comprender otras tantas materias.

Fuera de la normativa internacional expuesta, en el orden nacional no se encuentra una regulación expresa sobre la temática, no obstante lo cual, corresponde citar los artículos 16 -principio de igualdad-, 18 -garantías procesales y principio de debido proceso- y 31 -principio de supremacía- de la Constitución Nacional, puesto que guardan estrecha relación con el tema tratado.

A nivel local debe destacarse el artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires incorporado en la reforma de 1994, que expresamente prevé regulación referida al tópico.

IV.b) Caracterización del instituto: derecho autónomo, derecho o garantía, principio o concepto jurídico indeterminado

En cuanto a su caracterización, el “plazo razonable” es considerado por la doctrina y la jurisprudencia desde distintas perspectivas, entre las que podemos destacar su encuadre como “derecho autónomo”, “derecho” o “garantía”, “principio” e incluso como “concepto jurídico indeterminado”.

97 Artículo 25, CADH y artículos 2.3, 14 y 15.PIDCyP.

98 Artículos XVIII y XXVI.

99 Artículos 8, 10 y 11.

La conceptualización como “derecho autónomo” corresponde a Toledo,¹⁰⁰ quien entiende que el “plazo razonable” es un derecho autónomo cuya esencia no muta de acuerdo a la naturaleza de los derechos de fondo debatidos, por lo que cualquiera sea la clase de proceso en el cual se lo vulnera -civil, penal, laboral, administrativo-, la consecuencia siempre será la reparación de los daños eventualmente producidos.

Por tales motivos, dicho autor considera que no es ajustado a derecho que la violación del plazo razonable en los procesos disciplinarios o penales pueda producir la extinción de la acción, el sobreseimiento o cualquier otro mecanismo que conduzca a la evadir la sanción legal prevista.

Parte de la postura antes referida sería la adoptada por la CSJN¹⁰¹ aunque con matices, dado que lo ubica como “derecho” o “garantía” de toda persona a que sus derechos sean determinados en un tiempo razonable y de todo imputado a ser juzgado en un plazo razonable. Está incluido dentro de la garantía de defensa en juicio consagrada por el artículo 18 de la Constitución Nacional, a la vez que forma parte del debido proceso legal y de la garantía de acceso a justicia, conforme previsiones de los Tratados Internacionales incorporados a la Constitución Nacional por artículo 75 inciso 22.

Consecuentemente, el “plazo razonable” prevalece frente a las reglas del derecho común que impiden su realización efectiva, y su vulneración implica un obrar antijurídico que puede comprometer la responsabilidad estatal.

De tal manera, esta garantía –siguiendo la ubicación dada por la CSJN- es independiente de los plazos generales que el legislador ordinario impone teniendo en mira clases de casos, como el caso de la prescripción. Por tanto, cuando se declare la vulneración del plazo razonable, ello determinará la extinción de la pretensión punitiva a pesar de que los términos de prescripción indiquen lo contrario.

100 TOLEDO, Pablo Roberto, “El “plazo razonable” y las consecuencias de su violación”, publicado en RCyS 2013-VIII, 269; cita online: AR/DOC/1797/2013., pág. 6.

101 Fallos 327:327, cit.; Fallos 342:584; “Espíndola, Juan Gabriel s/ recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sent. 9/4/2019; Fallos 342:2344, “Farina, Haydée Susana s/ homicidio culposo”, sent. 26/12/2019; Fallos 346:319, “Núñez, Oscar Alejandro s/ falso testimonio”, sent. 20/4/2023. Complementariamente, ver fallos 334:1302, 338:1538; 344:378; 344:1930.

Desde otra óptica, Palazzo¹⁰² -con cita a Ronald Dworkin y a Ricardo Haro- explica la categorización como “principio”, por cuanto el adjetivo “razonable” sería un estándar en sí mismo que sustancialmente es un principio.

Afirma que el término “razonable” hace que la aplicación de la norma que lo contenga dependa, hasta cierto punto, de principios o directrices que trascienden la misma, lo que lo asemeja a un principio. Lo “razonable” es lo justo y equitativo conforme con los principios y creencias de la Constitución, según las condiciones de persona, tiempo, modo y lugar y en función de todos los valores que, en un orden jerárquico, integran el plexo axiológico del ordenamiento constitucional.

También se lo ha considerado como un “concepto jurídico indeterminado”; en este sentido, Carelli¹⁰³ afirma que su aplicación práctica dependerá de las circunstancias que han rodeado al caso concreto, por ejemplo: tipo de proceso, partes que intervengan, derechos en tratamiento, naturaleza de las pretensiones esgrimidas, complejidad del asunto sujeto a debate, pruebas a producir efectivamente necesarias y conducentes para la dilucidación de la cuestión ventilada, cuestión científica controvertida que eventualmente se plantee, necesidad de transitar vías recursivas ordinarias o extraordinarias.

Al respecto, estimó que en razón de la ubicación normativa del instituto dentro de la CADH -bajo el título “Garantías Judiciales”- y las implicancias que tiene en la práctica, la caracterización más apropiada sería la de una “garantía” en favor de los interesados en los procedimientos y procesos, que integra las garantías más amplias del debido proceso y de acceso a justicia.

Lo antedicho, por cuanto el instituto busca asegurar a toda persona que los procesos o procedimientos que involucren sus derechos tengan una duración acorde a las circunstancias del caso y al tema tratado, evitando que sean postergados, pierdan

102 PALAZZO, Eugenio Luis, “¿Qué es y quién regula el plazo razonable de los procesos? El caso Price”, publicado el 8/9/2021 en CIJur (sitio web www.cijur.mpba.gov.ar/doctrina), págs. 17 a 18.

103 CARELLI, Enrique A., “El concepto de plazo razonable. El tiempo del Proceso”; publicado en *Institutas: Revista De Derecho Procesal*; cita online: <https://p3.usal.edu.ar/index.php/institutas/article/view/1994>, pág. 2 y 6.

virtualidad y/o que se genere una situación perjudicial en la relación jurídica que se trate -como puede ocurrir en los sumarios suscitados en las relaciones de empleo público-.

IV.c) Normativa. Tratados internacionales

Como se señaló precedentemente, si bien el precepto no está previsto expresamente en las reglamentaciones de los procedimientos administrativos disciplinarios analizados, se encuentra consagrado expresamente en el artículo 8.1 de la CADH, en el artículo 14.3.c) del PIDCyP y resulta una derivación del derecho al debido proceso establecido en esas y en otras normas convencionales.¹⁰⁴ En este sentido, la administración –que no es más que el Estado ejerciendo función administrativa- se encuentra bajo tales directivas legales.

En este punto, merced a que gran parte de los contenidos provienen de fuentes internacionales, cobra relevancia la reforma constitucional del año 1994, ya que a partir de allí se reconoció jerarquía constitucional y jerarquía superior a las leyes a diversos tratados de derecho internacional sobre derechos humanos. Ello, con el consiguiente deber de nuestro Estado de tener presente y respetar los fallos y recomendaciones de los tribunales de aplicación de los mismos, lo que ha sido reconocido por nuestra jurisprudencia nacional¹⁰⁵ y local.¹⁰⁶

En el presente, haré énfasis en el artículo citado de la CADH por cuanto las elaboraciones jurisprudenciales de mayor relevancia teórica y práctica provienen de la Corte IDH. Dicha norma establece en su parte pertinente:

“Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la

104 Arts. XVIII y XXVI de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, arts. 8, 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y arts. 2.3, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

105 CSJN, fallos: 330:3248, “Mazzeo Julio Lilo y otros s/ rec. de Casacion e Inconstitucionalidad”, sent. 13/7/2007; fallos: 335:2333, “Rodríguez Pereyra Jorge Luis y otra c/ Ejercito Argentino s/ Daños y Perjuicios”, sent. 27/11/2012; entre otros.

106 SCBA, B-61897, “Valente, Débora c/Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Salud) s/Demanda contencioso administrativa”, sent. 6/2/2008.; A-70399, “Müller, Gustavo Gastón c/ Provincia de Buenos Aires y otro s/ Pretensión anulatoria. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sent. 10/12/2014, entre otros.

sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (...)”.

Por su parte, el artículo 14.3 inciso a) del PIDCyP, prevé en lo que aquí respecta:

"Artículo 14. (...) 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:...c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas...".

Además, no obstante no tratarse de una norma internacional, es importante hacer referencia al ya mencionado artículo 15 de la Constitución de nuestra Provincia de Buenos Aires -incorporado con la reforma de 1994-, que también contiene disposiciones expresas de relevancia sobre la temática:

"Artículo 15. La provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial.

Las causas deberán decidirse en tiempo razonable. El retardo en dictar sentencia y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas, constituyen falta grave".

No obstante los términos literales de éste artículo,¹⁰⁷ considero que la vigencia del artículo 8.1 de la CADH y su interpretación por parte de la Corte IDH que se reseñará seguidamente, no dejan lugar a dudas que el instituto encuentra anclaje en el ordenamiento provincial respecto de los procedimientos administrativos en general, y en los disciplinarios en particular.

IV.d) Evolución del “plazo razonable” en la jurisprudencia internacional y nacional. Su aplicación al derecho administrativo disciplinario

¹⁰⁷ Por cuanto alguna interpretación positivista extrema que nunca falta, podría decir que en la norma analizada la razonabilidad del plazo refiere solo a las “causas” y a las “sentencias” que se dicten en ese marco, ergo, a procesos judiciales.

La manda del artículo 8.1 de la CADH que consagra el instituto del “plazo razonable” tuvo un derrotero interpretativo por parte de la Corte IDH que sigue hasta la actualidad.

Inicialmente considerado como una garantía de los procesos judiciales -con especial relevancia en materia penal-, diversos precedentes fueron extendiendo y delimitando su alcance de aplicación a la materia administrativa en general y a las investigaciones administrativas disciplinarias en particular, como modo o forma de garantizar el debido proceso y los derechos de los administrados y sumariados.

En ese orden, resulta interesante comenzar el presente apartado con una mención a ciertos fallos ajenos a nuestra plataforma continental, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos -en adelante TEDH-,¹⁰⁸ por cuanto resultan precedentes de relevancia que fueron tenidos en cuenta y citados posteriormente por la Corte IDH e incluso por nuestra Corte Suprema de Justicia Nacional -en adelante CSJN-, a fin de delimitar y aplicar el instituto por estas latitudes.¹⁰⁹

Si bien en su mayoría refieren a cuestiones vinculadas a casos civiles o penales -salvo el caso “Konig”-, ello no les quita importancia como antecedentes de valoración del concepto y caracterización de los elementos del “plazo razonable”.

Hecha esta salvedad, luego de desarrollados los casos del TEDH continuaré con casos de la Corte IDH y de la CSJN.

Similar consideración a la realizada le cabe a los casos de la Corte IDH, por cuanto si bien muchos de ellos no refieren a la materia administrativa en general ni a la disciplinaria en particular, tienen suma relevancia respecto del instituto del plazo razonable y sus efectos sobre esa rama del derecho.

d.1) Casos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

108 Dicho órgano al expedirse sobre la interpretación del artículo 6.1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

109 En relación a ello, Toledo considera que en el caso “Genie Lacayo vs. Nicaragua” que se reseñará a continuación, la Corte IDH receptó la interpretación realizada por el TEDH sobre las pautas de análisis del “plazo razonable”, y con ello ha generado la posibilidad de tornar operativos los conceptos e interpretaciones alcanzados por dicho Tribunal sobre el derecho a obtener sentencia dentro de un plazo razonable (TOLEDO, Pablo Roberto, art. cit., pág. 2).

-“Konig vs. Alemania”, sentencia del 28/6/1978:¹¹⁰

El caso refiere al reclamo de un médico otorrinolaringólogo alemán que dirigía una clínica privada, al que se le quitó la autorización para ejercer la profesión y para explotar dicho establecimiento por diversas irregularidades, tales como mal manejo de numerosas historias clínicas, no dar facturas de honorarios, llevar adelante operaciones estéticas y hasta haber mantenido un trato impropio con empleadas suyas.

En ese marco se tramitaron dos procesos administrativos -uno por el ejercicio de la profesión y otro por la clínica- y un proceso penal -por continuar ejerciendo la profesión pese a que se le revocó la autorización y por lesiones-, ante las autoridades administrativas y judiciales competentes.

El reclamante llegó al TEDH manifestando, entre otras cuestiones, la vulneración del artículo 6 punto 1.- de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales¹¹¹ -en adelante CEDH- por la duración de los procedimientos.

Al respecto y con relación a que dicha norma refiere expresamente a la materia civil y penal, el Tribunal indicó que no es relevante que los litigios refieran a actos administrativos de las autoridades competentes en ejercicio de potestades públicas, sino que estos tengan por objeto la determinación de derechos de carácter privado.

Sobre la revocación de explotación de la clínica, detalló que el procedimiento se inició el 13/7/1967 y al 22/6/1977 aún no había terminado, por lo que entendió que es realmente grave el hecho de que transcurrieran más de 10 años y 10 meses sin que se haya decidido sobre el fondo del asunto, y que se haya debido de esperar 10 años a la sentencia de primera instancia.

110 Caso “König vs. Alemania”, sent. 28/6/1978 y su complementaria, sent. 10/3/1980, donde en el marco del artículo 50 de la Convención Europea de Derechos Humanos, se resolvió el resarcimiento patrimonial del actor por los gastos legales incurridos y por el perjuicio derivado de haberse vulnerado el plazo razonable en los procedimientos (Tanto éste como los restantes fallos del TEDH reseñados pueden ser consultados en la base de datos del sitio web oficial “<https://www.echr.coe.int/hudoc-database>”).

111 Artículo 6 de la Convención citada: Derecho a un proceso equitativo. “1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella...”.

En relación a la revocación de la autorización para ejercer la profesión de médico, el Tribunal mencionó que el procedimiento tuvo comienzo el 18/5/1971 y los órganos competentes emitieron sentencias el 9/7/1976 y el 2/5/1978, por lo que el procedimiento tardó más de 5 años. En este sentido, si bien su duración no fue tan larga como la anterior, ello no le restaba gravedad.

El TEDH consideró que el carácter razonable de la duración de un procedimiento, según regula el artículo 6 punto 1.- del Convenio, debe aplicarse en cada caso de acuerdo con sus circunstancias y, con cita a antecedentes del fuero penal, consignó que debe analizarse la complejidad del caso, el comportamiento del demandante y la actividad de las autoridades administrativas y judiciales.

En ese orden, el órgano entendió que en el caso había que aplicar los mismos criterios para averiguar si la duración de los procedimientos ante las jurisdicciones administrativas ha sobrepasado el plazo razonable.

Consecuentemente resolvió que, considerando que el objeto del litigio es la propia existencia profesional del doctor König, a pesar de los retrasos que existen imputables al mismo, la instrucción del asunto no fue llevada con la rapidez necesaria por las autoridades. Por tanto, estimó que el “plazo razonable” previsto en la CEDH fue sobrepasado.

En suma, el TEDH consideró que el artículo 6 punto 1.- de la CEDH aplica a procedimientos administrativos cuando afecten derechos de particulares y estableció tres elementos para verificar la razonabilidad de los plazos -complejidad del caso, comportamiento del demandante y actividad de las autoridades-.

-“Unión Alimentaria Sanders S.A. vs. España”, sentencia del 7/7/1989:

Este se formó en el marco de un reclamo judicial iniciado el 2/5/1979 por la empresa actora contra la empresa Linconin SA, en razón de incumplimientos en un contrato celebrado en 1974 para financiar la crianza de cerdos en una finca de ésta segunda compañía, la que debía pagar el precio de los animales y los gastos

administrativos. Debido a su insolvencia, no cumplió sus compromisos y vendió los cerdos.

En ese contexto la empresa actora denunció la vulneración, por parte de las autoridades intervinientes, del plazo razonable de duración del proceso judicial en sus etapas de litigio y ejecución.

En relación a ello, el TEDH indicó que deben diferenciarse dos fases del caso, una primera de litigio entre el 1/7/1981 hasta el 13/9/1986; y la segunda de ejecución, que empezó el 18/10/1986 y aún no había terminado. En particular se detuvo sobre la primer etapa, que tiene una duración de 5 años, 2 meses y 13 días.

Seguidamente, analizó el caso a la luz de los elementos para verificar la razonabilidad de los plazos,¹¹² destacando que el comportamiento de la sociedad demandante fue diligente en las cuestiones que debía impulsar. En ese orden, señaló que el interesado tiene solamente la obligación de realizar con diligencia los actos que le corresponden, de abstenerse de actuaciones dilatorias y de aprovechar las posibilidades que le ofrezca el derecho interno para abreviar el procedimiento.

Respecto al comportamiento de las autoridades, indicó que el Gobierno español reconoció la existencia de un “atasco” provocado por una sobrecarga poco frecuente afectaba entonces a los Juzgados de Barcelona por el aumento del número de litigios, ocurrido con motivo del retorno de España a la democracia.

Al respecto, el TEDH expresó que un “atasco” temporal de un tribunal no implica la responsabilidad internacional del Estado si éste toma, con la debida rapidez, las medidas adecuadas para remediarlo, y establece, con carácter provisional, un determinado orden de preferencia en el despacho de los asuntos, teniendo en cuenta su urgencia y su importancia.

Sin embargo, la urgencia aumenta con el tiempo, por lo que si la crisis se prolonga, tales medios son insuficientes y el Estado tiene que optar por otros más eficaces para cumplir las exigencias de la Convención. Por tanto, el hecho de que las

¹¹² Los previamente reseñados: a) Complejidad del asunto; b) Conducta del demandante; y c) Conducta de las autoridades.

situaciones de “atasco” de los asuntos se conviertan en habituales no justifica la excesiva duración de un procedimiento.

Por tales motivos, consideró excesiva la duración del proceso y, por ende, la vulneración del plazo razonable previsto en la CEDH.

A modo de síntesis, el TEDH analizó la razonabilidad de los plazos a la luz de los elementos fijados precedentemente y describió en que consiste una conducta diligente del demandante. En torno a la conducta de las autoridades, consideró que el caudal de trabajo o “atasco” temporal puede justificar la extensión de las tramitaciones si el Estado adopta decisiones rápidas para corregir ello, más no si estas situaciones se transforman en habituales.

-“Motta vs. Italia”, sentencia del 19/2/1991:

El caso se originó en el contexto de un reclamo del médico Luciano Motta, quien inició acciones civiles contra el Instituto Nacional de Seguros de Enfermedad con el fin de obtener el pago de honorarios por prestaciones brindadas a pacientes. Como contra partida, al señor Motta se le inició proceso criminal en su contra por presunta falsificación de facturación y estafa.

El proceso civil fue iniciado el 15/6/1979 y luego suspendido hasta que se resolviera el penal, el que se extendió entre el 20/10/1979 y el 27/4/1987, y aún no estaba resuelto al momento de la sentencia.

El TEDH mencionó que la razonabilidad de la duración de los procesos debe analizarse teniendo en cuenta las circunstancias del caso y, en este supuesto particular, corresponde realizar un análisis global de los procedimientos.

Por tales motivos, entendió que hubo una violación del “plazo razonable” previsto en el referenciado artículo 6.1 de la Convención Europea, ya que el proceso penal se extendió por más de 7 años y medio, siendo que no era un caso complejo y no hubo demoras provocadas por el actor, quien incluso insistió en la realización de audiencias. En consecuencia, la instancia civil no pudo continuar con su curso debido a la lentitud del proceso penal, también excediendo el plazo razonable.

Se destaca que en la misma fecha el TEDH resolvió otros catorce (14) casos contra Italia, por distintos procesos y cuestiones,¹¹³ en sentido análogo respecto del análisis global de los procesos a fin de determinar la vulneración del plazo razonable.

En síntesis, el TEDH efectuó su análisis con base en los elementos fijados en precedentes anteriores y consideró que para determinar la razonabilidad de la duración de los procesos se deben tener en cuenta las circunstancias del caso. Además, añadió el concepto de análisis global de los procedimientos, que aplicó en el caso.

-“Vernillo vs. Francia”, sentencia del 20/2/1991:

Este caso se inició en el marco de un juicio civil que tuvo como partes a los matrimonios Vernillo y Torzuoli, quienes eran parientes entre sí. En octubre de 1967 los Torzuoli les vendieron a los Vernillo un departamento en Niza por el precio de una suma fija y el posterior pago mensualidades.

En ese contexto, a raíz del atraso y falta de pago de mensualidades, el 12/12/1977 los Torzuoli iniciaron acción civil pretendiendo se tenga por rescindido ese contrato, lo que derivó en la sentencia de primera instancia del 10/3/1981 rechazando ello. Luego de apelado lo resuelto, la alzada resolvió el 29/6/1983 revertir la decisión citada y declarar que el contrato fue rescindido, cuestión finalmente confirmada por la Corte de Casación el 5/6/1985.

Los Vernillo se quejaron que la acción instada en su contra no fue intentada dentro de un plazo razonable, conforme el artículo 6.1 de la Convención Europea.

El TEDH, luego de señalar que solo las demoras atribuibles a los Estados pueden justificar un reclamo por exceso del plazo razonable, reiteró la doctrina de los precedentes reseñados e indicó que en el caso ambas partes concurrieron en gran medida a la prolongación del procedimiento, detallando los distintos lapsos que tardaron en hacer determinadas presentaciones y sus contestaciones.

¹¹³ Casos iniciados por Giovanni Manzoni, Vincenzo Pugliese, Bernardino Alimena, Aventino Frau, Antonio Ficara, Antonio Viezzer, Roberto Angelucci, Giuseppe Maj, Dino Girolami, Enrico Ferraro, Emanuele Triggiani, Bruna Mori, Antonio Colacioppo, y Anna Adiletta, Maria Adiletta y Aniello Agovino; en el marco de procedimientos penales seguidos en su contra.

Por otra parte, respecto a la actuación de las autoridades judiciales, el Tribunal consideró que los plazos que pudieran parecer anormales e imputables al comportamiento de las autoridades judiciales no resultan ser lo bastante importantes como para permitir considerar que la duración global del proceso fue excesiva. Por tales motivos, resolvió que no hubo infracción a la Convención.

En suma, el TEDH señaló que solo las demoras atribuibles a los Estados pueden justificar un reclamo por exceso del plazo razonable y reiteró la doctrina de los precedentes anteriores.

d.2) Síntesis de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

De los fallos reseñados se extrae que para el TEDH la garantía del plazo razonable -prevista en el artículo 6 punto 1.- de la CEDH- aplica a los procedimientos administrativos cuando se afecten derechos de particulares, y que para analizar la razonabilidad de los plazos se deben tener en cuenta las circunstancias del caso y cuatro elementos: a) Complejidad del asunto; b) Conducta del demandante; c) Conducta de las autoridades; y d) Análisis global de los procedimientos.

Respecto a la conducta del demandante, consideró que para que sea diligente, el interesado tiene solamente la obligación de realizar los actos que le corresponden, de abstenerse de actuaciones dilatorias y de aprovechar las posibilidades que le ofrezca el derecho interno para abreviar el procedimiento.

En relación a la conducta de las autoridades, entendió que el caudal de trabajo o “atasco” temporal puede justificar la extensión de las tramitaciones si el Estado adopta decisiones rápidas para corregir ello, más no si estas situaciones se transforman en habituales.

Por último, señaló que solo las demoras atribuibles a los Estados pueden justificar un reclamo por exceso del plazo razonable.

d.3) Casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En este apartado, tal como se adelantó, examinaré los principales precedentes de la Corte IDH sobre la temática, dado que permiten ver el avance interpretativo que ha tenido el instituto, a la par que sirven para definirlo, delimitarlo y nos brindan parámetros y alcances para su evaluación y aplicación.

-“Genie Lacayo vs. Nicaragua”, sentencia del 29/1/1997:

El caso versa sobre el hecho acaecido el 28/10/1990 cuando Jean Paul Genie Lacayo de 16 años de edad, residente en la ciudad de Managua, se dirigía en automóvil a su domicilio en Las Colinas.

En el camino se encontró con una caravana de vehículos con efectivos militares abordo, quienes al ver que los trataba de sobrepasar, le dispararon con armas de fuego y lo abandonaron en la carretera, muriendo posteriormente como consecuencia de la hemorragia por los disparos recibidos. En el lugar de los hechos se encontraron 51 casquillos de bala provenientes de fusiles AK-47, el automóvil tenía 19 impactos de bala ocurridos cuando estaba en movimiento y 3 disparos hechos a corta distancia cuando estaba ya detenido.

En ese contexto se analizó, entre otras cuestiones, el incumplimiento del plazo razonable previsto en el artículo 8.1 de la Convención, en la investigación interna que se desarrolló en el Estado de Nicaragua a fin de esclarecer los hechos.

Al respecto y en lo que aquí interesa, la Corte entendió que el plazo razonable “*no es un concepto de sencilla definición*” y citó, para delimitarlo, elementos aportados por TEDH en fallos de esa jurisdicción,¹¹⁴ puesto que consideró que las Convenciones Americana y Europea sobre la materia tienen una regulación “*equivalente en lo esencial*”.¹¹⁵

En tal sentido, indicó que se deben tener en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla un proceso: 1.- “*La*

114 El ya reseñado “Motta”, sent. 19/2/1991, entre otros.

115 Art. 8.1 CADH y Art. 6 CEDH.

complejidad del asunto”; 2.- “*La actividad procesal del interesado*”; y 3.- “*La conducta de las autoridades judiciales*”.¹¹⁶

En ese orden, señaló que el tercer elemento fue vulnerado, por cuanto el recurso de casación que interpuso la parte acusadora en el marco del proceso interno ante la Corte Suprema de Justicia fue admitido el 31/8/1994, pero no obstante las diversas solicitudes de las partes, todavía no había sido resuelto.

En relación a ello, consideró que incluso teniendo en cuenta la complejidad del asunto, las excusas, impedimentos y sustitución de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el plazo de más de 2 años que ha transcurrido no es razonable y, por ende, debe ser considerado violatorio del artículo 8.1 de la Convención.

Sumado a ello, el Tribunal hizo mención del concepto de “*análisis global del procedimiento*”, también invocando fallos del TEDH,¹¹⁷ por el que se busca analizar y determinar la razonabilidad del plazo en el conjunto de su trámite y etapas hasta que se dicta sentencia y ésta queda firme.

En este punto, aún cuando se excluyeran en el caso la investigación policial y el plazo que empleó la Procuraduría General de Nicaragua para formular acusación ante el Juez de primera instancia, es decir, realizando el cómputo a partir del 23/7/1991, fecha en que ese magistrado dictó el auto de apertura del proceso, aún no se había dictado sentencia firme, habiendo transcurrido más de 5 años.¹¹⁸ Dicho lapso excede los límites de la razonabilidad establecida en la CADH.

Consecuentemente, la Corte resolvió que el Estado de Nicaragua violó en perjuicio de Raymond Genie Peñalba -padre de la víctima- el artículo 8.1 de la Convención y fijó una indemnización en su favor.

116 Dicha doctrina fue sostenida en el tiempo por la Corte IDH, en casos “Suárez Rosero vs. Ecuador”, sent. 12/11/1997; “Apitz Barbera y otros vs. Venezuela”, sent. 5/8/2008; “Osorio Rivera y Familiares vs. Perú”, sent. 26/11/2013; entre muchos otros.

117 El citado “Motta” y los también reseñados “Vernillo”, sent. 20/2/1991 y “Unión Alimentaria Sanders S.A.”, sent. 7/7/1989.

118 Dicho criterio fue reiterado respecto de un proceso penal en el que pasaron más de 10 años -entre 1991 y 2001- sin que se pronuncie condena (caso “Las Palmeras vs. Colombia”, sent. 6/12/2001).

En suma, la Corte IDH consideró que el plazo razonable “*no es un concepto de sencilla definición*” y, para delimitarlo, mencionó tres elementos aportados por el TEDH a tener en cuenta para analizar la razonabilidad de los plazos de los procesos: 1.- “*La complejidad del asunto*”; 2.- “*La actividad procesal del interesado*”; y 3.- “*La conducta de las autoridades judiciales*”; e hizo mención del concepto de “*análisis global del procedimiento*”.

-“Tribunal Constitucional vs. Perú”, sentencia del 31/1/2001:

Este tuvo origen en un proceso de juicio político y posterior destitución de 3 de los 7 miembros del Tribunal Constitucional de Perú -los magistrados Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano-, llevado adelante por el Poder Legislativo de ese Estado.

Dicho proceso se había formado con motivo de la interpretación que dió ese Tribunal a la Ley N°26657 que detallaba los alcances de la reforma constitucional de 1993 de ese país, respecto de si la misma habilitaba o no dos eventuales períodos adicionales de posible elección para el entonces presidente Alberto Fujimori.¹¹⁹ El Tribunal, por voto de la mayoría, había resuelto que la misma no resultaba aplicable, más no si era o no constitucional.

En ese marco se suscitó el proceso de juicio político a los magistrados mencionados que derivó en su destitución.

Ante la Corte IDH se reclamó que en ese proceso se cometieron diversas y graves irregularidades: inicialmente se formó por denuncia de los 3 magistrados referidos y luego “mutó” su objeto de investigación en contra de estos; algunos de los congresistas que intervinieron en las Comisiones y Subcomisiones de investigación, previamente habían enviado una carta al Tribunal Constitucional solicitando se pronuncien sobre la constitucionalidad de la ley; que a otros 2 magistrados -García Marcelo y Acosta Sánchez-

¹¹⁹ El mentado había sido electo presidente en el año 1990 bajo la Constitución de 1979 que no habilitaba la reelección. En 1993 se reformó la Constitución y el artículo 112 de la misma habilitó la posibilidad de un período de reelección sucesivo. El objeto de la ley era aclarar que la reelección presidencial “está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional”; por lo que en la práctica podía entenderse que habilitaba la elección y reelección de Fujimori desde su entrada en vigencia.

que se expidieron en favor de la aplicabilidad de la ley y cometieron otras irregularidades, no se les formuló reproche alguno; entre muchas otras cuestiones.

En el caso, la Corte IDH resolvió que hubo vulneración de diversos artículos de la CADH por parte del Estado de Perú a través de las Comisiones parlamentarias intervinientes, principalmente los relativos al debido proceso y garantías judiciales (arts. 8, 23 y 25), y ordenó indemnizar a los damnificados.

Teniendo en cuenta el tipo de proceso que se trataba, la Corte consideró que el respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, que aplica a todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas; por lo que la actividad estatal es ilícita cuando en ejercicio del poder público se violan los derechos reconocidos por la CADH.

Agregó que lo expuesto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la CADH.

Entendió que si bien el artículo 8 de la Convención se titula “*Garantías Judiciales*”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “*sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales*” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

En este sentido, señaló que el elenco de garantías mínimas establecido en el artículo 8.2 se aplica también a los órdenes civil, laboral, fiscal o cualquier otro carácter y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.

Por último, la Corte consideró que si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo, por lo que, cuando la CADH refiere al derecho de toda persona

a ser oída por un “juez o 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 las personas.

Por tales motivos, cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención.

A modo de síntesis, la Corte señaló que el respeto a los derechos humanos constituye un límite a toda actividad estatal y en especial cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, ya que presupone además el respeto y apego a las garantías mínimas del debido proceso establecidas en la CADH.

Asimismo, indicó que aunque el artículo 8 de la Convención se titula “*Garantías Judiciales*” -entre las cuales se encuentra el plazo razonable-, este no solo aplica a los recursos judiciales “*sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales*” para que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto del Estado que afecte sus derechos; y que las garantías mínimas del artículo 8.2 se aplican también a otras materias, por lo que el individuo tiene el derecho al debido proceso que se aplica en materia penal.

-“Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2/2/2001:

El caso se inició en razón de los hechos ocurridos entre el 4 y el 14/12/1990, cuando 270 empleados públicos de diversas entidades estatales de Panamá fueron destituidos de sus cargos por el Poder Ejecutivo, siendo esto avalado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley N°25.

Ello, puesto que las autoridades del Estado entendieron que los agentes tenían complicidad con una asonada militar encabezada en esas fechas por el Coronel Eduardo Herrera Hassan, siendo que en realidad los trabajadores participaban de una

manifestación por sus derechos, convocada públicamente por la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales.

En ese marco, la Corte IDH sentenció que Panamá cometió diversas violaciones al articulado de la Convención,¹²⁰ ya que se cometieron numerosas irregularidades y arbitrariedades en los procedimientos de destitución de los trabajadores (y en los posteriores reclamos judiciales): por haberse omitido el procedimiento legal que estos tenían según el régimen de prestación de servicios, por no haberles permitido ejercer su derecho de defensa, por la forma en que fueron identificados como participantes de la manifestación el día de los hechos, entre otras cuestiones; y ordenó restituirlos en sus cargos e indemnizarlos.

En relación a la materia administrativa disciplinaria, el Tribunal entendió que las garantías de legalidad e irretroactividad de las normas penales previstas en el artículo 9 de la Convención resultan de plena aplicación a la materia administrativa sancionatoria, por resultar una expresión del poder punitivo del Estado.¹²¹

Asimismo, reiteraron y ampliaron la doctrina sentada días antes en el caso “Tribunal Constitucional vs. Perú”, respecto de la aplicación de las garantías del artículo 8 y 25 de la Convención a los procedimientos administrativos sancionatorios.

En este sentido, la Corte consideró que las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la CADH se aplican a los órdenes mencionados en el artículo 8.1, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Consecuentemente, el principio del debido proceso tiene un amplio alcance que abarca tanto la materia penal como todos los demás órdenes.¹²²

120 En particular, a los arts. 1.1, 2, 8, 9, 15, 16 y 25.

121 Párr. 106 y 107 del fallo.

122 Dicha doctrina fue reiterada en posteriores sentencias referidas a diferentes temáticas, tales como el caso de un sujeto propietario de una compañía de medios de comunicación al que se le canceló la ciudadanía peruana en forma ilegítima y las problemáticas que de ello derivaron (caso “Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú”, sent. 6/2/2001); el caso de un partido político compuesto, entre otros, por población indígena, al que administrativamente y en forma ilegítima se le impidió participar de elecciones municipales en noviembre de 2000 (caso “Yatama vs. Nicaragua”, sent. 23/6/2005); el pedido de acceso a la información pública sobre datos de un contrato celebrado por un ente público por una importante suma de dinero, que fue provisto solo en forma parcial y no se fundamentó debidamente la negativa (caso “Claude Reyes vs. Chile”, sent. 19/9/2006); entre otras.

Además señaló que la justicia, como valor jurídicamente protegido y realizada a través del debido proceso legal, se debe garantizar en todo proceso disciplinario. Por tanto, los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 en las sanciones disciplinarias y no penales; caso contrario, se dejaría a libre voluntad de los Estados la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso.

A modo de resumen, la Corte IDH reiteró y amplió la doctrina del caso “Tribunal Constitucional vs. Perú”. Consideró que las garantías del artículo 8.2 de la CADH se aplican a los órdenes mencionados en el artículo 8.1, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”; y que la justicia, a través del debido proceso legal, se debe garantizar en todo proceso disciplinario.

-“Alfredo López Álvarez vs. Honduras”, sentencia del 1/2/2006:

Este caso refiere al proceso penal y privación de la libertad del señor López Álvarez iniciada el 27/4/1997, la que fue materializada por personal policial por supuesta tenencia de estupefacientes para comercialización, siendo también detenidos en ese marco Luis Angel Acosta y Sunny Loreto Cubas.

Se cometieron diversas irregularidades: por parte del personal policial al llevar adelante esa actuación y en las condiciones y tiempo de detención del señor López Álvarez; también por las autoridades del posterior proceso judicial al que estuvo sometido, en cuyo ámbito se dictaron sendas nulidades.

El derrotero procesal terminó con la sentencia absolutoria del 13/1/2003, la que fue confirmada en segunda instancia y en la Corte Suprema en fechas 29/5 y 14/8 de ese año, respectivamente; siendo el señor López Álvarez recién puesto en libertad el 26/8/2003.

La Corte IDH declaró que Honduras vulneró los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, a las garantías judiciales y protección judicial, a la

libertad de pensamiento, expresión y a la igualdad del señor López Álvarez y el derecho a la integridad personal de familiares del mentado; y ordenó indemnizarlos.¹²³

Cabe destacar que si bien el caso refiere a materia penal, resulta de interés para el tema de ciernes, por cuanto el Tribunal consideró que hubo vulneración al plazo razonable para la tramitación del proceso y detalló lineamientos para su consideración y análisis, que son útiles para su evaluación.

Con cita a diversos precedentes¹²⁴ la Corte mencionó, en primer lugar, que el derecho de acceso a la justicia implica que las controversias deben obtener solución en un tiempo razonable, por lo que una demora prolongada puede llegar a constituir por sí misma una violación de las garantías judiciales. Asimismo, refirió que el precepto se debe apreciar con relación a la duración total del procedimiento penal que se desarrolla en contra de cierto imputado, desde el primer acto de procedimiento dirigido en su contra como probable responsable de cierto delito, hasta que se dicta sentencia definitiva.

En segundo lugar, señaló los tres elementos fijados en casos anteriores para examinar la razonabilidad de los plazos.

Sentado ello, consideró que el caso no revestía complejidad ya que había solo dos encausados -puesto que Loreto Cubas fue sobreseído el 7/11/2000-, se disponía de la sustancia incautada cuyo análisis determinaría la pertinencia del enjuiciamiento, y no surge de las actuaciones que López Álvarez haya realizado diligencias que retrasaran o entorpecieran la tramitación de la causa.

Por otra parte, la Corte IDH tuvo en cuenta que en el proceso penal se dictaron cuatro nulidades debido a diversas irregularidades procesales, una parcial y tres absolutas. Estas sirvieron para adecuar los procedimientos al debido proceso y estuvieron

123 Es decir, la violación de los artículos 1.1, 5.1, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.6, 8.1, 8.2, 8.2.b, 8.2.d, 8.2.g, 13, 24 y 25.1 de la Convención.

124 La Corte citó los casos “Suárez Rosero vs. Ecuador”, sent. 12/11/1997, párr. 70; “Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago”, sent. 21/6/2002, párrs. 142 a 145; “Bulacio vs. Argentina”, sent. 18/9/2003, párr. 114; “Myrna Mack Chang vs. Guatemala”, sent. 25/9/2003, párr. 209; “Tibi vs. Ecuador”, sent. 7/9/2004, párr. 168; “Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador”, sent. 23/11/2004, párr. 67; “Comunidad Moiwana vs. Surinam”, sent. 15/6/2005, párr. 160; “Acosta Calderón vs. Ecuador”, sent. 24/6/2005, párr. 104; “Gómez Palomino vs. Perú”, sent. 22/11/2005, párr. 85; y “García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú”, sent. 25/11/2005, párr. 166.

motivadas en la falta de diligencia en la actuación de las autoridades judiciales que conducían la causa.

Por tanto, el Juez que materializó las actuaciones anuladas no actuó conforme a derecho y ello determinó que López Álvarez tuviera que esperar más de 6 años para que el Estado administrara justicia. En este sentido, analizado globalmente el proceso penal seguido al mentado, su extensión implicó que el Estado no observara el principio de plazo razonable consagrado en la Convención por exclusiva responsabilidad de las autoridades judiciales.

En suma, la Corte IDH consideró que el derecho de acceso a la justicia implica que las controversias deben solucionarse en un tiempo razonable, por lo que una demora prolongada puede llegar a constituir por sí misma una violación de las garantías judiciales; y analizó el proceso a la luz de los elementos y conceptos descriptos precedentemente, entendiendo que el caso no revestía complejidad, que hubo falta de diligencia en la actuación de las autoridades judiciales y que globalmente el plazo del proceso no es razonable.

-“Bayarri vs. Argentina”, sentencia del 30/10/2008:

Los hechos del caso se iniciaron el 18/11/1991, cuando Juan Carlos Bayarri fue detenido por personal de la División Defraudaciones y Estafas de la Policía Federal Argentina mientras se encontraba caminando. Lo introdujeron maniatado y con los ojos vendados en un automóvil y lo trasladaron a un centro de detención clandestino, bajo el argumento de que presuntamente había participado en el secuestro de cinco personas.

El 24/11/1991 fue llevado ante un Juez de Investigaciones, donde presentó unas hojas de papel en las que confesaba su participación en los hechos y proporcionaba nombres de otras personas que habrían estado involucradas. No obstante, un mes después negó todos los hechos en una ampliación de su declaración indagatoria, indicando que la razón por la que habría declarado en tal sentido fue por encontrarse amenazado y haber sido torturado por el personal policial que lo detuvo.

El 20/12/1991 se le dictó prisión preventiva y recién el 6/8/2001 se dictó sentencia condenatoria a reclusión perpetua, la que fue revocada por la Cámara de Apelaciones, que lo absolvió y liberó el 1/6/2004.

En ese marco, transcurrieron más de 15 años desde la detención del señor Bayarri y no se esclarecieron judicialmente los hechos ni existe una resolución judicial que se haya pronunciado sobre la responsabilidad penal de los autores.

En cuanto a la doctrina del caso, la Corte IDH señaló que en este supuesto no era necesario recurrir a los tres elementos de análisis de la razonabilidad del plazo, puesto que consideró que hubo un “*retardo notorio*” en el proceso penal seguido al señor Bayarri que carece de explicación razonada, por lo que se vulneró el artículo 8.1 de la Convención.

-“Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”, sentencia del 27/11/2008:

El caso versa sobre el homicidio del señor Jesús María Valle Jaramillo, reconocido defensor de los derechos humanos en Colombia.

A partir del año 1996 el mentado había comenzado a denunciar las actividades de grupos paramilitares y, en ese marco, el 27/2/1998 dos hombres armados irrumpieron en su oficina de la ciudad de Medellín y le dispararon provocando su muerte instantánea. En el lugar de los hechos se encontraban familiares suyos, Nelly Valle Jaramillo y Carlos Fernando Jaramillo Correa, quienes fueron atados y amenazados con armas de fuego.

Los familiares iniciaron procesos e interpusieron recursos judiciales, pese a lo cual no se efectuaron mayores investigaciones ni se sancionaron a todos los responsables de los hechos.

La Corte IDH declaró que Colombia vulneró los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, a la vida, a la circulación, a las garantías judiciales y protección judicial; y ordenó indemnizar a familiares del señor Valle Jaramillo.¹²⁵

125 Es decir, la violación de los artículos 4.1, 5.1, 7.1, 8.1, 22.1 y 25.1 de la Convención.

En torno al tema de ciernes, analizó la “*debida diligencia*” en la actuación estatal para determinar si la investigación, los procesos y procedimientos han sido desarrollados con respeto de las garantías judiciales en un plazo razonable, y si han constituido un recurso efectivo para asegurar los derechos de acceso a la justicia, la verdad de los hechos y la reparación de las víctimas.

En ese orden de ideas, la Corte citó los tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo,¹²⁶ y entendió pertinente precisar, además, como cuarto elemento, que en dicho análisis se debe tomar en cuenta “*la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada*”, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Por tanto, si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia y se resuelva en un plazo más breve.

En tal sentido, observó que transcurrieron más de 10 años desde que ocurrieron los hechos y aún continuaban abiertos los procesos penales respectivos.

En cuanto a la conducta de las autoridades judiciales, observó que el Estado colombiano inició formalmente la investigación penal de los hechos el 8/7/1998, la cual derivó en una sentencia del 15/3/2001, en la que se condenó a dos civiles como autores materiales del homicidio y a otro como responsable del delito de conformación de grupos paramilitares. Por tanto, transcurrieron poco más de 3 años entre el desarrollo de los hechos, su investigación y la determinación de dos responsables, por lo que la actuación de las autoridades fiscales y judiciales es acorde a los criterios de diligencia y razonabilidad.

Sin perjuicio de ello, la Corte agregó que en los hechos habían participado más de dos personas, por lo que si bien el proceso penal se llevó a cabo en un plazo razonable, advirtió la existencia de un retardo judicial injustificado en las investigaciones dirigidas a identificar a otros posibles autores de tales hechos, entre los cuales surge la posible participación de agentes estatales. Por tales motivos subsiste una impunidad

¹²⁶ Los determinados en anteriores precedentes, que ya fueron citados: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, y c) la conducta de las autoridades judiciales.

parcial, en la medida en que no ha sido determinada toda la verdad de los hechos ni la totalidad de las responsabilidades por los mismos.

En síntesis, la Corte IDH mencionó el concepto de “*debida diligencia*” para analizar la actuación estatal y la razonabilidad de los plazos en los procesos y procedimientos, y agregó como cuarto elemento para determinar si un plazo es razonable a “*la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada*”, considerando la materia objeto de controversia.

d.4) Síntesis de la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

De acuerdo a la doctrina de los casos reseñados, puedo afirmar que para la Corte IDH las garantías judiciales previstas en el artículo 8.1 de la CADH rigen no solo para los procesos penales sino también para los procedimientos administrativos en general y, especialmente y con mayor énfasis, para los procedimientos administrativos sancionatorios, por resultar estos una expresión del poder punitivo de Estado.

Respecto del instituto del plazo razonable en particular, se deben tener en cuenta los siguientes elementos para analizar y determinar su cumplimiento en determinado procedimiento: 1.- Complejidad del asunto, 2.- Actividad procesal del interesado; 3.- Conducta de las autoridades judiciales; y 4.- Afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

Adicionalmente, para efectuar dicho análisis, deben tenerse presente diversos conceptos señalados por la Corte: a) Análisis global del procedimiento; b) Retardo notorio; y c) Debida diligencia.

d.5) Aplicación de la doctrina del plazo razonable en otros casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Teniendo en cuenta las pautas establecidas por la Corte IDH para evaluar la razonabilidad de los plazos de los procesos y procedimientos, en este punto reseñaré la

aplicación que realizó dicho organismo en otros casos, respecto de cada uno de los recaudos que deben verificarse en torno a la garantía del plazo razonable.

A ese fin, se subdividirán los precedentes según el elemento o concepto al que refieren y se esbozará el criterio sustentando sin efectuar mayor desarrollo sobre sus hechos, por lo que de resultar de interés, se remite a la lectura de cada sentencia en particular en honor a la brevedad.

1.- Complejidad del asunto

-"Ricardo Canese vs. Paraguay", sentencia del 31/8/2004: Se trató de un proceso seguido al señor Canese por delitos de difamación e injuria iniciado el 23/10/1992, el que tuvo condena de primer instancia el 22/3/1994 y de segunda instancia el 4/11/1997, siendo estas anuladas el 11/12/2002 por la Corte Suprema del Paraguay.

Los elementos probatorios obrantes en la causa eran dos artículos periodísticos en los que se publicaron declaraciones que se le objetaban al mentado, no se recibió ninguna declaración testimonial ni peritaje y el señor Canese reconoció las declaraciones realizadas, por lo que no había complejidad en el asunto que justificara el plazo de duración.

-"Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay", sentencia del 29/3/2006: Referido a un procedimiento iniciado ante el órgano estatal competente del Paraguay para que se reconozca personería jurídica a esa comunidad. El mismo se extendió entre el 7/9/1993 y el 21/7/1998, cuando se le reconoció la personería por decreto.

La Corte entendió que la complejidad de este procedimiento era mínima y que la duración de 4 años, 10 meses y 14 días para su trámite resulta desproporcionada y, por ende, vulnera el derecho a ser oído en un plazo razonable.

-"Leopoldo López Mendoza vs. Venezuela", sentencia del 1/9/2011: El señor López Mendoza había sido alcalde del Municipio Chacao entre 2004 y 2008 y, al finalizar su mandato, aspiraba a presentarse como candidato para la Alcaldía del Estado Mayor de Caracas. No pudo presentarse debido a dos sanciones de inhabilitación impuestas por el

Contralor General de la República en el marco de dos procesos administrativos: uno relacionado con un presunto conflicto de intereses cuando, antes de ser alcalde, trabajaba en la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA); y el otro se vinculaba a hechos por su actuación como alcalde, por el presunto uso indebido del presupuesto.

La Corte consideró que los aspectos involucraban debates técnicos sobre gestión de presupuestos e implementación de convenios, lo cual permite inferir la complejidad de los asuntos a resolver. Por tanto, aún cuando la ley local establezca que un recurso interpuesto ante el Tribunal Supremo de Justicia debe ser resuelto en 10 meses y medio, el plazo de 3 años y 6 meses y de 3 años que se tardó respecto de cada sanción, resulta razonable frente a la complejidad de los asuntos involucrados, sumado a que dicho órgano promovió las actuaciones de forma diligente.

-“Furlan y familiares vs. Argentina”, sentencia del 31/8/2012: Trata sobre el proceso civil por daños y perjuicios iniciado en 1990 por familiares de Sebastián Furlan contra el Estado Argentino. Ello en razón de que en el año 1988, cuando Sebastián tenía 14 años, ingresó a un predio del Ejército Argentino que se encontraba abierto sin alambrado o cerco y allí sufrió un accidente cuando le cayó encima un parante de 50kg, lo que le dejó una incapacidad permanente de aproximadamente 70%.

La sentencia de primer instancia que condenó al Estado por negligencia fue del 7/9/2000, y su confirmatoria de segunda instancia del 23/11/2000; pero el resarcimiento quedó comprendido en la restructuración y consolidación de deudas de la Ley N°23982, por lo que recién el 12/3/2003 el Estado le entregó al padre de la víctima 165.803 bonos en calidad de pago.

La Corte IDH sostuvo que para determinar la complejidad del asunto se deben tener en cuenta diversos criterios, tales como: a) la complejidad de la prueba; b) la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas; c) el tiempo transcurrido desde la violación; d) las características de la legislación interna; y e) el contexto en el que ocurrió la violación.¹²⁷

¹²⁷ Posteriormente la Corte se expidió en sentido concordante, en caso “Andrade Salmón vs. Bolivia”, sent. 1/12/2016, entre otros.

Teniendo en cuenta ello, consideró que en el caso no había aspectos o debates jurídicos o probatorios que permitan inferir una complejidad cuya respuesta requiriera el transcurso de un lapso de casi 12 años, por lo que el tiempo de desarrollo y ejecución del proceso civil no puede justificarse en la complejidad del proceso.

-“Argüelles y otros vs. Argentina”, sentencia del 20/11/2014: En este la Corte complementó lo expuesto en el fallo anterior con invocación de doctrina del TEDH, señalando que además de los criterios precitados, para determinar la complejidad del asunto se debe tener en cuenta: a) la naturaleza de las acusaciones; b) el número de acusados; y c) la situación política y social reinante cuando ocurrieron los hechos.

2.- Actividad procesal del interesado

-“Genie Lacayo vs. Nicaragua”, citado precedentemente: La Corte expresó que el señor Raymond Genie Peñalba, padre de la víctima, no tuvo una conducta incompatible con su carácter de acusador privado ni entorpeció el trámite de la investigación, ya que se limitó a interponer los medios de impugnación reconocidos en la legislación local.

-“Cantos vs. Argentina”, sentencia del 28/11/2002: En este caso la Corte IDH señaló que, en principio, el plazo de 10 (diez) años transcurridos entre la presentación de la demanda del señor Cantos ante la Corte Suprema de Justicia y el dictado de la sentencia que puso fin al proceso interno, implicarían una violación del plazo razonable por parte del Estado.

Sin perjuicio de ello, analizados los hechos, surge que tanto el Estado como el señor Cantos incurrieron en comportamientos que por acción u omisión incidieron en la prolongación de la actuación judicial interna.

En ese orden, consideró que si la conducta procesal del propio interesado en obtener justicia ha contribuido en algún grado a prolongar indebidamente la duración del proceso, difícilmente se configura en cabeza del Estado una violación de la norma sobre plazo razonable. En todo caso, teniendo en cuenta la complejidad del asunto y el

desinterés del actor, entre otros factores, la duración global del proceso litigioso no revestiría la importancia necesaria para declarar la violación del plazo razonable.

-“Mémoli vs. Argentina”, sentencia del 22/8/2013: el Tribunal entendió que los retrasos causados por las acciones u omisiones de cualquiera de las dos partes -las víctimas y el Estado- se deben tomar en cuenta al analizar si el proceso ha sido llevado a cabo en un plazo razonable.

En el caso, las partes estaban haciendo uso de los medios de impugnación reconocidos por la legislación aplicable en defensa de sus intereses en el proceso civil, lo cual por si misma no puede ser utilizado en su contra.

Por otra parte, agregó que la interposición de recursos constituye un factor objetivo que no debe ser atribuido al Estado demandado, y tiene que ser tomado en cuenta al determinar si la duración del procedimiento excedió el plazo razonable.

-“Véliz Franco y otro vs. Guatemala”, sentencia del 19/5/2014: Respecto del plazo de duración del proceso, el Estado demandando esgrimió como defensa que la intervención de la señora Rosa Elvira Franco¹²⁸ en el proceso obstaculizó la investigación, puesto que aportó diversa información contradictoria o inconsistente, que no resultó útil.

En relación a ello, la Corte IDH consideró que ese argumento es inadmisibile para justificar una demora indebida en los procedimientos, ya que en la jurisdicción interna corresponde a los órganos competentes dirigir la investigación y encauzarla de acuerdo a las estrategias o líneas de investigación determinadas por ellos para el esclarecimiento de los hechos, y en todo caso, la investigación debe ser impulsada de oficio, sin que sean las víctimas o sus familiares quienes tengan la carga de asumir tal iniciativa que corresponde al Estado.

3.- Conducta de las autoridades

¹²⁸ La señora Franco era madre de María Isabel Franco de 15 años de edad, quien había desaparecido el 17/12/2001 y al día siguiente fue encontrada muerta producto de herida de arma blanca. La Corte IDH detalló que la señora Rosa Elvira tuvo acceso a la investigación y participó activamente a través de declaraciones, envío de escritos, presentación de información y consultas a los funcionarios encargados del caso, entre otros.

-“Juan Humberto Sánchez vs. Honduras”, sentencia del 7/6/2003: En este caso se analizó la causa penal referida a la detención, torturas y ejecución extrajudicial del señor Sánchez.

En cuanto al comportamiento de las autoridades, se consideró que las acciones u omisiones que vulneren derechos fundamentales pueden ser cometidas por cualquier autoridad pública, sea ésta del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

La Corte IDH analizó la actuación en el período comprendido entre los años 1992 y 2001 y señaló que si bien las autoridades desconocían el paradero del posible imputado desde el 16/3/1995, estas no hicieron esfuerzos para tratar de localizar a dicha persona sabiendo que se trataba de un agente del Estado, y que recién el 29/9/1998 se cursó solicitud en tal sentido.

Luego, se esperó 1 año sin respuesta para librarse pedido reiteratorio el 23/6/1999, y al no obtener respuesta, se procedió al archivo de la causa el 20/11/2001.

Al respecto, la Corte consignó que este tipo de suspensiones solo deberían admitirse por causas extremadamente graves,¹²⁹ pero no como en el caso, por no poder ubicar al presunto responsable de los hechos, ya que la investigación debería haberse dirigido a determinar la responsabilidad de los demás partícipes de los hechos.

-“Ricardo Canese vs. Paraguay”, citado precedentemente: El Tribunal señaló que en el proceso penal seguido contra el señor Canese las autoridades judiciales no actuaron con la debida diligencia y celeridad, lo cual se ve reflejado, por ejemplo, en que: a) el proceso tuvo una duración de 8 años y 6 meses hasta que quedó firme la sentencia de segunda instancia; b) entre el recurso contra la sentencia de primer instancia y su resolución pasaron 3 años y 7 meses; y c) entre el recurso contra la sentencia de segunda instancia y la resolución final transcurrieron 3 años y 5 meses.

Asimismo, atento los argumentos empleados por el Estado en su defensa, se consideró que la regulación del proceso penal del Paraguay -aplicada en este proceso-

¹²⁹ En relación a estos argumentos, la Corte citó el caso “Baraona”, sent. 8/7/1987, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el que se entendió que la suspensión de las actuaciones en tres períodos distintos para un total de casi 2 años es injustificable, salvo circunstancias muy excepcionales.

no podía ser invocada como justificativo para incumplir la garantía de razonabilidad del plazo prevista en la Convención.

-“Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador”, sentencia del 1/3/2005: La Corte advirtió que las demoras en el proceso penal examinado se produjeron por la inacción injustificada del órgano judicial. Así, en diversos tramos de la instrucción transcurrieron largos períodos de tiempo -de meses y hasta más de 1 año- sin que el Fiscal solicitara al Juez diligencia alguna y sin que este último las ordenara de oficio.

A modo de ejemplo, en una diligencia de inspección de libros en la Cruz Roja salvadoreña, el Fiscal y Juez dejaron transcurrir 1 año y 8 meses desde que el Director General de ese organismo manifestó que no tenía los libros en su poder, para pedir la información al Comité Internacional de la Cruz Roja; en una inspección en libros en Destacamento de las Fuerzas Armadas que no habría sido realizada por encontrarse los archivos desordenados, recién luego de 3 meses volvieron a solicitarla; y en 2002 cuando asumió un nuevo Fiscal, éste tardó 1 año y 8 meses para realizar las primeras medidas.

-“Mémoli vs. Argentina” citado precedentemente: La Corte consideró que no obstante los constantes recursos interpuestos por las partes procesales, hubo vulneración al principio del plazo razonable, puesto que es el Juez como director del proceso quien debe asegurar la correcta tramitación del mismo.

En ese orden, entendieron que las autoridades judiciales no actuaron con la debida diligencia y celeridad que exigían los derechos e intereses en juego, ya que un proceso civil de daños y perjuicios de naturaleza sumaria se extendió por más de 15 años, con fundamento en la pendencia de sentencia penal por un delito de injurias, encontrándose vigente durante todo ese lapso una inhibición general de bienes.

-“Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador”, sentencia del 1/9/2015: Refiere a la niña Talía Gabriela Gonzales Lluy, quien fue contagiada del virus VIH en 1998 al recibir una transfusión de sangre proveniente del Banco de Sangre de la Cruz Roja, práctica realizada en una clínica de salud privada con motivo de un tratamiento médico. Ello

ocurrió puesto que al donante se le analizó la sangre con posterioridad a haberse efectuado la transfusión.

En ese contexto se generó el derrotero procesal de la familia, puesto que se iniciaron procesos penal y civil. Para avanzar con éste último y obtener una eventual indemnización, según normativa local, debía resolverse el penal, el que finalizó con la prescripción de la acción.

Al respecto, la Corte consideró que la reiterada falta de debida diligencia de las autoridades para la localización de personas contra las que se sigue un proceso penal y la falta de impulso de estos procesos en Ecuador, ha provocado que opere la prescripción de la acción penal en este caso y en muchas otras ocasiones.¹³⁰

Dichas negligencias generan una denegación de justicia, ya que impiden que se realice una efectiva investigación de los hechos y determinación de los responsables, lo que implica una vulneración de la garantía judicial del plazo razonable.

4.- Situación jurídica del interesado

-“Ximenes Lopes vs. Brasil”, sentencia del 4/7/2006: En este caso la Corte señaló que la duración del proceso penal no es razonable, ya que luego de 6 años aún no se dictó sentencia de primera instancia.

Asimismo, consideró que la falta de conclusión del proceso penal tuvo repercusiones particulares para los familiares de la víctima, puesto que según la legislación local, la reparación civil por un hecho penal puede estar sujeta a la determinación del delito en un proceso criminal. Por tanto, la falta de justicia en el fuero penal impidió a los familiares de la víctima obtener aún una compensación civil.

-“Valle Jaramillo y otros vs. Colombia” citado precedentemente: Fue el primer caso en el que la Corte incorporó expresamente el elemento en análisis. Se remite a la reseña efectuada en apartados que anteceden a fin de evitar reiteraciones.

-“Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay”, sentencia del 24/8/2010: Refiere al procedimiento administrativo iniciado en 1990 por líderes de esa

¹³⁰ La Corte IDH mencionó otros casos anteriores en los que se analizaron procesos penales en Ecuador: “Alban Cornejo y otros vs. Ecuador”, sent. 22/11/2007; y “Suarez Peralta vs. Ecuador”, sent. 21/5/2013.

Comunidad situada en el Chaco paraguayo, a fin de recuperar parte de sus tierras tradicionales.

Dicha vía fracasó en 1999 y motivó planteos ante el Congreso de la República. Incluso una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia contra una posterior afectación de las tierras reclamadas como área protegida, proceso que a la fecha de sentencia del Tribunal internacional se encontraba suspendido.

La Corte IDH consideró que la demora de más de 17 años transcurridos sin que se dé solución definitiva al problema de la tierra de los miembros de la Comunidad ha incidido directamente en su estado de vida y no resultan compatibles con el principio del plazo razonable.

-“Forneron e hija vs. Argentina”, sentencia del 27/4/2012: Este trata sobre la guarda judicial de la niña M. otorgada por un Juez de Entre Ríos al matrimonio B-Z, con base en los vínculos que había desarrollado con estos con el transcurrir del tiempo.

Dicha circunstancia implicó que, pese a que el señor Fornerón es el padre biológico de la niña, no pudo ejercer sus derechos y cumplir con sus deberes de padre, ni ésta ejercer los derechos que le corresponden respecto de su familia biológica.

Asimismo, la ausencia de establecimiento de un régimen de visitas ha impedido que padre e hija se conozcan y establezcan vínculo entre ambos en los primeros 12 años de vida de la niña, etapa fundamental de su desarrollo.

Por estos motivos, el tribunal resolvió que el retraso en las decisiones judiciales generó afectaciones significativas, irreversibles e irremediables a los derechos del señor Forneron y de su hija.

-“Furlan y familiares vs. Argentina”, citado precedentemente: La Corte observó que las autoridades judiciales no tuvieron en cuenta el estado de vulnerabilidad de Sebastián Furlan que exigía una mayor diligencia en el proceso, a fin de obtener una eventual indemnización para solventar las deudas y gastos de tratamientos médicos; y que a pesar de existir dos peritajes médicos concordantes respecto de la necesidad de tratamiento urgente del mentado, el Juez de la causa omitió adoptar medidas oportunas

para garantizar un debido acceso a la rehabilitación y para llevar a cabo terapias necesarias tendientes a atenuar los efectos negativos del paso del tiempo.

En tal sentido, consideró que la prolongación del proceso incidió de manera relevante y cierta en la situación jurídica del interesado y su efecto tiene, hasta el día de hoy, carácter irreversible, por cuanto al retrasarse la indemnización que necesitaba, tampoco pudo recibir los tratamientos que hubieran podido brindarle una mejor calidad de vida.

-“Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador”, citado precedentemente: La Corte consideró que si bien no existía una afectación de la situación jurídica de Talía, si existía una afectación en su situación personal de salud, a su condición de niña y a la atención médica que requería, sumado a las condiciones económicas en que vivía su familia.

Señaló que es necesario actuar con especial celeridad cuando por el diseño normativo interno, la posibilidad de activar una acción civil de daños y perjuicios depende de un proceso penal.

También observó que era necesaria una *“debida diligencia excepcional”* debido a la particular situación en que se encontraba la niña, por lo que era imperante tomar las medidas pertinentes a fin de evitar retrasos en la tramitación de los procesos para su pronta resolución y ejecución, cuestiones no cumplidas por el Estado.

5.- Análisis global del procedimiento

-“Genie Lacayo vs. Nicaragua” citado precedentemente: se remite a la reseña efectuada en apartados que anteceden a fin de evitar reiteraciones.

-“Suárez Rosero vs. Ecuador”, sentencia del 12/11/1997: A fin de efectuar el análisis del plazo y su razonabilidad, la Corte consideró que el primer acto de procedimiento contra el imputado Suárez Rosero lo constituye su aprehensión materializada el 23/6/1992 y a partir de allí debe computarse, terminando cuando se dicta sentencia definitiva y firme en el asunto, con lo cual se agota la jurisdicción.

En materia penal, el plazo debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran presentarse, el que por tanto se extendió hasta el 9/9/1996.

Al respecto, al realizar un estudio global del procedimiento en la jurisdicción interna contra el señor Suárez Rosero, la Corte advirtió que éste duró más de 50 meses, lo que excede por mucho el principio de plazo razonable consagrado en la Convención.

-“Tibi vs. Ecuador”, sentencia del 7/9/2004: Reiterando la doctrina asentada precedentemente, la Corte indicó que cuando no es aplicable la aprehensión del individuo pero se halla en marcha un proceso penal, el mismo debería contarse a partir del momento en que la autoridad judicial toma conocimiento del caso.

La Corte resolvió que hubo vulneración del plazo razonable, atento que transcurrieron casi 9 años desde la aprehensión del señor Daniel Tibi de fecha 27/9/1995 sin que se resolviera el proceso.

-“García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú”, sentencia del 25/11/2005: La Corte consideró que la demora en resolver el proceso seguido contra del señor Ramírez Rojas implicó per se una violación al derecho del mentado de ser oído dentro de un plazo razonable.

En tal sentido, observó que desde su detención transcurrieron más de 38 meses hasta que fue condenado en primer instancia, más de 48 meses hasta la confirmación de la sentencia en segunda instancia y más de 8 años en total hasta la desestimación del recurso interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia Local.

-“López Álvarez vs. Honduras”, citado precedentemente: se remite a la reseña efectuada en apartados que anteceden a fin de evitar reiteraciones.

-Caso “Furlan y familiares vs. Argentina”, citado precedentemente: la Corte consideró que el análisis de la etapa de ejecución de las sentencias también puede abordarse para contabilizar el término de duración de un proceso, con el fin de determinar la razonabilidad del plazo del proceso.

En el caso, el lapso correspondiente a la ejecución de la sentencia judicial para cobrar definitivamente la indemnización fijada judicialmente forma parte del proceso y debe tomarse en cuenta para analizar la razonabilidad del plazo.

-“Veliz Franco y otros vs. Guatemala”, citado precedentemente: La Corte entendió que la falta de investigación durante largos períodos configura una flagrante denegación de justicia y una violación al derecho de acceso a la justicia de las víctimas.

Ello, por cuanto en el caso hubo lapsos prolongados de ausencia de actividad sustantiva, entre el 21/7/2003 y el 19/5/2004, entre septiembre/2004 y junio/2005, entre febrero/2007 y julio/2009, y desde este último hasta diciembre/2010.

Agregó que no es necesario realizar el análisis de los elementos fijados para determinar la razonabilidad del plazo, ya que es evidente que el tiempo transcurrido de más de 12 años es atribuible a la conducta estatal y sobrepasa excesivamente los límites de la razonabilidad para la investigación de los hechos, máxime teniendo en cuenta que el caso se encuentra en etapa preparatoria o de investigación.

-“Tarazona Arrieta y otros vs. Perú”, sentencia del 15/10/2014: La Corte constató que la duración total del procedimiento penal seguido contra el señor Antonio Mauricio Evangelista Pinedo fue de aproximadamente 16 años y 2 meses, computados entre el primer acto de procedimiento del 2/11/1994 y la ejecución de la sentencia condenatoria firme el 6/1/2011; y que durante ese período, el proceso penal estuvo archivado por más de 7 años y 4 meses, entre el 11/9/1995 y el 21/1/2003.

En ese orden, señaló que si bien es cierto que se debe considerar la duración global de un procedimiento para determinar el plazo razonable, en ciertas situaciones particulares puede ser pertinente efectuar una *“valoración específica de sus distintas etapas”*.

El Tribunal concluyó que respecto del primer período que transcurrió entre la instrucción penal y el archivo del caso, el Estado no vulneró el plazo razonable; en el segundo período durante el archivo si se vulneró dicha garantía, ya que por aplicación de una Ley de Amnistía se archivó el caso y no se efectuó ninguna diligencia por más de 7

años, ley que posteriormente fue dejada sin efecto por tribunal interno; y, por último, en el tercer período entre la reapertura del caso y el pago de reparaciones en ejecución de sentencia condenatoria, las autoridades también vulneraron el principio del plazo razonable, ya que transcurrieron aproximadamente 8 años.

d.6) Casos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La doctrina apuntada de los tribunales internacionales no pasó inadvertida en nuestro país.

Desde hace ya tiempo nuestro máximo Tribunal reconoció el instituto de *ciernes*, pero en un principio específicamente en el ámbito del derecho penal.¹³¹

Actualmente y como correlato de los pronunciamientos internacionales, corresponde señalar dos precedentes bisagra que consagraron su aplicación a la materia administrativa disciplinaria: los fallos “Lociser”¹³² y “Bonder Aaron”.¹³³ Ello sin perjuicio de la utilidad que pueden tener, mediante una interpretación analógica, los fallos referidos a la temática penal u otras materias que traten sobre el instituto.

En ese orden, resulta importante reseñar también algunos casos posteriores que demuestran el sostenimiento y aplicación del criterio en el tiempo.

-“Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA - Resol. 169/05 -expte. 105666/86 - SUM FIN 708-”, sentencia del 26/6/2012:

131 A partir del precedente “Mattei”, referido al proceso penal en el que el señor Mattei fue indagado el 18/2/1964 y estuvo en prisión preventiva desde el 6/8/1964. Llegada la etapa de plenario se lo absolvió en primer instancia, pero la alzada declaró de oficio la nulidad de lo actuado desde el cierre del sumario porque no se había agotado la investigación.

En ese marco la Corte consideró, entre otras cuestiones, que la garantía constitucional de la defensa en juicio del art. 18 de la CN 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 breve a la situación de incertidumbre y de restricción de libertad que comporta el enjuiciamiento penal. Ello teniendo en cuenta principalmente el debido respeto a la dignidad del hombre, ya que la retrogradación del juicio lo obligaba a volver a soportar todas las penosas contingencias propias de un juicio criminal e inclusive la prolongación de la prisión preventiva (Fallos 272:188, “Mattei, Angel s/ contrabando de importación en Abasto”, sent. 29/11/1968).

Posteriormente dicha doctrina fue sostenida y ampliada en diversas sentencias, entre ellas Fallos 300:1102 “Mozzatti Camilo y otro”, sent. 17/10/1978; Fallos 327:327, cit.; Fallos 327:4815, “Egea Miguel Ángel s/ prescripción de la acción”, sent. 9/11/2004; entre otros.

132 Fallos 335:1126.

133 Fallos 336:2184.

En este precedente se analizó un procedimiento administrativo sancionatorio llevado adelante por el Banco Central de la República Argentina en su carácter de ente rector del sistema monetario y bancario -conforme Ley N°21526 de Entidades Financieras-, contra los directores o síndicos de la empresa Argentra Compañía Financiera S.A., continuadora de Perez Artaso Compañía Financiera S.A.

Por resolución N°169/05 del BCRA, se habían aplicado sanciones pecuniarias administrativas de multa a los señores Jorge Alberto Lociser y a Roberto Antonio Punte, por diversas infracciones al régimen financiero cometidas por estos.

El caso llegó a la CSJN por recursos extraordinarios interpuestos por los mentados contra la sentencia de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que desestimó los recursos de apelación impetrados contra el acto administrativo de mención.

Inicialmente, la Corte consideró la regulación de la prescripción de la acción sancionatoria de ese régimen, que establecía que aquella operaría a los 6 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.

Tuvo en cuenta que el sumario administrativo demoró casi 20 años desde acaecidos los hechos endilgados, sin que el plazo de prescripción llegara a cumplirse debido a las interrupciones que se produjeron por diversas diligencias que tuvieron lugar antes de completarse el lapso.

En ese contexto, la Corte mencionó que en las actuaciones administrativas se encontraba en juego la garantía de defensa en juicio y el derecho a obtener una decisión en un “plazo razonable”, conforme prescriben los artículos 8 inciso 1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Consideró que el derecho a obtener una decisión en un “plazo razonable” resulta corolario del derecho de defensa en juicio consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional -como derivado del “speedy trial” previsto en la enmienda VI de la

Constitución de EEUU-, y que en distintos precedentes referidos a materia penal¹³⁴ se ha entendido que la defensa en juicio incluye el derecho de todo imputado de obtener un pronunciamiento que defina su posición frente a la ley y a la sociedad del modo más rápido posible, poniendo fin a la situación de incertidumbre de innegable restricción que conlleva un enjuiciamiento penal.

Señaló que la garantía de defensa en juicio se integra por una rápida y eficaz decisión judicial, y que el Estado no tiene derecho a materializar esfuerzos repetidos para condenar a un individuo por un supuesto delito, sometiéndolo a molestias, gastos, sufrimientos y obligándolo a vivir en un continuo estado de ansiedad e inseguridad, aumentando la posibilidad de que, aún siendo inocente, sea hallado culpable.

En ese orden de ideas, el máximo Tribunal indicó que debe descartarse que el carácter administrativo del procedimiento sumarial pueda erigirse en óbice para la aplicación de los principios señalados, puesto que según ha resuelto la Corte IDH,¹³⁵ las garantías del artículo 8 de la CADH no se encuentran limitadas al Poder Judicial en ejercicio de tal función, sino que deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública administrativa, legislativa o judicial al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales, o que a través de sus resoluciones determinen derechos y obligaciones de las personas.

Además, indicó que en su oportunidad la Corte IDH entendió que si bien el artículo 8 de la Convención 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 -ya sean de naturaleza administrativa sancionatoria o jurisdiccional-, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos, ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.

134 Fallos 272:188; 300:1102 y 332:1492.

135 Respecto a estas cuestiones citó los casos “Tribunal Constitucional vs. Perú”, sent. 31/1/2001; y “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sent. 2/2/2001.

Por otra parte, la CSJN consideró que tampoco es obstáculo para la aplicación de estas garantías, la circunstancia de que las sanciones como las aplicadas por el BCRA en el caso hayan sido calificadas en precedentes anteriores como de carácter disciplinario y no penal, puesto que la Corte IDH -con apoyo en precedentes del TEDH- aseveró que la justicia realizada a través del debido proceso legal se debe garantizar en todo proceso disciplinario.

Es decir, los Estados no pueden sustraerse a esta obligación bajo el argumento de que las mandas no aplican a las sanciones disciplinarias no penales, pues admitir esa interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso.

Además de ello, señaló que la jurisprudencia de la Corte IDH puede servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales.

Sentada dicha doctrina, la CSJN consideró que el “plazo razonable” de duración del proceso previsto en el artículo 8 inciso 1 de la CADH constituye una garantía exigible a toda clase de proceso, difiriéndose a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión.

También, que la expresión “plazo razonable” empleada por la norma tiene una delimitación indeterminada, sumado a que el concepto no puede traducirse en un número fijo de días, meses o años.

Por tales motivos, el cimero tribunal expresó que ante la ausencia de pautas temporales indicativas de la razonabilidad de los plazos, debe recurrirse a los criterios para su determinación esbozados por la Corte IDH en diversos pronunciamientos,¹³⁶ los que pueden resumirse en: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales; y d) análisis global del procedimiento.

Estas pautas dan contenido concreto a aquellas garantías y su apreciación deberá presidir un juicio objetivo sobre el plazo razonablemente admisible para que la Administración sustancie los sumarios y, en su caso, sancione las conductas antijurídicas.

¹³⁶ En particular, citó los casos “Genie Lacayo vs. Nicaragua”, sent. 29/1/1997 y “López Álvarez vs. Honduras”, sent. 1/2/2006, de la Corte IDH; y, también, hizo referencia al caso “König”, sent. 10/3/1980, del TEDH.

En el caso, dicho análisis debe efectuarse sin perjuicio de las disposiciones de la Ley N°21526 sobre prescripción de la acción disciplinaria, debido a la laxitud de las causales de interrupción previstas en esa norma, a fin de garantizar el derecho de defensa y debido proceso de los administrados.

Al analizar el procedimiento, la Corte entendió que existe una demora irrazonable en la duración del mismo, según las pautas reseñadas y no obstante la falta de configuración del instituto de la prescripción.

Al respecto, los hechos reprochados ocurrieron hasta el 24/4/1987; la apertura del sumario se ordenó por resolución N°763/90 del 10/8/1990 y fue notificada a los investigados el 17/5 y 27/8/1991; la apertura a prueba se resolvió el 15/10/1993, el cierre de la etapa probatoria se dispuso el 10/8/1999; y la resolución N°169/05 sancionatoria se dictó recién el 29/7/2005.

En relación a ello, mencionó que los hechos investigados no revisten especial complejidad pues se trata de incorrecciones contables, suministro de información distorsionada y deficiencias que restaban confiabilidad a los registros contables; a la par que no se observa que los sumariados hayan obstaculizado el curso del procedimiento, ya que los prolongados lapsos de inactividad procesal son atribuibles inequívocamente al BCRA y se presentan como el principal motivo de la dilación del sumario, el que tuvo resolución recién después de 18 años desde el acaecimiento de los hechos y tras 15 años de haberse ordenado el sumario.

Por tanto, el máximo Tribunal concluyó que la irrazonable dilación de ese procedimiento administrativo resulta 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 de Derechos Humanos; y ordenó revocar la sentencia apelada.

-“Bonder Aaron -Emperador Compañía Financiera S.A.- y otros c/ B.C.R.A. s/ resol. 178/93”, sentencia del 19/11/2013:

Este también refiere a un procedimiento administrativo sancionatorio llevado adelante por el BCRA conforme la Ley N°21526 de Entidades Financieras, pero en este

caso contra los señores Herman Osvaldo Bonder y Mario Efin Groisman, por presuntas infracciones al régimen financiero cometidas en su actuación en la empresa Emperador Compañía Financiera S.A.

En ese contexto, por resolución N°178/93 del BCRA se aplicaron sanciones administrativas de multa e inhabilitación a los mencionados. Ante ello, los sancionados interpusieron recurso judicial para que se deje sin efecto dicho resolutorio, en cuyo marco el 22/11/2000 se presentó el último alegato y recién el 5/2/2008 se dictó sentencia.

El caso llegó a la CSJN por recursos extraordinarios impetrados por los mencionados contra la sentencia de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que desestimó los recursos de apelación interpuestos contra el referido acto administrativo.

La Corte reiteró expresamente la doctrina asentada en el fallo “Lociser” reseñado precedentemente y se explayó, con cita a jurisprudencia de la Corte IDH,¹³⁷ respecto del concepto de “análisis global del procedimiento”, al mencionar que la razonabilidad del plazo se debe examinar a la luz de la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta sentencia definitiva.

Consideró que la razón determinante para concluir que se vulneró la garantía de defensa en juicio y el derecho a obtener una decisión en un plazo razonable radica en dicha pauta.

Ello, por cuanto la totalidad del procedimiento comprende tanto el sumario llevado a cabo en la órbita del BCRA, como la instancia judicial de revisión cumplida ante la Cámara. Los hechos infraccionarios ocurrieron entre los años 1982 y 1983, la resolución sancionatoria se dictó en 1993, las actuaciones fueron remitidas a la Alzada en agosto/1994 y ese tribunal recién dictó sentencia el 5/2/2008; es decir, casi 26 años después de transcurridos los hechos investigados.

¹³⁷ En particular, el caso “Valle Jaramillo vs. Colombia”, sent. 27/11/2008.

Agregó que esa duración resulta injustificada, máxime por no advertirse que se trate de un asunto de especial complejidad o que haya sido la actuación procesal de los sancionados la que haya interferido en el normal desarrollo de los procedimientos.

Por tales motivos, la CSJN resolvió revocar la sentencia recurrida.

-”Banco de San Juan S.A. y otros s/ infracción ley 19359”, sentencia 21/12/2022:¹³⁸

Este caso más reciente trató sobre el procedimiento llevado adelante por la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias en los términos de la ley N°19359, por la comisión de infracciones cambiarias en el año 2002, que derivó en una condena a ese Banco y a funcionarios jerárquicos de la entidad al pago de una multa.

Dicha sentencia fue dictada por el Juzgado Federal de San Juan y luego confirmada por la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza en fecha 18/9/2019. Contra dicho resolutorio, los condenados recurrieron ante la CSJN.

La Corte, con adhesión a lo dictaminado por el Procurador General, resolvió dejar sin efecto la sentencia recurrida por cuanto no se dió adecuada respuesta a los planteos formulados por las defensas, y devolver al tribunal de origen para que de cumplimiento a ello.

Entre los fundamentos que aquí interesan, se consideró que correspondía revocar la sentencia pues la Cámara no dió adecuada respuesta al planteo sobre la violación del derecho a ser juzgados dentro de un plazo razonable, en tanto en una primer decisión -del 17/10/2016- desconoció llanamente la doctrina de la Corte en la materia, en cuanto descarta que el carácter no judicial de un procedimiento pueda erigirse en óbice para la aplicación del derecho fundamental a que el trámite de imposición de una sanción de naturaleza punitiva, se resuelva dentro de un plazo razonable.

Asimismo, criticó el hito tomado como punto de partida para determinar la razonabilidad del plazo que insumió el procedimiento en sede administrativa. La Cámara lo había considerado desde la resolución del 30/4/2008 que ordenó la instrucción formal

138 Fallos 345:1519.

de sumario en los términos del artículo 8 de la ley N°19359, pese a que el expediente administrativo ya llevaba varios años de tramitación e incluso contenía un informe final de dependencia competente de fecha 4/5/2007.

Por otra parte, se hizo énfasis en un caso análogo que tramitó en forma paralela ante los mismos órganos jurisdiccionales, que tenía identidad de contexto e imputaciones homogéneas por operaciones cambiarias ocurridas en período semejante. Al respecto, en éste otro procedimiento se declaró la extinción de la acción por violación al derecho de los imputados a ser juzgados dentro de un plazo razonable, no habiéndose dado motivos o razones para que exista una decisión diferente a la allí adoptada.

-“Núñez, Oscar Alejandro s/ falso testimonio”, sentencia 20/4/2023:¹³⁹

Refiere al proceso penal por el que fue condenado el señor Núñez a 1 (un) año y 6 (seis) meses de prisión por el delito de falso testimonio, hecho acaecido en el año 2002 que recién tuvo sentencia en el año 2019.

El caso llegó a la CSJN por recurso extraordinario interpuesto contra el resolutorio de la Sala III de la Cámara Federal de Casación Penal, que rechazó el recurso deducido por el actor y confirmó su condena.

La Corte, con adhesión a lo dictaminado por el Procurador General, resolvió dejar sin efecto la sentencia recurrida y que, por intermedio de quien corresponda, se dicte otra conforme a derecho.

El derrotero de la causa penal fue el siguiente: inició el 22/8/2002 y en octubre/2005 fue elevada a juicio; la constitución definitiva del tribunal demoró entre el 5/12/2005 y el 6/7/2007 y la citación a juicio recién fue realizada el 28/4/2008; se suscitaron nuevos problemas de integración del tribunal y la fecha de debate se fue posponiendo, en primer lugar por planteo Fiscal del 18/9/2008 y luego de la propia defensa del 4/6/2010; el 3/11/2011 se realizó audiencia de suspensión de juicio a prueba y, por problemas de integración del Tribunal, recién el 26/12/2018 se resolvió rechazar dicho instituto; finalmente el 24/4/2019 se dictó sentencia condenatoria al señor Núñez.

139 Fallos 346:319.

En el dictamen se señaló que por su naturaleza, el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas impide determinar con precisión a partir de que momento comenzaría a lesionarse, pues depende en gran medida de diversas circunstancias propias de cada caso y no puede traducirse en un número fijo de días, meses o años.

Asimismo y con cita a los elementos de análisis del instituto fijados en precedentes,¹⁴⁰ consideró que la duración del proceso analizado no puede considerarse razonable: el caso no reviste complejidad alguna, ya que se trata de una causa por falso testimonio con un solo imputado cuya investigación no requirió de trámites procesales complejos o que insuman tiempo, como exhortos para practicar diligencias fuera de la jurisdicción o actividad probatoria compleja por la cantidad o densidad de las fuentes de información; siendo la única prueba material la reproducción de las declaraciones y sus actas de las que surgiría el delito.

Por otra parte, entendió que el derecho en cuestión es independiente de los plazos generales que el legislador impone teniendo en mira distintas clases de casos, como los términos de prescripción de la acción penal.

En este sentido, expresó¹⁴¹ que el plazo razonable que garantizan la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos ha de ser determinado judicialmente en cada litigio, tomando en consideración los rasgos particulares del caso concreto; y sea cual fuere el lapso que de ese modo se declare, su cumplimiento determinará la extinción de la pretensión punitiva a pesar de que los términos de prescripción dispuestos en la ley ordinaria indiquen lo contrario.

En el caso, la mera invocación de la causal de suspensión de la prescripción de la acción del artículo 67, segundo párrafo, del Código Penal, no constituye fundamento válido para desconocer la afectación de la garantía constitucional que consagra el derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

140 La complejidad del caso, la conducta del inculpado y la diligencia de las autoridades competentes en la conducción del proceso.

141 Con cita al punto IV del dictamen del Procurador General en fallos 338:1538.

Como última cuestión de interés en relación al tema en estudio, recordó¹⁴² que el encausado no es el responsable de velar por la celeridad y diligencia de la actuación de las autoridades en el desarrollo del proceso penal, razón por la cual no se le puede exigir que soporte la carga del retardo en la administración de justicia, pues ello traería como resultado el menoscabo de sus derechos.

d.7) Síntesis de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Como se adelantó, la CSJN receptó la doctrina de los tribunales internacionales -Corte IDH y TEDH- para definir y delimitar el instituto del plazo razonable.

En ese orden, la CSJN consideró que el derecho a obtener una decisión en un “plazo razonable” resulta corolario del derecho de defensa en juicio consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional como derivado del “speedy trial” previsto en la enmienda VI de la Constitución de EEUU; y que las garantías de defensa en juicio y acceso a la justicia se integran por una rápida y eficaz decisión judicial.

Señaló que el carácter administrativo del procedimiento disciplinario no impide la aplicación del principio, puesto que las garantías del artículo 8 de la CADH deben ser respetadas en todo proceso o procedimiento y por todo órgano o autoridad pública administrativa, legislativa o judicial al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales, o que a través de sus resoluciones determinen derechos y obligaciones de las personas.

Indicó que corresponde diferir a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de una decisión y que la jurisprudencia de la Corte IDH puede servir de guía para su interpretación.

En este sentido, la expresión “plazo razonable” empleada por el artículo 8.1 de la CADH tiene una delimitación indeterminada, sumado a que el concepto no puede traducirse en un número fijo de días, meses o años. Por tanto, ante la ausencia de pautas temporales, para analizar la razonabilidad de los plazos debe recurrirse a los criterios

142 Con cita a fallos 340:2001, 272:188, 327:327, 330:3640, entre otros.

fijados por la Corte IDH: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales; y d) análisis global del procedimiento.

En particular, el concepto “análisis global del procedimiento” implica que la razonabilidad del plazo se debe examinar en la duración total del procedimiento hasta que se dicta sentencia definitiva, lo que incluye tanto el procedimiento administrativo como la instancia judicial de revisión.

Las pautas antedichas dan contenido concreto a la garantía y su apreciación deberá presidir un juicio objetivo sobre el plazo razonablemente admisible para que la Administración sustancie los sumarios, y en su caso, sancione las conductas antijurídicas.

Por otra parte, el análisis de la garantía debe efectuarse sin perjuicio de las disposiciones sobre prescripción de la acción disciplinaria, en caso de laxitud de las causales de interrupción previstas en la norma de aplicación.

Asimismo, el hito a tomar como punto de partida para determinar la razonabilidad del plazo no será necesariamente la orden formal de sumario, puesto que las actuaciones administrativas pueden haber avanzado considerablemente y dicho acto dictarse con posterioridad.¹⁴³ En similar sentido, generalmente no puede determinarse con precisión a partir de que momento comienza a lesionarse la garantía, pues depende en gran medida de diversas circunstancias propias de cada caso.

Por último, que el instituto es independiente de los plazos generales que el legislador impone teniendo en mira distintas clases de cuestiones, como los términos de prescripción, y su inobservancia determinará la extinción de la pretensión punitiva a pesar de que los términos de prescripción indiquen lo contrario.

IV.e) El plazo razonable en relación a la normativa procedimental disciplinaria

¹⁴³ Respecto al momento a partir del cual comienza a contarse el plazo, Suñé considera -siguiendo al TEDH- que va a depender del orden jurisdiccional sobre el que se realice el análisis. Así, cuando se trate de un proceso civil, el TEDH ha establecido que el inicio del proceso debe considerarse en el momento en el que se ejerce la acción; mientras que en el ámbito administrativo, sostuvo que el tiempo empieza a transcurrir desde el momento en que el particular manifiesta su oposición al acto administrativo recurrido (SUÑÉ, art. cit., pág. 2).

Habiendo efectuado un pormenorizado detalle de la jurisprudencia sobre la interpretación y alcance del instituto, cabe ahora formular una serie de interrogantes a tener en cuenta al momento de su aplicación a los casos concretos.

e.1) Plazos reglamentarios y de prescripción

En primer lugar ¿que sucede o como se vincula el plazo razonable con los plazos fijados en la normativa reglamentaria para organizar las etapas y vicisitudes de los procedimientos?, ¿y con los plazos de prescripción?

La respuesta no es sencilla, aunque estimo que la CSJN ha fijado un parangón interpretativo de suma relevancia respecto a los procesos penales que, por analogía, puede ser de aplicación a la materia administrativa disciplinaria, atento tratar sobre el mismo instituto como integrante del derecho al debido proceso.

Me refiero a que la garantía del plazo razonable prevista constitucional e internacionalmente es independiente de los plazos generales que prevén las normas en particular, como el supuesto de los términos de prescripción y, más aún, de los plazos reglamentarios u ordenatorios.

En consecuencia, si se ha excedido el plazo razonable para la tramitación de un procedimiento, ello conllevará la extinción de la pretensión punitiva, pese a que los términos de prescripción no se hayan configurado.¹⁴⁴

En otras palabras, si se considera que el plazo de un procedimiento determinado excedió los términos de razonabilidad, no importa en qué estado se encuentre el plazo de prescripción -en curso, suspendido, etc.- y lo que haya sucedido con los demás plazos reglamentarios.

Dicha solución parece acertada, puesto que la normativa procedimental muchas veces permite que esos otros plazos no lleguen a configurarse, o que la inobservancia de los plazos procedimentales no tenga consecuencias sobre el

¹⁴⁴ En sentido opuesto, Toledo no considera ajustado a derecho que la violación del plazo razonable en los procesos disciplinarios o penales pueda producir la extinción de la acción, el sobreseimiento o cualquier otro mecanismo que conduzca a la evadir la sanción legal prevista. Ello por cuanto entiende que el “plazo razonable” es un derecho autónomo cuya esencia no muta de acuerdo a la naturaleza de los derechos de fondo debatidos en ese proceso, por lo que cualquiera sea la clase de proceso en el cual se lo vulnera (civil, penal, laboral, administrativo), la consecuencia siempre será la reparación de los daños eventualmente producidos (TOLEDO, art. cit., pág. 6).

procedimiento; situación de la que deriva afectación a los derechos de los sumariados e investigados.¹⁴⁵

En ese orden de ideas y como se referenció en su oportunidad, la normativa provincial contiene un supuesto de interrupción de la prescripción muy amplio que puede dar lugar a que ese lapso no llegue a completarse nunca. Ello, sumado a que los plazos de los sumarios pueden ser suspendidos por “razones justificadas”, las que, si bien deben estar debidamente fundamentadas y ser razonables, no prevén mayor detalle sobre los límites al ejercicio de tal facultad.

En la normativa nacional ocurre algo similar, puesto que los plazos de prescripción se suspenden mientras dure la tramitación del sumario administrativo, por lo que, si por distintas vicisitudes este se extiende en el tiempo, dicho plazo no se cumplirá.

En ambos casos no obstante las eventuales responsabilidades que les quepa a los instructores y autoridades que dirigen el procedimiento por el posible incumplimiento de sus plazos ordenatorios.

En suma, en relación a la tensión existente entre los plazos reglamentarios de prescripción y el instituto del plazo razonable, debería tenerse presente la interpretación dada por la CSJN y estar a la independencia de éste último, con el alcance descripto precedentemente.

e.2) Autoridad competente para determinarlo

En segundo lugar ¿que autoridad resulta competente para analizar y determinar si cierto procedimiento ha sido tramitado y finalizado dentro de un plazo razonable?.

Aquí también la jurisprudencia de la Corte IDH y de la CSJN brindan parámetros expresos, estableciendo que constituye una garantía exigible a toda clase de proceso, difiriéndose a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión.

¹⁴⁵ Como se señaló en párrafos que anteceden, ello provoca una situación material y jurídicamente lesiva para la persona investigada o sumariada, ya que ésta se encuentra sometida a un prolongado procedimiento sin solución, que incide directamente en la relación de empleo público de la que es parte.

No obstante ello, podría ocurrir que la propia autoridad administrativa resuelva al respecto, al intervenir como entidad que dirige el procedimiento.

Esto no resultaría irrazonable si se piensa en las potestades que tienen las dependencias administrativas a cargo de los procedimientos sumariales ya que, por ejemplo, al dictarse resolución final pueden sobreseer a los imputados y/o archivar las actuaciones por prescripción, como así también anularse las mismas en todo o en parte de existir motivos que lo ameriten.

Ello me lleva al siguiente interrogante: ¿Se podría permitir que directamente en sede administrativa se analice y resuelva si el plazo de tramitación es razonable o no, siempre respetando las líneas jurisprudenciales descriptas?.

Entiendo que la posibilidad sería jurídicamente factible, por cuanto la autoridad solo se encargaría de aplicar normas de derecho internacional y constitucional -y su jurisprudencia- en el caso en particular que debe analizar, a fin de garantizar el debido proceso de los sumariados y, en algunos casos, hasta de las víctimas de los hechos cuando éstas existan.

Máxime teniendo en cuenta los términos en los que se ha expedido la Corte IDH y su recepción por la CSJN, en torno a que las garantías de la CADH resultan de aplicación y debida observancia para todas las autoridades y tipos de procedimientos, no solo para las judiciales.

No obstante, existen ventajas y desventajas de avalar este tipo de actuación, las que abordaré a continuación.

Entre las ventajas encuentro razones de celeridad y economía procedimental en favor del interesado y de la propia administración. En ese orden, el órgano estatal que conoce el caso de primera mano resolvería el planteo directamente evitando el consecuente dispendio jurisdiccional, y de rechazarlo, llegaría a la sede judicial un “producto” más elaborado sobre la evaluación de la razonabilidad del plazo.

También que con esta interpretación la administración estaría revisando y adecuando su actuación a las mandas internacionales y constitucionales precitadas;

fijando criterios de actuación interna; e incluso llegando a investigar directamente las causas de la demora para, en su caso, determinar los responsables.

Respecto a las desventajas, la principal radica en una menor seguridad jurídica, por cuanto existen numerosas autoridades administrativas con funciones administrativas disciplinarias, situación que favorecería la existencia de soluciones ampliamente dispares entre unas y otras, más aún si se tiene en cuenta la carencia de regulación en extenso del instituto.¹⁴⁶

Por último, que nuestra realidad política y estatal podría llegar a generar un factor más de arbitrariedad en estos procedimientos, por cuanto los funcionarios a cargo de estos no son ajenos a las vicisitudes político-sociales de los distintos gobiernos ni a los cambios de signo político. Esto podría dar lugar a que quien se expide en estos procedimientos sea el funcionario o gobierno de turno y no el organismo estatal como institución.

Sobre la viabilidad de lo propuesto es importante resaltar que existen algunos precedentes donde la propia administración ha examinado la legalidad del proceder sobre la base de la garantía en cuestión. En este sentido, puedo mencionar diversos casos resueltos por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires -en adelante SCBA- en ejercicio de funciones administrativas, como titular de superintendencia respecto del personal que revista en la justicia provincial.

¹⁴⁶ Aunque cabe aclarar que la Justicia tampoco está exenta a este tipo de interpretaciones dispares, las cuales se generan por la diversidad de opiniones de los operadores que les toca intervenir en cada caso, principalmente a raíz de la falta de reglamentación en extenso del instituto.

Al respecto, por resoluciones SCBA N°1318/20,¹⁴⁷ N°413/21¹⁴⁸ y N°2254/21¹⁴⁹ se declaró extinta la potestad disciplinaria por haberse superado el plazo razonable del procedimiento y se dispuso su cierre y archivo. En todos los casos con invocación de los fallos de la CSJN y de la Corte IDH emblemáticos en la materia.¹⁵⁰

Se podría decir como justificativo que la SCBA como máximo tribunal provincial será quien en definitiva interpretará jurisdiccionalmente los hechos si estos tramitaran a futuro por la vía contenciosa administrativa, más en el caso no deja de ser una decisión adoptada en ejercicio de funciones administrativas en procedimientos sumariales, por las que se aplicó específicamente el instituto a casos determinados.

Por tanto, puedo afirmar que existen antecedentes que avalan la posibilidad de que la propia autoridad administrativa aplique el instituto, aunque siempre teniendo en cuenta las observaciones o desventajas que ello podría implicar.

147 Esta se dictó en el marco de actuaciones sumariales seguidas a una empleada judicial por un hecho que se comunicó el 13/8/2015, el sumario se ordenó el 19/8/2015 y la imputación se formuló el 21/4/2016.

La SCBA consideró que el sumario lleva tramitando aproximadamente 5 años sin que se haya arribado a la clausura de la etapa de investigación con las conclusiones del instructor y menos aún al dictado de acto sancionatorio; también que no se configuró la prescripción debido a las interrupciones por diligencias del procedimiento; que el caso no revestía complejidad, que no hubo actos de la defensa obstaculizadores; que la falta endilgada no encuadraría dentro de las expulsivas; y la antigüedad de la agente sin sanciones a meritar.

148 Dictada en actuaciones seguidas a un empleado judicial por un hecho acaecido el 17/2/2016, donde el sumario se ordenó el 28/3/2016 y se decretó su suspensión atento que por expedientes CJ N°228/14 y CJ N°121/15 tramitan denuncias de violencia laboral -conf. art. 8, ley 13168-. Dicha suspensión se extendió hasta el 11/3/2020 cuando se dispuso proseguir con las actuaciones ante la falta de decisión en los expedientes citados.

La SCBA citó el caso anterior y consideró que los 4 años transcurridos sin impulso alguno sumado a otros tantos que demandará su tramitación han agotado el plazo razonable del procedimiento; que el caso no revestía complejidad y que estuvo detenido en el tiempo en virtud de una interpretación del art. 8 de la ley 13168 al que se le adjudicó una inteligencia distinta a la vigente actualmente; y que en todo caso la falta endilgada encuadraría como correctiva.

149 Fue dictada en actuaciones seguidas a una funcionaria judicial cuyo sumario inició el 15/10/2014, siendo citada a declarar como sumariada el 20/10/2015. Ésta formuló planteo de nulidad, por lo que en forma previa se ordenó el estudio y análisis de una grabación acompañada por los denunciantes para determinar si existían alteraciones, manipulaciones o cortes en el material; todo lo cual fue finalizado recién en octubre/2018.

La SCBA citó los casos anteriores y consideró que los 6 años transcurridos desde iniciado el sumario sumado a otros tantos que demandará su tramitación han agotado el plazo razonable del procedimiento; que este estuvo detenido en el tiempo por cuestiones probatorias y en virtud de la interpretación de un precepto al que se le adjudicó una inteligencia distinta a la vigente actualmente; que su reanudación traería eventuales prejuicios para la sumariada por el tiempo transcurrido; y que en todo caso la falta endilgada encuadraría como correctiva.

150 En particular, citó los fallos “Lociser”, “Bonder Aaron” de la CSJN y el caso “Baena vs. Panamá” de la Corte IDH.

En caso de aceptarse globalmente esta posibilidad, la administración respectiva debería actuar con suma cautela y rigor al analizar y resolver planteos de este tenor.

e.3) Causas penales pendientes de resolución

En tercer y último lugar ¿cómo se correlaciona el instituto con los casos en que los procedimientos disciplinarios se encuentran suspendidos por la existencia de proceso judicial penal pendiente de resolución?

Tomando las pautas interpretativas descritas en el presente, entiendo que por regla general debe analizarse cada caso en particular a fin de corroborar que esa pendencia del fuero penal es fundada y correctamente invocada y no, por ejemplo, si existen pruebas independientes en sede administrativa que permiten avanzar con las actuaciones.

Asimismo, que se haya seguido diligentemente el avance de dicho proceso penal para que, ni bien se dicte resolutorio firme en él, se proceda en lo administrativo.

Además, que cuando el mismo hecho ocasione la apertura del proceso penal y del procedimiento administrativo -y exista dependencia de éste último hacia el primero-, la determinación de la razonabilidad o no del plazo en sede penal no puede ser obviada en lo administrativo. Esto es, que si por ejemplo en las actuaciones disciplinarias se estuvo relevando el estado de una causa penal por 6 años y en ésta última se termina declarando la vulneración de la garantía del plazo razonable, ello debería ser tenido en cuenta como elemento al resolver.

Los principales problemas se plantean cuando el derrotero jurisdiccional del proceso penal con resolutorios de instancia, alzada, eventualmente Casación y hasta Suprema Corte termina con un sobreseimiento, extinción de la acción y/o archivo de la causa por otros motivos.

En ese orden, si se trata del mismo hecho -en lo administrativo y en lo penal- y en sede penal se determina que éste no existió, que el sindicato no es su autor o se anula judicialmente la prueba de imputación y ésta es la única que funda la imputación

administrativa no tendríamos mayores inconvenientes, por cuanto por imperio de la normativa de fondo lo resuelto en sede penal hace cosa juzgada y habría que replicar ello en las actuaciones disciplinarias.

Distinto el caso en el que el proceso penal finaliza con fundamento en que el hecho no constituye delito, pero si podría reputarse falta administrativa, y/o cuando existen canales probatorios independientes en lo administrativo.

En estos supuestos se debe analizar con sumo detalle el plazo que insumieron los procedimientos sumariales, para no llegar a avalar cualquier extensión bajo el paraguas del proceso penal pendiente de resolución, siendo que se podría haber avanzado y resuelto las actuaciones antes.¹⁵¹

Pero tampoco hacer caer las actuaciones disciplinarias cuando en éstas el derecho de fondo y el contexto y lógica jurídica imponen la necesidad de aguardar a la resolución en el fuero penal.

Máxime teniendo en cuenta las razonables y entendibles exigencias del fuero penal que implican que por determinados tecnicismos estas causas se cierren, y la diferente finalidad que tienen uno y otro tipo de responsabilidad.¹⁵²

Tal situación -cierre de la causa penal- no restará gravedad y entidad a los hechos desde la óptica disciplinaria, por lo que si existió la necesidad de esperar el resultado de aquella, el análisis de la razonabilidad del plazo de las actuaciones administrativas debe realizarse exhaustivamente, a fin de evitar que queden impunes faltas administrativas de suma gravedad.¹⁵³

151 Debe recordarse que tanto en la normativa nacional (arts. 37, 38, ley 25164 y decreto 1421/02, y arts. 129 y 130, decreto 452/22) como provincial (arts. 90, ley 10430 y 91, decreto 4161/96), se prevé -con algunas diferencias- que la existencia de una causa penal que impida proseguir con el procedimiento administrativo y/o cuando en éste no surja probada la responsabilidad disciplinaria, suspende los plazos de prescripción hasta que se dicte resolución definitiva en las mismas.

152 Es diferente la responsabilidad penal de la administrativa en razón del distinto bien jurídico protegido y de la disímil finalidad que en cada ámbito se persigue (CSJN Fallos 310:316; SCBA causas B. 57508, B. 61977, B. 65621, entre otros).

153 En relación a ello, se puede citar el fallo “Juárez” de la Cámara Contenciosa Administrativa de Mar del Plata (Causa CCAMP N°10259, “Juárez Maria Carolina c/ ARBA y otro/a s/ pretensión anulatoria”, sent. 12/7/2022). Dicha sentencia declaró la nulidad de sendas resoluciones por las que se había impuesto la sanción expulsiva de exoneración a una agente de ARBA por vulneración de la garantía del plazo razonable, siendo que no se había configurado la prescripción y que los principales lapsos de inactividad obedecieron a aguardar decisiones judiciales

No debe perderse de vista la crucial finalidad de los procedimientos administrativos disciplinarios, cual es asegurar la correcta prestación del servicio que se trate, lo que impacta en la percepción que la sociedad tiene de la organización respectiva y de la conducción de los asuntos públicos.

IV.f) Consecuencias de la inobservancia del plazo razonable en los procedimientos administrativos disciplinarios

Conforme se desprende del desarrollo del presente trabajo y a fin de no reiterar innecesariamente conceptos, teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial internacional y nacional puedo considerar, más allá de las divergencias doctrinarias mencionadas, que la inobservancia o incumplimiento del plazo razonable para la tramitación y resolución de estos procedimientos tendrá como principal consecuencia la extinción de la potestad sancionatoria en el caso que se trate.¹⁵⁴

Ello impedirá proseguir con las actuaciones y eventualmente aplicar sanciones por los hechos que se estén analizando en el caso.

Adicionalmente y de resultar pertinente, podrá dar lugar a que se formen nuevas actuaciones a fin de determinar la responsabilidad administrativa del o los agentes y funcionarios que tuvieron a cargo esos procedimientos y excedieron el plazo razonable de su tramitación, por cuanto han vulnerado una garantía reconocida constitucional e

en el fuero penal. En la Causa Penal N°3409 el Tribunal en lo Criminal N°3 de Mar del Plata había dictado sentencia condenatoria el 24/4/2007 respecto de la agente Juárez por los mismos hechos, pero tiempo después, el 14/5/2013 el Tribunal de Casación Penal declaró extinguida la acción penal de la causa por prescripción.

Estimo que no resulta acertada la decisión adoptada en sede Contenciosa Administrativa por cuanto los hechos endilgados resultaban de suma gravedad, ya que involucraban presuntas alteraciones dolosas de datos de sistemas de ARBA a fin de eliminar deudas de patente e inmobiliario en favor de una tercera persona, a cuyo fin la sindicada habría utilizado los usuarios de un compañero suyo y de su jefa; sumado al consecuente perjuicio fiscal acarreado.

¹⁵⁴ En relación a ello, Espinoza Molla analiza los fallos de la CSJN sobre la temática y, con cita a Durand, considera que los actos sancionatorios dictados en vulneración al plazo razonable son desde la perspectiva de la 'teoría de la invalidez' actos nulos, de nulidad absoluta e insanable y que esta nulidad podría justificarse de dos maneras: a) por la presencia de un vicio grave en el "procedimiento" previo al dictado del acto, vicio que, en este caso, se configura frente a la duración irrazonable de ese procedimiento, en atención a las concretas circunstancias de la causa; o b) en una suerte de "incompetencia en razón del tiempo" si, desde otra perspectiva, se considera que la extensión irrazonable del trámite produce en algún momento la extinción de las facultades que permitían el dictado del acto (ESPINOZA MOLLA, Martín R., "Perfiles actuales de la garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo", publicado en Suplemento Administrativo 2019 (agosto), 3 LA LEY 2019-D, 979; cita online: AR/DOC/2341/2019, pág. 8).

internacionalmente, a la par que impidieron proseguir con el estudio y sanción de la falta respectiva.

Por último y de suma relevancia, puede dar lugar a reclamos patrimoniales por parte de los afectados por la inobservancia del plazo razonable, contra el Estado e incluso contra los agentes y funcionarios intervinientes, cuya procedencia y alcance será determinada en la sede judicial competente.¹⁵⁵

V.- Conclusiones

A modo de corolario puedo afirmar que el principio, concepto, derecho o garantía del plazo razonable, según como se lo quiera encuadrar, resulta un instituto de suma relevancia e ineludible aplicación en la actualidad en el derecho administrativo disciplinario, ya que debe ser respetado por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales, como el caso de las sancionatorias.

En razón de la ubicación normativa del instituto dentro de la CADH bajo el título “Garantías Judiciales” y las implicancias que tiene en la práctica, considero que la caracterización más apropiada sería la de una “garantía” en favor de los interesados en los procedimientos y procesos, integrando las garantías más amplias del debido proceso y de acceso a justicia.

Tiene origen convencional -previsto expresamente en los arts. 8.1 de la CADH y 14.3 del PIDCyP, y como derivación del derecho al debido proceso consagrado en el art. 25 de la CADH, en los arts. XVIII y XXVI de la DDyDH, en los arts. 8, 10 y 11 de

155 Al respecto, Sabalua considera que la violación de la garantía del plazo razonable implica una vulneración del deber estatal de respetar y asegurar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución Nacional, lo que dá fundamento jurídico a la responsabilidad del Estado.

En ese orden, entiende que ello deriva de la aplicación de normas de la CADH de jerarquía constitucional: a) el art. 8 que reconoce el derecho a la tutela administrativa efectiva; b) los arts. 1 y 2 que mandan al Estado a respetar y garantizar los derechos humanos; y c) el art. 63.1 que establece la responsabilidad internacional de los Estado por violaciones a los derechos humanos (SABALUA Francisco M., “La responsabilidad estatal frente a la violación de la garantía del plazo razonable en los procedimientos administrativos”, publicado en RDA 2023-146, 31; cita online: AR/DOC/379/2023, págs. 2 y 4).

la DUDH y en los arts. 2.3, 14 y 15 del PIDCyP- y constitucional -art. 15 de la CPBA y dentro del derecho al debido proceso consagrado en el art. 18 de la CN-.

Su determinación debe ser hecha en cada caso en particular teniendo en cuenta las circunstancias específicas que se traten y no puede ser preestablecido en un número fijo de días, semanas, meses o años, puesto que no existen pautas temporales indicativas del tope por fuera del cual no puede considerarse razonable el tiempo que insumió cierto procedimiento.

Para su análisis deben tenerse en cuenta los elementos de análisis fijados jurisprudencialmente por la Corte IDH y la CSJN -basadas en elaboraciones del TEDH-: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado, c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso; como así también deben tenerse en cuenta los conceptos: 1.- análisis global del procedimiento; 2.- retardo notorio; y 3.- debida diligencia.

En este punto reviste sumo interés la casuística resuelta por la Corte IDH respecto a la interpretación y alcance dado a cada elemento y concepto, por tratarse del órgano de juzgamiento de la CADH, como así también los casos de la CSJN.

Los plazos reglamentarios y de prescripción establecidos en las normas que regulan los procedimientos, pueden servir de base para analizar la razonabilidad de los plazos y resolver y deslindar las responsabilidades que se den por falta de acción e impulso. Pero aún en caso de haber sido observados en forma regular, ello no obsta a que se resuelva que el procedimiento excedió el plazo razonable de tramitación.

Es decir, que a pesar de llevarse adelante el sumario dentro de los plazos que prevé la normativa y no encontrarse vulnerada formalmente la legalidad, un análisis integral del ordenamiento permite limitar y hasta extinguir la potestad disciplinaria por vulneración de la garantía en análisis.

En cuanto a la autoridad que puede determinarlo, conforme la jurisprudencia deben ser los jueces al analizar los casos concretos, aunque queda abierto el interrogante de si la propia autoridad administrativa puede declararlo en el procedimiento respectivo

como ya ha ocurrido en la práctica, con las ventajas y desventajas que ello trae aparejado. Al respecto, estimo que es jurídicamente viable y sería útil y beneficioso aceptar tal posibilidad, siempre siendo cautelosos con los reparos descriptos.

Por último, las cuestiones desarrolladas me llevan a considerar que resultaría interesante una reglamentación básica y general del instituto donde se plasmen sus elementos, pautas y conceptos para su análisis y determinación. Ello a efectos de evitar su dificultad interpretativa debido a su dispersión en numerosos fallos sobre distintas materias de la Corte IDH y CSJN, con la finalidad de dotarlo de mayor seguridad jurídica y conocimiento para los administrados e investigados.

VI.- Bibliografía

-BOTASSI Carlos A. y OROZ Miguel H.E., “Procedimiento Administrativo de la provincia de Buenos Aires Decreto Ley 7647/70 y Ordenanza General 267/80”, 2° edición corregida y ampliada. Librería Editora Platense, La Plata, 2011.

-CARDACI Méndez, Ariel., “¿Se cumple con el debido proceso y con la garantía del plazo razonable en los sumarios administrativos? (A raíz del plenario Navarrine)”, publicado en Suplemento Administrativo 2012 (agosto), 16/08/2012, 25 - LA LEY2012-E, 25; cita online: AR/DOC/4321/2012.

-CARELLI, Enrique A., “El concepto de plazo razonable. El tiempo del Proceso”, publicado en Institutas: Revista De Derecho Procesal; cita online: <https://p3.usal.edu.ar/index.php/institutas/article/view/1994>.

-CORREA, José Luis, “La caducidad del sumario”, publicado en LLGran Cuyo2019 (octubre), 1; cita online: AR/DOC/2643/2019.

-COVIELLO, Pedro José Jorge, “El derecho de defensa del administrado”, publicado en RDA 2012-79, 01/01/2012, 17; cita online: AR/DOC/6188/2013.

-DOS SANTOS, Marcelo Bruno, “El caso "Losicer": Una esperada decisión de la Corte Suprema que reconoce la garantía de obtener el pronunciamiento en un plazo razonable

en los procedimientos sancionatorios”, publicado en Suplemento Administrativo 2013 (noviembre), 25 - LA LEY 2013-F, 223; cita online: AR/DOC/4067/2013.

-DOS SANTOS, Marcelo Bruno, “El caso "Bonder Aaron": reafirmando la garantía de obtener el pronunciamiento en un plazo razonable en los procedimientos sancionatorios”, publicado en Suplemento Administrativo 2014 (junio), 35 LA LEY 2014-C, 525; cita online: AR/DOC/1778/2014.

-ESPINOZA MOLLA, Martín R., “Tres elementos fundamentales del procedimiento administrativo disciplinario contemporáneo: El principio de objetividad, la tipicidad de las conductas infractoras y la razonable duración de los plazos”, publicado en RDA 2014-93, 557; cita online: AR/DOC/5136/2014.

-ESPINOZA MOLLA, Martín R., “Perfiles actuales de la garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo”, publicado en Suplemento Administrativo 2019 (agosto), 3 LA LEY 2019-D, 979; cita online: AR/DOC/2341/2019.

-ESPINOZA MOLLA, Martín R., “La necesidad de una adecuada regulación normativa de la garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo”, publicado en RDA 2020-129, 299; cita online: AR/DOC/1444/2020.

-ESPINOZA MOLLA, Martín R., “La garantía del plazo razonable frente a la suspensión de procedimientos y plazos administrativos derivada de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia de coronavirus COVID-19”, publicado en RDA 2020-130, 112, cita online: AR/DOC/2155/2020.

-GEREZ, Martín, “El plazo razonable como garantía del debido proceso en la Ciudad de Buenos Aires”, publicado en “El Dial” el 7/4/2014; cita online: elDial.com – DC1C7B.

-GORDILLO, Agustín, “Tratado de derecho administrativo y obras selectas”, Tº1 , Tº2 , Tº4 y Tº7. 1ª edición, Fundación de Derecho Administrativo (F.D.A.), Ciudad de Buenos Aires, 2017.

-GRILLO CIOCCHINI, Pablo A., “El plazo razonable del proceso como garantía efectiva y eficaz”, publicado en LA LEY 2007-F, 9; cita online: AR/DOC/3126/2007.

- HUTCHINSON, Tomás, "Ley Nacional de Procedimientos Administrativos comentada, anotada y concordada con las normas provinciales", 1º edición. Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 1985.
- IVANEGA, Miriam M., "Cuestiones de procedimiento disciplinario y derecho de defensa", cita online: TR LALEY 0003/014998.
- IVANEGA, Miriam M., "Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la Administración y el procedimiento sumarial", cita online: TR LALEY 0003/012562.
- LETTIERI, Juan Manuel, "El caso "Losicer": su seguimiento por los tribunales inferiores y algunas de las cuestiones que se plantean con motivo de su interpretación", cita online: TR LALEY AR/DOC/5479/2013.
- MAGGIO, Facundo, "La razonable duración de los procesos administrativos sancionatorios o jurisdiccionales", publicado en Suplemento Doctrina Judicial Procesal 2013 (febrero), 01/02/2013, 26; cita online: AR/DOC/4164/2012.
- MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", 5º edición actualizada. Abeledo-Perrot, Ciudad de Buenos Aires, 1995.
- MINUTO, María, "La garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo", publicado en LA LEY 04/04/2019, 6 LA LEY 2019-B, 192; cita online: AR/DOC/719/2019.
- MORÁN, Marcos, "El plazo razonable en el derecho administrativo sancionador", publicado en LA LEY 29/08/2012, 5 - LA LEY2012-E, 204; cita online: AR/DOC/4502/2012.
- MORÁN, Marcos, "Derecho administrativo sancionador: Prescripción y plazo razonable", publicado en LEY 20/09/2012, 5 LA LEY 2012-E, 389; cita online: AR/DOC/4893/2012.
- PALACIOS, Mariano, "Constitución y Administración. Hacia la tutela administrativa efectiva. El procedimiento administrativo en movimiento", publicado en RDA 2014-95, 03/10/2014, 1239; cita online: AR/DOC/5527/2014.
- PALAZZO, Eugenio Luis, "¿Qué es y quién regula el plazo razonable de los procesos? El caso Price", publicado el 8/9/2021 en el Centro de Información Jurídica del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (CIJur - www.cijur.mpba.gov.ar/doctrina).

- REPETTO, Alfredo L., "Procedimiento administrativo disciplinario. El Sumario", 2º edición ampliada y actualizada. Ediciones Cathedra Jurídica, Ciudad de Buenos Aires, 2014.
- SABALUA Francisco M., "La responsabilidad estatal frente a la violación de la garantía del plazo razonable en los procedimientos administrativos", publicado en RDA 2023-146, 31; cita online: AR/DOC/379/2023.
- SUÑÉ, Natasha, "Plazo razonable y regionalización del derecho administrativo", publicado en Suplemento Administrativo 2014 (junio), 40 - LA LEY2014-C, 529; cita online: AR/DOC/1780/2014.
- TOLEDO, Pablo Roberto, "El "plazo razonable" y las consecuencias de su violación", publicado en RCyS 2013-VIII, 269; cita online: AR/DOC/1797/2013.
- TROVATO, Gustavo F. y DONNES, Antonella, "La extensión de la garantía a ser juzgado dentro de un plazo razonable a los procesos administrativos sancionadores. Primeros pasos de la Corte Suprema y el posterior desarrollo de la jurisprudencia", publicado en RDP 2016-7, 1336; cita online: AR/DOC/4504/2016.