

LOS ALCANCES DE LA REVISIÓN JUDICIAL DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

FABIÁN LUIS RIQUERT

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El tratamiento de las sanciones disciplinarias de los detenidos durante mucho tiempo quedó solo en manos del Servicio Penitenciario. El sistema penal, y por ende la labor de los jueces, culminaba con el dictado de la sentencia desatendiendo precisamente las consecuencias emanadas a partir de ella, quedando sólo al arbitrio de la autoridad administrativa.

Esta despreocupación ya se encontraba en franca violación a lo establecido por el art. 18, Constitución Nacional (CN), quedando luego más patente a partir de la reforma de 1994 al elevar con jerarquía constitucional ciertos instrumentos de Derechos Humanos (art. 75 inc. 22 segundo párrafo de la CN).

Con los años, este esquema seriamente cuestionado desde la doctrina, fue filtrando hacia el legislador nacional y también provincial. En este sentido, a título de ejemplo, se creó la figura del *juez de ejecución* para no sólo controlar a la autoridad administrativa, sino para decidir las distintas viscidudes en el cumplimiento de la pena.

Es decir, el Poder Judicial comenzó a hacerse cargo de esta omisión y, a partir de este nuevo paradigma, controla las actuaciones administrativas que antes realizaba el servicio penitenciario.

Finalmente la cuestión que aparece, por lo menos inquietante, es determinar cuántas instancias de revisión judicial abastece debidamente el control de la sanción administrativa.

II. EL DEBIDO PROCESO ES APLICABLE A LAS RESOLUCIONES DEL SERVICIO PENITENCIARIO

La primera cuestión es si el Derecho Administrativo sancionador corresponde su tratamiento al Derecho Administrativo o si es parte del Derecho Penal, entendiendo que existe una diferencia cuantitativa, aplicable todos los principios esta rama del derecho. En este sentido CEREZO MIR sostiene que entre lo ilícito disciplinario y lo ilícito penal no hay sino una diferencia de grado y que, sustancialmente, no existe diferencia entre los tipos de sanciones¹.

Desde el punto de vista constitucional, la existencia de la jurisdicción administrativa fue admitida con argumentos de eficiencia en reparar la propia Administración sus errores y para darle mayor celeridad. Señeramente, la Corte Suprema lo admitió en la causa “Fernández Arias c/ Poggio”².

Existe una faz que podríamos decir, siguiendo a TURTL³, constituye un núcleo duro que corresponde al Derecho Penal (p. ej. libertad asistida, condicional, medidas alternativas a la prisión, entre otras); por otra parte, existen normas de carácter administrativo que hacen al régimen y tratamiento durante el encarcelamiento, que son de carácter administrativo que corresponde su control y aplicación al servicio penitenciario (ley 24.660, disposiciones contenidas en el Capítulo VI).

No obstante lo expuesto, el debido proceso tiene anclaje constitucional. Así, lo desarrolla CANDA, al referir: “En efecto, el art. 18 de la Constitución nacional, como es sabido, consagra la garantía del debido proceso y defensa en juicio. Esta fundamental garantía, si bien tiene su campo de acción fundamental en la órbita del Derecho Penal —en razón del derecho de libertad en juego— resulta de aplicación asimismo en todo tipo de proceso y procedimiento, incluso, claro está, el administrativo”⁴.

También la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo ha sostenido en forma pacífica: “...todo procedimiento, tanto administrativo como judicial, debe responder al imperativo del debido proceso, conforme a su naturaleza particular”⁵ (Fallos 325:1649, “Banco Integrado Departamental”; Fallos 327:1249 “Atienza”).

¹ JOSÉ CEREZO MIR, *Curso de Derecho Penal español, Parte General*, Tecnos, Madrid, 2004, T. I, p. 65.

² CSJN, Fallos 247:646.

³ MARTÍN TURTL, “Sanciones disciplinarias en la ley 24.660 vs. debido proceso”, www.campusapp.com.ar.

⁴ FABIÁN OMAR CANDA, *Procedimiento administrativo*, director GUIDO SANTIAGO TAWIL, Cap. XII, “El debido proceso adjetivo. La llamada teoría de la subsanación”, Abeledo-Perrot, 2010, p. 145.

⁵ Fallos 325:1649, “Banco Integrado Departamental”; Fallos 327:1249 “Atienza”.

La Procuración General del Tesoro de la Nación tiene establecido que “Las sanciones del ámbito administrativo se encuentran sometidas a los principios fundamentales del Derecho Penal, en todo lo que no resulte regido por leyes especiales o sea incompatible con la institución de que se trate. (Dictámenes 205:56; 115:530; 143:362, entre otros).

En el sistema Interamericano la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso “Baena, Ricardo y otros” (270 Trabajadores vs. Panamá). “Si bien el art. 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, [...] sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a los efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal ...”⁶.

En igual dirección, debemos señalar la vigencia plena de las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos”⁷. Esta manda “ningún recluso será sancionado sin haber sido informado de la infracción que se le atribuye y sin que se le haya permitido previamente presentar su defensa. La autoridad competente procederá a un examen completo del caso” (art. 30.2).

Puntualmente, la ley 24.660 establece, en su art. 3, que: “La ejecución de la pena privativa de libertad, en todas sus modalidades, estará sometida al permanente control judicial. El juez de ejecución o juez competente garantizará el cumplimiento de las normas constitucionales, los tratados internacionales ratificados por la República Argentina y los derechos internacionales ratificados por la República Argentina y los derechos de los condenados no afectados por la condena o por la ley”. En el art. 96 establece la recurribilidad⁸ y, en el art. 11, su aplicación también a los procesados⁹.

⁶ Sentencia del 2/2/2001.

⁷ Primer congreso de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente - Ginebra 1955. Aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resols. 663 C 31/7/1957 y 2076, 13/5/1977.

⁸ Dice el art. 96: “Las sanciones serán recurribles ante el juez de ejecución o juez competente dentro de los cinco días hábiles, derecho del que deberá ser informado el interno al notificársele la resolución. La interposición del recurso no tendrá efecto suspensivo, a menos que así lo disponga el magistrado interviniente. Si el juez de ejecución o juez competente no se expidiese dentro de los sesenta días, la sanción quedará firme”.

⁹ Art. 11: Esta ley, con excepción de lo establecido en el art. 7, es aplicable a los procesados a condición de que sus normas no contradigan el principio de inocencia y resulten más favorables y útiles para resguardar su personalidad. Las cuestiones que pudieran suscitarse serán resueltas por el juez competente.

Como corolario de lo expuesto, existen criterios cristalizados en entender que el debido proceso atraviesa no sólo al proceso judicial sino que extiende sus principios al administrativo, por tanto ya sea considerada su naturaleza jurídica sustancial (perteneciente al Derecho Penal); o formal (a lo procesal); o reducido sólo al ámbito del Derecho Administrativo, estos principios le son aplicables tanto a unos como a otros.

III. LA REVISIÓN JUDICIAL DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS: ¿HASTA CUÁNDO?

La cuestión referida a si las sanciones administrativas tienen que ser revisadas por el Poder Judicial ha quedado debidamente aclarada, y no es materia de discusión en la actualidad.

Enseñaba en este sentido el maestro BIDART CAMPOS que, para que el control judicial sea suficiente, debe poseer las siguientes características: a) la posibilidad de interponer recurso ante los jueces del Poder Judicial; b) la negación de la competencia administrativa para dictar pronunciamientos finales y definitivos de carácter irrevisable¹⁰. En igual sentido, lo sostiene JÍME-NEZ, cuando afirma “lo resuelto en sede administrativa es siempre revocable y revisable”¹¹.

Esta necesidad de control judicial en la etapa de la ejecución de la pena fue desarrollado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el conocido caso “Romero Cacharane”, en el cual dejó establecido la necesidad de control judicial permanente durante la etapa de ejecución, tiene como forzoso consecuente que la vigencia de las garantías constitucionales en el proceso penal se extienda hasta su agotamiento¹².

Puntualmente dentro del proceso administrativo, el derecho de defensa dentro del debido proceso, como standard mínimo, tiene que asegurar la posibilidad por parte del imputado de conocer en forma determinada y precisa la infracción que habría infringido, posibilidad de hacer su descargo bajo asesoramiento de un defensor técnico, ofrecer prueba, y luego, para el caso que la resolución le sea desfavorable, puede apelarla ante el juez que se encuentra a disposición de acuerdo a la etapa del proceso en que se encuentre.

¹⁰ GERMÁN J. BIDART CAMPOS, *Manual de la Constitución reformada*, T. III, Ediar, 1999, ps. 350 y ss.

¹¹ EDUARDO P. JÍMEZ, *Derecho Constitucional argentino*, T. III, Ediar, 2000, p. 304.

¹² CJSN, Fallos 327:388.

Respecto a los alcances de la revisión, debemos señalar la vigencia plena de las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos”¹³, que en la parte que nos ocupa refiere: “ningún recluso será sancionado sin haber sido informado de la infracción que se le atribuye y sin que se le haya permitido previamente presentar su defensa. La autoridad competente procederá a un examen completo del caso” (art. 30.2). También la res. 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, lo establece en el Principio VI “Control judicial y ejecución de la pena”.

Relativo a la imputación JULIO COMADIRA nos ilustra: “En un Estado de Derecho no son aceptables atribuciones absolutamente discrecionales, y esto es así, no sólo porque siempre existen componentes reglados que condicionan el accionar administrativo discrecional (competencia; forma; fin), sino, además, porque la propia entraña de la decisión discrecional debe resistir el test de razonabilidad, y esta se excluye, cuando el acto no puede exhibir otro sustento que la voluntad del jerarca”¹⁴.

Los alcances del derecho de defensa del sancionado, según lo entiende CANOSA, tiene una superficie amplia, “...debemos aclarar que el debido proceso adjetivo no sólo debe entenderse como el derecho que asiste al particular de exponer sus pretensiones dentro del proceso o procedimiento administrativo con anterioridad a que se expida el órgano respectivo, sin que también abarca otros derechos, como es el de ofrecer y producir prueba y el de obtener una decisión fundada en la cual se haga mérito de las principales cuestiones planteadas”¹⁵.

Advertía BIDART CAMPOS que la posibilidad de interponer recurso extraordinario contra la decisión jurisdiccional de la Administración (basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad), no satisface el requisito del control judicial suficiente¹⁶.

Por lo tanto el alcance de la revisión judicial de la sanción es amplio, y no alcanza con que un juez revise la imposición de la sanción¹⁷, sino que

¹³ Primer congreso de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente - Ginebra 1955. Aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resols. 663 C 31/7/57 y 2076, 13/5/1977.

¹⁴ JULIO COMADIRA, *Derecho Administrativo*, 2ª ed. actualizada y ampliada, LexisNexis, 2003, p. 571.

¹⁵ ARMANDO N. CANOSA, *Procedimiento y Proceso Administrativo*, Director JUAN CARLOS CASSAGNE, en el Capítulo: “El debido proceso adjetivo en el procedimiento administrativo”, LexisNexis, 2005, p. 45.

¹⁶ Op. cit., p. 351.

¹⁷ Será el juez de ejecución si tiene sentencia condenatoria firme; el juez o tribunal que juzgó y la sentencia no se encuentra firme, o el juez de 1ª instancia o instrucción; o de control de garantías para el caso de la provincia de Buenos Aires.

exige la revisión ante otra instancia judicial. También, siguiendo a CASSAGNE, “se aplican a los administrados los preceptos y garantías generales del Código Penal, entre otros, los principios de tipicidad, imputabilidad, antijuricidad y culpabilidad”¹⁸.

La cuestión que, teniendo en cuenta la carga de tarea, es si esa revisión le corresponde hacerla a la Cámara Nacional de Casación. Obsérvese que los requisitos de admisibilidad del recurso casatorio se encuentra restringido a los supuestos establecidos por los arts. 458 y 459 del Código Procesal Penal (CPPN).

Tanto a nivel federal, como en el caso de la Provincia de Buenos Aires, las respectivas casaciones han abierto los recursos y revisan la decisión del juez de ejecución, o del Tribunal Oral que dictó sentencia y no se encuentra firme¹⁹.

El problema que se advierte es que ante el cúmulo de tareas, revisión de sentencias de Tribunales Orales con el alcance que la Corte Suprema estableció en “Casal” (cuestiones no sólo de derecho sino de hecho), si a la hora de resolver la apelación de la sanción disciplinaria confirmada judicialmente, por un lado implica una mayor demora de la tarea principal (revisión de sentencias de juicios); y por el otro, ya sea el penado o procesado sin sentencia firme, al momento de resolverlas quizás agotó pena, adquirió beneficios (p. ej., salidas transitorias, etc.), con lo cual el control, o cae en abstracto, o al momento de tratarla la persona que cometió la infracción ya es otra por el tiempo transcurrido. Debemos recordar que esta cuestión involucra otra no menos importante, que es la del plazo razonable.

Finalmente debe tenerse en cuenta que el principio de inmediatez puede ser mejor abastecido por las Cámaras de Apelaciones que correspondan territorialmente, que los tribunales que se encuentran con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁰.

¹⁸ MARÍA MORENA DEL RÍO, *Procedimiento administrativo*, director GUIDO SANTIAGO TAWIL, Cap. XL, “El procedimiento administrativo sancionador”, AbeledoPerrot, 2010, p. 511. Sigue a JUAN CARLOS CASSAGNE, *La intervención administrativa*, nota a pie nro. 13, p. 511.

¹⁹ Casación Nacional, Sala IV, c. 14.054, 699, 742, entre otras. En la provincia de Buenos Aires, Sala I, c. 49727. En el caso mencionado se hace la salvedad que intervinieron tres instancias; el tribunal criminal, la Cámara de Apelaciones y Garantías, y por último la Casación.

²⁰ En la provincia de Buenos Aires, este principio puede relativizarse, toda vez se encuentra la puesta en marcha de Cámaras de Casación regionales.

IV. PALABRAS FINALES

El control judicial de las sanciones disciplinarias impuestas por las autoridades penitenciarias, ya sea nacional o provincial, deben ser revisadas por los jueces que según la etapa procesal que se encuentre la persona privada de su libertad.

Esta revisión debe ser integral, y se encuentra establecida en la ley 24.660 e instrumentos internacionales (art. 75 inc. 22 CN).

La doble instancia en su revisión no alcanza con la posibilidad de interponer recurso extraordinario federal; por tanto deben entender, según la etapa procesal, las Cámaras de Apelación –1ª instancia–; o la Cámara Nacional de Casación, respecto a la etapa de juicio.

Se advierte una dificultad, a partir del fallo “Casal” de la CSJN, que ensanchó la superficie del recurso de Casación, con el tratamiento en grado de apelación de la instancia judicial de las sanciones impuestas con igual amplitud, que puede repercutir en la resolución dentro de los parámetros del plazo razonable, tanto de unas como de otras tipos de resoluciones.

De *legge ferenda* consideramos plausible, por principios de inmediatez y celeridad, que las Cámaras de Apelaciones realicen el control como segunda instancia de todas las sanciones disciplinarias resueltas tanto por los jueces de 1ª Instancia como de los Tribunales Orales Federales. Idéntico esquema, puede ser aplicado en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. De esta forma se estaría cumpliendo, de acuerdo a los estándares internacionales, una completa revisión de las sanciones impuestas por las autoridades del Servicio Penitenciario.

ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2013

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina