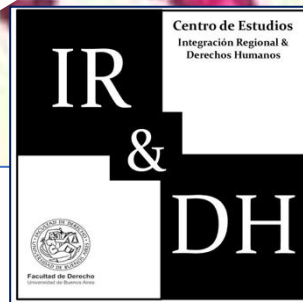


# Integración Regional & Derechos Humanos / Revista Regional Integration & Human Rights / Review

Año XII – Nº 2 – 2º semestre 2024



# Integración Regional & Derechos Humanos /Revista Regional Integration & Human Rights /Review

Revista del Centro de Estudios  
Integración Regional & Derechos Humanos  
Facultad de Derecho  
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Año XII – N°2 – Segundo semestre 2024

**ISSN: 2346-9196**

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)  
Buenos Aires - Argentina  
[revistairydh@derecho.uba.ar](mailto:revistairydh@derecho.uba.ar)

Se permite la copia o redistribución parcial de la presente obra exclusivamente haciendo referencia a la revista, con indicación del nombre, número, año de publicación, nombre del autor o autora y nombre del artículo original, indicando asimismo la fuente con un hipervínculo operativo que conduzca al sitio web oficial de la revista. Asimismo, debe dejarse constancia de cualquier cambio que se haya introducido al contenido. Fuera de este supuesto, la revista se reserva todos los derechos.

Por consultas dirigir la correspondencia epistolar o digital a las direcciones indicadas.

**LA NOCIÓN DE DEBIDO PROCESO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA JUDICIAL**

Melina Maluf Martinez <sup>1</sup>

---

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2024

Fecha de aceptación: 20 de diciembre de 2024

### **Resumen**

La noción de debido proceso ha tenido un extenso desarrollo en la jurisprudencia consultiva y contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerándose como un derecho humano universal. A partir de la interpretación que ella hace del debido proceso y de las garantías mínimas que lo componen, se han construido parámetros de convencionalidad de observancia obligatoria para los Estados parte del Sistema Interamericano y ratificantes de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En el presente trabajo, se muestra cómo esos parámetros convencionales han ido penetrando en el sistema judicial argentino. Para ello, se centra el estudio en casos resueltos por los tribunales nacionales y provinciales referidos a procedimientos administrativos sancionadores que se instruyen ante la detección e investigación de una falta o infracción y que concluyen en la aplicación de una sanción, entendida en su acepción más amplia, como privación de un bien, de un derecho o habilitación legal, o la imposición de una obligación personal o patrimonial.

---

<sup>1</sup> Abogada y Profesora Universitaria por la Universidad Católica de Cuyo. Doctoranda en Derecho en la Universidad de La Rioja, España.

Diplomada en Derecho Constitucional por la Universidad Austral. Diplomada en Migrantes y Protección de Refugiados por la Universidad de Buenos Aires.

Especializada en temas migratorios, de integración regional y derechos humanos a través de cursos y seminarios de posgrado dictados por la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y la Università degli studi di Perugia (Italia).

Delegada Nacional de la Dirección Nacional de Migraciones en la Provincia de San Luis (2016-2018). Coordinadora del "Observatorio sobre protección multinivel de derechos humanos" de la Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Católica de Cuyo. Directora de la línea de investigación sobre garantías del debido proceso en los procesos administrativos sancionatorios.

*Palabras clave: Debido proceso - Garantías - Conceptos autónomos - Sanción - Procedimientos administrativos sancionadores - Principio de legalidad - Parámetros de convencionalidad.*

**Title:** THE NOTION OF DUE PROCESS IN THE JURISPRUDENCE OF THE IACHR COURT AND ITS IMPACT ON THE ARGENTINE JUDICIAL SYSTEM

### **Abstract**

The notion of due process has undergone extensive development in the advisory and contentious jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, being considered a universal human right. Based on the Court's interpretation of due process and the minimum guarantees that comprise it, parameters of conventionality have been constructed, which are mandatory for the States parties to the Inter-American System and ratifiers of the American Convention on Human Rights. This paper shows how these conventional parameters have penetrated the Argentine judicial system. To this end, the study focuses on cases that have reached the national and provincial courts, related to administrative sanctioning procedures that are instructed upon the detection and investigation of a fault or infraction, and that conclude with the application of a sanction, understood in its broadest sense, as deprivation of a good, right or legal authorization, or the imposition of a personal or patrimonial obligation.

*Keywords: Due Process - Guarantees - Autonomous Concepts - Sanction - Administrative Sanctioning Procedures - Principle of Legality - Parameters of Conventionality.*

## **I. El debido proceso en el Sistema Interamericano**

### **I.a. Regulación**

A nivel normativo, las garantías del debido proceso se encuentran consagradas en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

Bajo el título de garantías judiciales, el art. 8 dispone:

*“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 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.*

*2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*

*a. derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, sino comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*

*b. comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;*

*c. concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

*d. derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*

*e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*

*f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*

*g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable;*

*h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

*3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*

*4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.*

*5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia”.*

*Por su parte, el art. 25 consagra la garantía a un recurso efectivo disponiendo:*

*“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

*2. Los Estados Partes se comprometen:*

*a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso;*

*b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

*c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.*

En las dos disposiciones transcritas la CADH reúne las principales reglas y principios que han de observarse, con carácter obligatorio, a lo largo de un proceso, cualquiera sea su naturaleza y alcance, especialmente, cuando se trata de un proceso administrativo de naturaleza sancionadora, donde la Administración tiene facultades más amplias y discrecionales que las de un juez penal, tal como lo describe GARCÍA PULLÉS, al señalar que ella puede mediante actos de alcance general, individualizar y actualizar conductas sancionables, desarrollar la actividad investigativa y probatoria por sí y ante sí sin un control eficaz, y desplegar las prerrogativas típicas del régimen jurídico exorbitante que tiene reconocidas (GARCÍA PULLÉS, 2020: p. 271).

En ese sentido, dice RUBIO que la potestad sancionatoria de la Administración no deja de ser una extraña e híbrida figura. Y añade: “Poco

sentido tiene ahora discutir si debe o no existir. Limitándola, y asegurando al administrado el máximo de garantías, se cumplirá el mandato constitucional que obliga a la Administración a servir los intereses generales (sin anteponer a éstos los propios, que tiene como toda organización) con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, cuyos principios generales tienen en este ámbito una especial relevancia” (RUBIO, 1984: p. 390).

### **I.b. Criterios de la Corte IDH**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) parte de la cuestión central del debido proceso y lo desarrolla como un concepto autónomo<sup>2</sup>, entendido como un derecho universal y fundamental de toda persona.

En la Opinión Consultiva OC-9/87, al referirse al alcance del art. 8 CADH, advirtió que su aplicación no se limita a las garantías judiciales en tanto medios que deben hacerse valer en el ámbito de un proceso de tal naturaleza, sino que es más amplio, señalando que si bien el art. 8 es denominado por la Convención "Garantías Judiciales", puede inducir a confusión porque en él no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto, dijo la Corte, el artículo no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención<sup>3</sup>.

Esta concepción amplia del debido proceso se reitera en la Opinión Consultiva OC-16/99 donde se señala que, para que exista debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables, siendo el proceso un medio para asegurar, en la mayor medida

---

<sup>2</sup> La doctrina de los conceptos autónomos ha sido ampliamente desarrollada y aplicada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) interpretando el Convenio Europeo de Derechos Humanos de conformidad con su objeto y finalidad. En esta tarea, atiende a la naturaleza intrínseca de los conceptos, que no tiene por qué coincidir con las clasificaciones que se realicen en el derecho interno y dota a los conceptos de un sentido autónomo cuando proceda. El TEDH presenta de esta manera un instrumento uniforme de interpretación del ordenamiento internacional (BOUAZZA ARIÑO, 2022: p. 527).

<sup>3</sup> Cfr. Corte IDH , Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva 9 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 8, párr. 27.

posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal<sup>4</sup>.

A través de su función contenciosa, la Corte IDH ha producido también una nutrida jurisprudencia sobre la noción de debido proceso. El caso “Baena Ricardo vs. Panamá”<sup>5</sup>, es quizás el más importante porque constituye el punto de partida del desarrollo que el Tribunal hace del tema, que luego ha ido precisando y enriqueciendo en ocasión de intervenir en otras controversias traídas a su resolución.

En “Baena”, la Corte IDH determina el ámbito de incidencia del art. 8 CADH, tomando como punto de partida los alegatos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) quien dijo que: a) El debido proceso no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales y debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares; b) Existe una identidad entre los principios que inspiran el derecho penal y los que inspiran el derecho administrativo sancionatorio ya que ambos derechos son manifestaciones del poder punitivo del Estado; c) En el ejercicio de potestades discrecionales la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, permitiendo a los destinatarios de los actos administrativos ejercer su derecho de defensa; d) Las sanciones

---

<sup>4</sup> Cfr. Corte IDH, el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, Opinión Consultiva 16, del 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16, párr. 117

<sup>5</sup> Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C, No. 72.

El caso versó sobre el despido arbitrario de 270 trabajadores de instituciones públicas (entre ellos dirigentes sindicales), a los cuales fue violado su derecho al debido proceso y a la protección judicial.

Los trabajadores despedidos fueron juzgados por órganos del Poder Ejecutivo. El motivo del despido fue haber participado en una manifestación por reclamos laborales. La actividad coincidió con la sublevación del coronel Eduardo Herrera Hassán, por lo tanto, se planteaba que la marcha del 4 de noviembre de 1990 y el paro del día siguiente tenían una vinculación con la asonada golpista del Coronel.

El Estado, en respuesta al paro del 5 de diciembre de 1990, tomó algunas medidas, entre ellas la promulgación de la Ley 25, por considerar que dicho movimiento buscaba subvertir el orden constitucional democrático y suplantarlos por un régimen militar. El art. 1 de la Ley 25 disponía que debían ser sancionados con destitución los empleados públicos que tomaron parte y desarrollaron alguna actividad con respecto a los incidentes ocurridos en Panamá, sobre todo el 4 y 5 de diciembre de 1990.



disciplinarias solo pueden ser legalmente aplicadas por la autoridad administrativa competente como resultado de un procedimiento que respete el art. 8 CADH<sup>6</sup>.

En sus consideraciones, la Corte parte de admitir que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas y se pregunta si el art. 8 CADH se aplica únicamente a procesos penales, señalando que su aplicación no se circunscribe a los recursos judiciales, sino que comprende un conjunto de requisitos que deben observarse a lo largo del proceso a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. Esto revela el amplio alcance del debido proceso.

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, dice la Corte, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto al derecho humano de obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber.

Estos criterios que comenzaron a delinearse en el caso “Baena”, se reiteraron luego en “López Mendoza vs. Venezuela”<sup>7</sup>, y se fueron explicitando en “López Lone vs. Honduras”<sup>8</sup>, “Maldonado Ordoñez vs. Guatemala”<sup>9</sup>, “Flor Freire vs. Ecuador”<sup>10</sup>, y en “Rico vs. Argentina”<sup>11</sup>. Todos ellos referidos a procedimientos administrativos sancionadores (despido arbitrario, inhabilitación, destitución, pase a disponibilidad y baja).

---

<sup>6</sup> Cfr. párr. 116.

<sup>7</sup> Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C, No. 233.

<sup>8</sup> Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C, No. 302.

<sup>9</sup> Corte IDH, Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C, No. 311.

<sup>10</sup> Corte IDH, Caso Flor Freire vs. Ecuador, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2016, Serie C, No. 315.

<sup>11</sup> Corte IDH, Caso Rico vs. Argentina, (Excepción Preliminar y Fondo), Sentencia de 2 de septiembre de 2019, Serie C, No. 383.

En el caso “López Mendoza vs. Venezuela”, referido a la aplicación de dos sanciones de inhabilitación impuestas al Sr. Leopoldo López Mendoza en el marco de dos procesos administrativos que le impedían presentarse como candidato para la Alcaldía del Estado Mayor de Caracas, la Corte IDH dijo que las garantías contempladas en el art. 8.1 CADH son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad no judicial adopte decisiones que afecten la determinación de los derechos de las personas, agregando que se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción, siguiendo en este punto al Tribunal Europeo de Derecho Humanos para quien la norma respectiva debe ser adecuadamente accesible, suficientemente precisa y previsible, lo que implica considerar tres criterios: 1) el contexto de la norma bajo análisis; 2) el ámbito de aplicación para el que fue creado la norma, y 3) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma<sup>12</sup>.

En “Maldonado Ordoñez vs. Guatemala”, la Corte reitera su concepción del debido proceso como un derecho humano, expresando que es un derecho humano obtener todas las garantías mínimas que permitan alcanzar decisiones justas, las que deben respetarse en el procedimiento administrativo cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas, agregando que estas garantías no son exclusivas de los procesos penales, sino que además pueden aplicarse a los procesos de carácter sancionatorio. Lo que corresponderá en cada caso es determinar su aplicación según su naturaleza y alcance<sup>13</sup>.

La amplitud de la noción del debido proceso ha sido remarcada en “López Lone vs. Honduras” y en “Flor Freire vs. Ecuador”, donde se dejó establecido que las garantías del debido proceso se aplican ante decisiones de cualquier autoridad que impliquen afectación de derechos, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir

---

<sup>12</sup> Cfr. Corte IDH, Caso López Mendoza vs. Venezuela, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C, No. 233, párr. 199.

En este punto, la Corte IDH toma los criterios sentados por el TEDH en el caso “Engel y otros vs. Países Bajos”, visualizándose un verdadero diálogo entre los intérpretes (vid. STEDH, *Engel y otros c. Países Bajos*, 08/06/1976).

<sup>13</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C, No. 311, párrs. 73 y 75.

con aquellas destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria<sup>14</sup>, criterio que vuelve a reiterar en “Rico vs. Argentina”<sup>15</sup> y en otros casos más recientes como “Extrabajadores del Organismos Judicial vs. Guatemala”<sup>16</sup>, “Mina Cuero vs. Ecuador”<sup>17</sup>, “Aguinaga Aillón vs. Ecuador”<sup>18</sup>, y “Gutiérrez Navas vs. Honduras”<sup>19</sup>.

La extensión que la Corte le ha dado al concepto ha permitido que lo universalice alcanzando de lleno también a los procesos administrativos sancionadores de naturaleza migratoria en los cuales ha reconocido la plena aplicación del art. 8 CADH.

En tal sentido, en la Opinión Consultiva OC-21/14, la Corte realiza un desarrollo pormenorizado de las garantías del debido proceso aplicables a procesos migratorios que involucran a niños y niñas migrantes y en necesidad de protección internacional<sup>20</sup>.

Cabe citar también, la sentencia dictada en el caso “Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia” (2013)<sup>21</sup>, en la cual la Corte analiza si en el procedimiento de expulsión que se siguió contra la familia del Sr. Pacheco Tineo (oriundos de Perú), se habían respetado las garantías del debido proceso, e interpreta y da contenido a los derechos que la Convención reconoce, de acuerdo con la evolución del *corpus juris* internacional aplicable a los derechos humanos de las personas migrantes.

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C, n°302, párr. 207, y Corte IDH, Caso Flor Freire vs. Ecuador, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de agosto de 2016, Serie C, n°315, párr. 165.

<sup>15</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Rico vs. Argentina, (Excepción Preliminar y Fondo), Sentencia de 2 de septiembre de 2019, Serie C, n°383, párr. 50.

<sup>16</sup> Corte IDH, Caso Extrabajadores del Organismos Judicial vs. Guatemala, (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones), Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Serie C, n°445, párrs. 63-66.

<sup>17</sup> Corte IDH, Caso Mina Cuero vs. Ecuador, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 7 de septiembre de 2022, Serie C, n°464.

<sup>18</sup> Corte IDH, Caso Aguinaga Aillón vs. Ecuador, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 30 de enero de 2023, Serie C, n°483, párrs. 74-76.

<sup>19</sup> Corte IDH, Caso Gutiérrez Navas vs. Honduras, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 29 de noviembre de 2023, Serie C, n°514, párrs. 109 y 110.

<sup>20</sup> OC Corte IDH Opinión Consultiva 21/2014, de 19 de agosto de 2014, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.

<sup>21</sup> Corte IDH, Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado plurinacional de Bolivia, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C, n°272.

En su análisis, señala que existen ciertos límites en la aplicación de las políticas migratorias, los cuales se traducen en la obligación de observar un apego estricto a las garantías del debido proceso en los procedimientos de expulsión o deportación de extranjeros. Esto implica que el Estado no puede dictar actos administrativos o judiciales sancionatorios sin respetar determinadas garantías mínimas, cuyo contenido es sustancialmente coincidente con las establecidas en el art. 8.2 CADH y son aplicables al caso en lo que corresponda<sup>22</sup>.

Profundiza, además, en la importancia que tales procedimientos sancionatorios tengan carácter individual y garanticen a los afectados el derecho de defensa, de solicitar y recibir asistencia letrada, traductor y/o intérprete, y de someter el caso a revisión ante un órgano superior<sup>23</sup>.

Los criterios de “Pacheco Tineo” se han ido desarrollando y profundizando en otros casos posteriores relativos también a personas migrantes, en los cuales la Corte IDH le ha dado un tratamiento particular a las garantías que conforman la noción de debido proceso<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado plurinacional de Bolivia, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C, n°272, párrs. 129-132.

<sup>23</sup> Dice la Corte que, un procedimiento que pueda resultar en la expulsión o deportación de un extranjero debe tener carácter individual, de modo que permita evaluar las circunstancias personales de cada sujeto, no debe discriminar en razón de nacionalidad, color, raza, sexo, lengua, religión, opinión política, origen social u otro estatus, y ha de observar las siguientes garantías mínimas: i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra, si los hubiere, y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como: a. la posibilidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y oponerse a los cargos en su contra; b. la posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de servicio público gratuito de ser aplicable y, de ser el caso, traducción o interpretación, así como asistencia consular, si correspondiere; ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, presentarse o hacerse representar ante ella para tal fin, y iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada (cfr. Corte IDH, Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado plurinacional de Bolivia, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C, n°272, párr. 133).

<sup>24</sup> En “Vélez Lóor vs. Panamá”, al referirse al derecho de defensa, ha sostenido que este derecho obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, y en cuanto a la garantía vinculada con la asistencia letrada resaltó la importancia de la asistencia letrada en casos en que se trata de una persona extranjera, que puede no conocer el sistema legal del país, situación que puede verse agravada cuando la persona se encuentra privada de su libertad, lo cual requiere que el Estado receptor tome en cuenta las particularidades de su situación, para que goce de un acceso efectivo a la justicia en términos igualitarios, precisando que la asistencia debe ser ejercida por un profesional del Derecho para poder satisfacer los requisitos de una defensa técnica a través de la cual se asesore a la persona sometida a proceso,

Como surge de las opiniones consultivas y sentencias citadas, la Corte IDH desarrolla la noción de debido proceso y construye un concepto autónomo del mismo reconociéndolo como un derecho de todas las personas, independientemente de su condición y status y de la clase o naturaleza de proceso.

La elaboración de este concepto autónomo, en cuanto técnica de protección efectiva del estándar mínimo de los derechos humanos, permite a la Corte definir los términos contenidos en la Convención como regla interpretativa, para garantizar y proteger el contenido de los derechos que ella consagra de calificaciones e interpretaciones nacionales que puedan soslayar su sentido y finalidad.

Las características que presenta el debido proceso en la construcción que hace la Corte IDH permiten conceptualizarlo como un derecho humano fundamental, universal, de dimensión global e integral, y de máximo alcance:

- Es un *derecho humano fundamental* que funciona, en palabras del propio Tribunal, como un límite infranqueable ante la discrecionalidad de la administración. Aspecto que se resalta, como se ha visto, en “Baena Ricardo vs. Panamá” y “Maldonado Ordoñez vs. Guatemala”: es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, y la administración no se encuentra exenta de cumplir con este deber.

- Es un *derecho humano universal*, lo cual supone que es un derecho que tienen todas las personas sin distinción de ningún tipo o clase, estando los Estados obligados a respetarlo y garantizar su ejercicio y goce a toda persona

---

sobre la posibilidad de ejercer recursos contra actos que afecten derechos. Agregando que: “Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona o la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos, la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo” (Corte IDH, Caso Vélez Llor vs. Panamá, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de noviembre de 2010, Serie C, n°218, párrs. 132 y 145).

Respecto a la presunción de inocencia, la Corte IDH dejó expresado que se incurre en violación a la CADH al privar de libertad, por un plazo desproporcionado, a personas cuya responsabilidad no ha sido establecida lo que equivaldría a anticipar la pena, lo cual contraviene los principios generales del derecho universalmente reconocidos (cfr. Caso Tibi vs. Ecuador, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 07 de septiembre de 2004, Serie C, n°114, párr. 180).

que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa, respetando la dignidad humana como valor básico y fundamento de los derechos humanos.

- Constituye un *derecho de dimensión global e integral*, lo que significa que es una pieza dentro de un “sistema” de derechos humanos que exige analizar su interacción con la totalidad del conjunto de normas que la CADH establece. La Corte IDH ha reconocido que las violaciones a las garantías del debido proceso necesariamente tienen consecuencias perjudiciales en el ejercicio y goce de otros derechos.

En “Benites Cabrera y otros vs. Perú”<sup>25</sup>, referido al cese colectivo de trabajadores del Congreso de Perú en un contexto de ineficacia de las instituciones judiciales y de ausencia de garantías, la Corte consideró que los denunciados fueron víctimas de la violación de sus derechos a ser oídos con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial y a contar con un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales competentes, contenidos en los arts. 8.1 y 25.1 CADH, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos contenidas en el art. 1.1 CADH, entendió que se había incurrido en violación de sus arts. 26 (derecho al trabajo) y 23.1.c (derechos políticos).

Al analizar el derecho al trabajo y los derechos políticos vinculados con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos, enfatiza y profundiza algunos elementos del caso que representan avances importantes en la jurisprudencia interamericana, planteando un enfoque integral y global de los derechos humanos reconocidos en la Convención.

En el análisis, se plantea que el enfoque integral y global de los derechos se basa, en primer lugar, en la idea de sistematicidad. Esto significa que los artículos sustantivos de la Convención, no constituyen una mera lista de derechos que deben ser protegidos y garantizados por los Estados. Son, de hecho, piezas de un verdadero sistema de derechos humanos que integra “*elementos particulares en una estructura que posee intelectualmente sentido*”

---

<sup>25</sup> Corte IDH, Caso Benites Cabrera y otros vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 4 de octubre de 2022, Serie C, n°465.

(WALDRON, 2012: p. 54), porque en la idea de sistematicidad subyace el imperativo de que las personas, por estar dotadas de razón, deben ser tratadas de forma adecuada a la razón, en la que las normas no se excluyen mutuamente, sino que se relacionan entre sí. En ese sentido, la aplicación de la Convención Americana a un caso concreto presupone el respeto a su integridad. Esta hermenéutica sistémica hace que no sea adecuado declarar el incumplimiento de una u otra norma de la Convención, individualmente considerada, sin analizar su interacción con la totalidad del conjunto de normas que ella establece.

La dimensión global e integral de los derechos exige, en segundo lugar, el cumplimiento de las normas de interpretación de la Convención en los términos de su art. 29.a, por lo tanto, cualquier interpretación de ella que prive algún derecho convencional de su contenido esencial y de su máximo alcance posible es contraria a dicha disposición.

Se añaden, en tercer lugar, los principios interpretativos del ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como el principio pro persona y el principio de efecto útil que se traducen en la protección efectiva de todos los derechos humanos contemplados en la Convención y en la exigencia de que prevalezca la norma más favorable a la persona humana.

En cuarto lugar, tomar los derechos humanos en su totalidad es algo que exige la propia naturaleza de los mismos. La comprensión de los derechos humanos como universales, indivisibles, independientes e interrelacionados es axiomática. Afirmarlos como tales significa que existen entre los derechos humanos relaciones de apoyo mutuo, a menudo expresadas en forma de “argumentos de enlace”. Estas relaciones de respaldo mutuo califican y refuerzan el carácter sistémico de la Convención Americana<sup>26</sup>.

- Por último, el debido proceso es también un *derecho de máximo alcance*, lo que implica que el elenco de garantías mínimas establecido en el art. 8 CADH se aplica a la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter y rige en todos los procesos, cualquiera sea su naturaleza (penal, civil, laboral, administrativa, etc.).

---

<sup>26</sup> Vid. voto razonado conjunto de los jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Rodrigo Mudrovitsch.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha ido evolucionando en el análisis de la noción de debido proceso considerando la importancia de evaluarlo junto al principio de legalidad y al deber de motivación de los actos sancionatorios.

En un Estado de derecho, el principio de legalidad preside todo el accionar de la Administración. Ésta se encuentra sometida a la ley y debe limitar sus posibilidades de actuación a la ejecución de la misma. En este sentido, señalan GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ, que dicho principio: “opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: solo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima” (GARCÍA DE ENTERRÍA, FERNÁNDEZ, 2001: p. 140).

Cuando la autoridad administrativa quebranta este principio y promueve operaciones materiales restrictivas o cercenadoras de los derechos y garantías individuales carentes de esa base sustentadora, estamos en presencia de una vía de hecho, definida como la violación del principio de legalidad por la acción material de un funcionario o empleado de la Administración Pública (MARIENHOFF, 1993: p. 213).

En ese marco, la Corte ha sostenido que la aplicación de un tipo disciplinario abierto no constituye, en principio, una violación del principio de legalidad o del derecho al debido proceso.

Según el caso y en virtud de la mayor o menor indeterminación que presenten las normas disciplinarias aplicables, será necesario examinarlas en función de su motivación al momento de ser aplicadas (lo que supone un adecuado razonamiento e interpretación de acuerdo a las circunstancias del caso). Si existió una motivación adecuada, que llenó de contenido la norma de carácter abierto aplicada, el principio de legalidad y el debido proceso quedan a salvo.

En la sentencia dictada en noviembre de 2023 en el caso “Cajahuanca Vásquez vs. Perú”<sup>27</sup>, relacionado con la presunta violación de derechos convencionales ocurrida en el marco de un proceso sancionatorio que terminó con la destitución del Señor Humberto Cajahuanca Vásquez como magistrado

---

<sup>27</sup> Corte IDH, Caso Cajahuanca Vásquez vs. Perú (Excepciones Preliminares y Fondo), Sentencia de 27 de noviembre de 2023, Serie C, n°509.



de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, la Corte IDH consideró que el Estado no fue responsable por la violación de los derechos a las garantías del debido proceso.

En su razonamiento, parte del principio de legalidad y analiza la noción de debido proceso y su alcance en los procesos sancionadores no penales, señalando que la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está llamada a resolver. Agregando que los problemas de indeterminación de un tipo disciplinario no pueden ser examinados en abstracto, sino a la luz de la motivación del juzgador al momento de su aplicación. Así, dice la Corte, la aplicación de un tipo disciplinario abierto no constituye, en principio, una violación del principio de legalidad o del derecho al debido proceso, siempre que se respeten los parámetros jurisprudenciales que se han definido para tal efecto<sup>28</sup>.

La Corte destaca que, al aplicar normas disciplinarias abiertas o indeterminadas, es indispensable tener en cuenta la afectación que la conducta examinada podría tener, ya sea positivamente a través del establecimiento de criterios normativos para su aplicación o por medio de un adecuado razonamiento e interpretación al momento de su aplicación. De allí la importancia de la motivación de un acto sancionador que va a permitir dar claridad a los tipos disciplinarios abiertos o indeterminados.

Concluye sosteniendo que el análisis del principio de legalidad y del deber de motivación debe hacerse de forma conjunta, y tiene impacto directo en la eventual atribución de responsabilidad a los Estados por la afectación de las garantías del debido proceso<sup>29</sup>.

## **II. La noción de debido proceso en el sistema judicial argentino**

El desarrollo que ha hecho la Corte IDH de la noción de debido proceso ha ido permeando en la jurisprudencia de los tribunales nacionales y

---

<sup>28</sup> Cfr. párrs. 97-99.

<sup>29</sup> Cfr. párr. 98.

provinciales, existiendo pronunciamientos en materia administrativa sancionadora que han tomado los criterios convencionales para resolver conflictos donde se ha constatado la vulneración de las garantías mínimas que deben ser observadas en el marco del debido proceso legal.

### **II.a. La CSJN y los Tribunales Federales**

En el ámbito Nacional, a partir del caso “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA”<sup>30</sup>, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) cambia su jurisprudencia anterior que sostenía que las garantías del debido proceso solo se aplicaban a los procesos penales y toma los parámetros convencionales de la Corte IDH.

El caso mencionado se refería a un sumario administrativo por infracciones formales que le fue iniciado por el Banco Central de la República Argentina a la compañía financiera del Sr. Losicer. Dicho proceso sumarial se extendió por más de veinte años, encontrándose en discusión el alcance que cabía asignar a la garantía de obtener un pronunciamiento sin dilaciones indebidas, derivada del art. 18 de la Constitución Nacional y de los Tratados internacionales, en especial, del art. 8 CADH.

Llegado el caso a resolución de la CSJN, esta señaló que las garantías enunciadas en el art. 8 CADH deben ser respetadas por todo órgano o autoridad pública al que le hubieran sido asignadas funciones meramente jurisdiccionales (Considerando 8°), no siendo óbice para la aplicación de dichas garantías la circunstancia de que las sanciones aplicadas por el Banco Central hayan sido calificadas como de carácter disciplinario y no penal, pues según los criterios de la Corte IDH en el caso “Baena”, la justicia realizada a través del debido proceso legal se debe garantizar en todo proceso disciplinario. Los Estados no pueden sustraerse a esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del art. 8 CADH en el caso de sanciones disciplinarias no penales, pues admitir esa interpretación equivaldría dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso (Considerando 9°).

---

<sup>30</sup> CSJN, 26/06/2012, “Losicer, Jorge Alberto y Otros c/ BCRA - Resol 169/05”, *Fallos*, 335:1126.

Respecto del plazo razonable, dijo que éste constituye una garantía exigible en todo proceso, difiriéndose a los jueces la casuística de la determinación de si se ha configurado un retardo en la decisión (Considerando 10°).

Ante la ausencia de pautas temporales indicativas del plazo razonable la CSJN toma los criterios interpretativos de la Corte IDH y del TEDH en relación con los arts. 8 CADH y art. 6 CEDH respectivamente (la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridades, la incidencia de la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona afectada), concluyendo que el trámite sumarial tuvo una dilación irrazonable por cuanto el transcurso de casi veinte años en la sustanciación del sumario resultó evidentemente contrario al principio de celeridad, economía y eficacia que rige la actividad administrativa e implicó una mengua en la garantía del juicio sin dilaciones indebidas.

En relación con la garantía del plazo razonable, la CSJN se ha pronunciado más recientemente en “Banco San Juan S.A. y otros s/ infracción ley 19.359”<sup>31</sup>, donde se puso en cuestión el alcance de dicha garantía bajo el argumento que el derecho que reconoce el art. 8.1 CADH sólo regiría la extensión de procesos de carácter estrictamente judicial (“con intervención de un magistrado”) y no para los que tienen lugar ante entidades administrativas, como el Banco Central.

La CSJN revocó la resolución de la Cámara en tanto desconoció llanamente la doctrina de la propia Corte en la materia, en cuanto descarta que el carácter no estrictamente judicial de un procedimiento pueda erigirse en un óbice para la aplicación del derecho fundamental a que el trámite por el que se busca la imposición de una sanción de naturaleza punitiva se resuelva dentro de un plazo razonable.

En materia de procedimientos migratorios sancionadores existen números fallos de los tribunales de alzada que han intervenido en la resolución de recursos interpuestos por personas extranjeras contra actos administrativos sancionatorios dictados por la Administración (denegación del beneficio de

---

<sup>31</sup> CSJN, 21/12/2022, “Banco San Juan S.A. y otros s/ infracción ley 19.359”, *Fallos*, 345:1519.

reunificación familiar, declaración de irregularidad, expulsión del país y prohibición de reingreso).

En la causa “Centro de Estudios Legales y Sociales y Otros c/ EN – DNM s/ Amparo Ley 16.986”<sup>32</sup>, la Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala V, declaró la invalidez constitucional del DNU 70/2017<sup>33</sup> tomando los parámetros definidos por la Corte IDH y la CSJN. Señaló que tanto la privación temporaria de la libertad como la expulsión han sido caracterizadas como actos sancionatorios, y en cualquier caso, por comportar una seria restricción a los derechos fundamentales, tienen como presupuesto inexcusable la observancia de un procedimiento previo que asegure las garantías mínimas a las que se refieren los arts. 7 y 8 CADH, pues el debido proceso constituye una garantía que debe ser asegurada a toda persona, con independencia de su status migratorio, y aunque se trate de un migrante en situación irregular. Tales garantías mínimas, inicialmente concebidas para los procesos de naturaleza penal, se extienden a los procedimientos en los que se determinen los derechos de cualquier otra naturaleza y deben ser aseguradas de manera efectiva, es decir, no solamente *de iure* o de una forma meramente declamatoria, sino real y eficaz<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala 5, Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22/03/2018, “Centro de Estudios Legales y Sociales y Otros c/ EN – DNM s/ Amparo Ley 16.986”, *Id SAIJ*: FA18100003. Disponible en: <https://www.saij.gob.ar/camara-nac-apelac-contencioso-administrativo-federal-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-centro-estudios-legales-sociales-otros-dnm-amparo-ley-16986-fa18100003-2018-03-22/123456789-300-0018-1ots-eupmocsollaf>

<sup>33</sup> El DNU 70/2017 implementó un procedimiento migratorio especial sumarísimo para la expulsión de extranjeros del país, redujo plazos recursivos y modificó algunas figuras (como la retención preventiva). Fue derogado mediante Decreto 138/2021, del 05/03/2021, el cual restituyó la vigencia de las normas modificadas, sustituidas o derogadas por aquél.

<sup>34</sup> En el mismo caso la Cámara señaló que las garantías mínimas previstas en los arts. 8 y 25 CADH exigen que el migrante sea oído por un tribunal u órgano autorizado para ejercer funciones jurisdiccionales, imparcial e independiente de la policía migratoria, requisito que no se satisface por la existencia de los recursos administrativos interpuestos ante los órganos de jerarquía superior y que pertenecen a la misma dependencia o departamento político del gobierno.

Respecto al plazo de tres días previsto para interponer el recurso administrativo ante el Director Nacional de Migraciones, y para deducir el recurso judicial (arts. 69 quinquies y septies Ley 25.871/2004), lo consideró exiguo y violatorio del debido proceso. Lo mismo respecto a la “retención preventiva” (arts. 69 bis y 70), que debe constituir una medida instrumental, pues la privación de la libertad del migrante que tiene la sola finalidad de hacer efectiva la orden de expulsión, se convierte de hecho en una detención arbitraria, ya que en la práctica la duración de los procedimientos administrativos y judiciales se extiende durante meses o años y no se advierte por qué razones esas mismas circunstancias no habrán de repetirse en los procedimientos migratorios.

En otro caso más reciente, “Benítez Morel, Selva Margarita vs. Dirección Nacional de Migraciones s/ Acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”<sup>35</sup>, la Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia, Provincia de Chaco, aplicó los criterios convencionales para dejar sin efecto la sentencia que rechazó el recurso interpuesto por la accionante -extranjera- contra la disposición de la Dirección Nacional de Migraciones que le denegó el beneficio de reunificación familiar, declaró irregular su permanencia en el territorio nacional y ordenó su expulsión prohibiendo su reingreso a la Argentina con encuadre en el derogado Decreto 70/2017.

La Cámara advirtió la ilegalidad del proceso administrativo previo el que, además de no encontrarse vigente, violentaba garantías constitucionales de la migrante, básicamente el derecho de defensa, máxime ante sus circunstancias personales, dado que convivía con su grupo familiar compuesto por sus cuatro hijos, de los cuales dos eran menores de edad (escolarizados y que dependían de su madre, la que se ocupaba de su manutención y cuidado) e inclusive, el menor de ellos había nacido en Argentina.

Destacó que los extranjeros migrantes en particular aquéllos que tienen a su cargo menores de edad, resultan especialmente vulnerables por lo que se les debe garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, defensa en juicio y debido proceso en el procedimiento que concluye con su expulsión, no siendo posible obviar el examen de las condiciones personales y familiares de cada caso, así como las particularidades que hayan tenido lugar a lo largo de su tramitación.

En la causa “Fleitas Mencía, Rufino vs. Ministerio Interior, Obras Públicas y Viviendas y otro s/ Impugnación de acto administrativo”<sup>36</sup>, la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, declaró la nulidad de la resolución de la Dirección Nacional de Migraciones que había denegado el beneficio de dispensa familiar solicitado por el actor –oriundo de la República del Paraguay– y

---

<sup>35</sup> Cámara Federal de Apelaciones, Resistencia, 21/06/2023, “Benítez Morel, Selva Margarita vs. Dirección Nacional de Migraciones s. Acción mere declarativa de inconstitucionalidad”. *Rubinzal online*: RC J 2386/23.

<sup>36</sup> Cámara Federal de Apelaciones, Sala I, Bahía Blanca, 22/06/2023, “Fleitas Mencía, Rufino vs. Ministerio Interior, Obras Públicas y Viviendas y otro s/ Impugnación de acto administrativo”. *Rubinzal online*: RC J 2291/23.

declarado irregular su permanencia en el territorio nacional (con orden de expulsión del país y prohibición de reingreso con carácter permanente).

El Tribunal dispuso el reenvío de las actuaciones al organismo migratorio para que dicte un nuevo acto, dado que se corroboró la existencia de una afectación al debido proceso adjetivo, al no haber cumplido la demandada con lo dispuesto por la normativa tendiente a resguardar el derecho de defensa del extranjero (no tuvo acceso a asistencia letrada gratuita al inicio del procedimiento administrativo, por lo que debió velar él mismo por su defensa, aún sin contar con los conocimientos técnicos específicos, redactando de puño y letra una presentación contra la disposición cuestionada).

Son numerosos los casos referidos a la adopción de medidas sancionatorias de expulsión, retención y prohibición de reingreso de extranjeros, donde los tribunales nacionales han considerado la importancia de asegurar de manera efectiva las garantías del debido proceso<sup>37</sup>.

## **II.b. Los Tribunales Provinciales**

A nivel provincial, se advierte una apertura y recepción del debido proceso con el alcance que le ha dado la Corte IDH. Ello se refleja en las resoluciones dictadas por los Superiores Tribunales de Justicia Provinciales en casos traídos a su resolución en función de su competencia contencioso-administrativa.

A modo de ejemplo, a continuación, se analizan brevemente algunas sentencias de las provincias de La Pampa, Neuquén, San Luis y Formosa, sin que estas referencias impliquen un tratamiento acabado del tema que es más profundo y excede la finalidad de este artículo.

### **II.b.1) La Pampa**

En la Provincia de La Pampa, cabe hacer mención a tres casos donde se pronunció el Superior Tribunal de Justicia admitiendo la violación del debido proceso:

---

<sup>37</sup> Vid. Cámara Federal de Apelaciones Sala I, La Plata, 07/02/2023, "Lin, Xiadi vs. Dirección Nacional de Migraciones (DNM) s. Recurso directo". *Rubinzal online*: RC J 383/23; Cámara Federal de Apelaciones, Mar del Plata, 04/04/2023, "Dirección Nacional de Migraciones vs. Chalco Prado, Oscar Elesvan s. Orden de retención – Migraciones". *Rubinzal online*: RC J 1255/23; entre otros.

- Zárte Gustavo Marcelo c/ Municipalidad de General Acha s/ Demanda Contencioso Administrativa”, referido a la cesantía del agente Zárte dispuesta por el Poder Ejecutivo de la Municipalidad de General Acha, mediante Resolución nº810/19<sup>38</sup>.

En su sentencia, el Tribunal señaló que la presunción de culpa en los procedimientos administrativos disciplinarios (ante faltas objetivas) y la aplicación de sanciones automáticas, no impide el ejercicio del debido proceso, en la medida en que previo a la sanción, corresponde que el agente ejerza su defensa. También dijo que el sumario administrativo participa del principio *in dubio pro disciplinario*, que implica que todo agente inculcado de la comisión de una infracción es inocente en tanto no se pruebe su culpabilidad.

- “Díaz Juan Carlos c/ Dirección Provincial de Vialidad, Estado Provincial s/ Demanda Contencioso Administrativa”<sup>39</sup>, sobre la sanción disciplinaria de diez días de suspensión aplicada al Sr. Díaz por Resolución nº125/2021. Aquí, el Tribunal dijo que el plazo razonable comprende a los procesos disciplinarios en sede administrativa y su delimitación corresponde a los órganos jurisdiccionales caso por caso, debiendo seguirse para ello los cuatro elementos que la Corte IDH plantea en los casos “Suárez Rosero vs. Ecuador”, “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, “Valle Jaramillo y otros vs. Colombia” y Tenorio Roca y otros vs. Perú”.

- “Herner Ricardo Ariel c/ Provincia de La Pampa s/ Demanda Contencioso Administrativa”<sup>40</sup>, relacionado con la sanción de exoneración del agente de la Policía Provincial dispuesta mediante Decreto nº201/15.

En este caso el STJ indicó que la demora injustificada en el procedimiento administrativo disciplinario debe calificarse como incompatible con el debido proceso, toda vez que va en contra de los principios de celeridad, economía y eficacia que han de nutrir la actividad administrativa.

---

<sup>38</sup> STJ, Sala C, La Pampa, 12/05/2022, “Zárte, Gustavo Marcelo contra Municipalidad de General Acha sobre Demanda Contencioso Administrativa”. Disponible en: <https://consultarjurisprudencia.justicialapampa.gob.ar/Home/detalle/35299>

<sup>39</sup> STJ, Sala C, La Pampa, 08/07/2024, “Díaz Juan Carlos c/ Dirección Provincial de Vialidad, Estado Provincial s/ Demanda Contencioso Administrativa”. Disponible en: <https://consultarjurisprudencia.justicialapampa.gob.ar/Home/detalle/42113>

<sup>40</sup> STJ, Sala C, La Pampa, 08/05/2019, “Herner Ricardo Ariel c/ Provincia de La Pampa s/ Demanda Contencioso Administrativa”.

El máximo tribunal provincial toma los criterios adoptados por la CSJN en “Lociser”, señalando que es una cuestión no controvertida que la garantía del plazo razonable comprende a los procesos disciplinarios en sede administrativa, pero cuya delimitación corresponde a los jueces en cada caso, debiendo seguirse para ello las pautas que la Corte Interamericana ha dado en “Suárez Rosero vs. Ecuador” para determinar la razonabilidad de dicho plazo, a saber: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales<sup>41</sup>.

### **II.b.2) Neuquén**

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén, ha aplicado también las pautas interpretativas sentadas por la Corte IDH en oportunidad de intervenir en procesos administrativos de naturaleza sancionatoria que han llegado a su conocimiento.

En el caso "Pacheco Eduardo G. c/ Municipalidad de Bajada del Agrio s/ Acción Procesal Administrativa"<sup>42</sup>, al resolver sobre la sanción disciplinaria de quince días de suspensión sin goce de haberes y sin sumario previo impuesta al Sr. Pacheco –empleado municipal–, el TSJ dijo que: “...si el procedimiento administrativo constituye siempre una garantía jurídica, este carácter adquiere especial importancia cuando se trata del trámite cuyo objeto es la imposición de una sanción administrativa. En efecto, la Administración no puede sancionar sin la previa instrucción de un procedimiento encaminado a comprobar la infracción que respete el principio axiológico fundamental del debido proceso adjetivo del artículo 18 de la Constitución Nacional, y concordantes con las normas legales y reglamentarias aplicables en cada tipo de relación de empleo público”<sup>43</sup>.

Agregó que, la necesidad de instruir sumario se hace más patente si se tiene en cuenta la gravedad de la sanción impuesta, ya que, si previo a la

---

<sup>41</sup> Cfr. Corte IDH, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador (Fondo), Sentencia de 12 de noviembre de 1997, Serie C, n° 35, párr. 72.

<sup>42</sup> TSJ, Sala Procesal Administrativa, Neuquén, 09/10/2018, "Pacheco Eduardo G. c/ Municipalidad de Bajada del Agrio s/ Acción Procesal Administrativa". Disponible en: [http://juriscivil.jusneuquen.gov.ar/cgi-bin/koha/opacdetail.pl?biblionumber=2205&query\\_desc=su%3A%22SANCION%22](http://juriscivil.jusneuquen.gov.ar/cgi-bin/koha/opacdetail.pl?biblionumber=2205&query_desc=su%3A%22SANCION%22)

<sup>43</sup> Cfr. Punto IX del resolutorio.



aplicación de cualquier sanción, es condición inexcusable que el afectado tenga la ocasión de formular su descargo antes de la emisión del acto (es decir ser oído en tiempo y forma adecuada y poder ofrecer, producir y controlar la prueba que hace a su defensa), frente a una sanción grave –como es la suspensión por quince días– tales recaudos no son materia disponible y su cumplimiento adecuado y legítimo son aspectos susceptibles de contralor judicial para garantizar el debido proceso legal dentro de un proceso administrativo disciplinario.

En fundamento de su postura, el TSJ cita a la Corte IDH en el caso “Baena”, donde dijo que es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. De allí que el Tribunal entiende que rigen para el caso bajo su estudio, en forma analógica, las garantías rituales establecidas, tanto en la Constitución Provincial (art. 62 y ss. CP), como en el bloque de constitucionalidad federal (art. 18 CN y Tratados y Convenciones con jerarquía constitucional).

En “Romero Luis Oscar c/ Municipalidad de Centenario s/ Acción Procesal Administrativa”<sup>44</sup>, el Tribunal analiza el caso (referido al cambio de funciones, inasistencias injustificadas del agente municipal y suspensión de sus haberes por veintiocho días) a la luz del principio de legalidad señalando que en un Estado de derecho dicho principio preside todo el accionar de la Administración, encontrándose ésta sometida a la ley, debiendo limitar sus posibilidades de actuación a la ejecución de la misma.

En “Urra, María Soledad c/ Municipalidad de Las Lajas s/ Acción Procesal Administrativa”<sup>45</sup>, el TSJ recuerda lo manifestado por el Cuerpo en Acuerdos

---

<sup>44</sup> TSJ, Sala Procesal Administrativa, Neuquén, 03/09/2015, “Romero Luis Oscar c/ Municipalidad de Centenario s/ Acción Procesal Administrativa”. Disponible en: [http://juriscivil.jusneuquen.gov.ar/cgi-bin/koha/opac-search.pl?q=ccl=an%3A%2230%22&sortby=relevance\\_dsc&count=20](http://juriscivil.jusneuquen.gov.ar/cgi-bin/koha/opac-search.pl?q=ccl=an%3A%2230%22&sortby=relevance_dsc&count=20)

<sup>45</sup> TSJ, Sala Procesal Administrativa, Neuquén, 15/09/2010, “Urra, María Soledad C/ Municipalidad de las Lajas S/ Acción Procesal Administrativa”. Disponible en: <http://200.41.231.85/cmoeext.nsf/f931dedf84dff134032576fe00489a72/2700ad1eeeb4eb44032577c800607c4a?OpenDocument>

n°1346/07, 1369/07, 1500/08 y 1633/09 (con cita de la Corte IDH en el caso “Baena”, párr. 106), en punto a la similar naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, por ser ambas, manifestación del poder punitivo del Estado.

En este caso (que versaba sobre la suspensión de quince días de la Sra. Urra, empleada de la Radio Municipal de Las Lajas por hacer declaraciones en el marco de un conflicto gremial), cobra particular importancia el contexto en que la actora vertió las declaraciones, que era el propio de un conflicto gremial. Lo cual condujo a evaluar si la acción reprochada fue antijurídica o, por el contrario, la empleada actuó en el ejercicio legítimo de sus derechos laborales, lo que constituiría una causa de justificación.

Aun cuando no estuviera positivada en el Estatuto municipal la norma permisiva, lo cierto es que de ninguna manera la aplicación de aquél podría ir en desmedro de un derecho reconocido por el resto del ordenamiento jurídico constitucional, en tanto éste hubiera sido ejercido legítimamente. Tal conclusión se desprende de que, si un hecho no es antijurídico, significa que no es ilícito para el orden jurídico considerado en su totalidad y, siendo que la responsabilidad disciplinaria (a diferencia de la responsabilidad civil) no puede generarse sino por actos ilícitos de los agentes públicos, la existencia de una causa de justificación proveniente del resto del ordenamiento jurídico elimina la posibilidad de reproche administrativo. Al tratarse en la especie del legítimo ejercicio de un derecho de jerarquía constitucional, la conclusión expresada también es corolario de la supremacía de la Constitución (arts. 16 CP y 31 CN). Claro está, para que opere esta causal de eliminación de la antijuridicidad de una conducta es necesario que el derecho haya sido ejercido legítimamente.

Agrega el TSJ que, el conflicto que se da entre la potestad disciplinaria de la Administración y el derecho de huelga no puede ser resuelto en abstracto, desde que no es posible determinar una jerarquía de bienes jurídicos, prescindiendo de las circunstancias particulares en la que se produce la contradicción. La evaluación de la legitimidad del ejercicio del derecho debe hacerse en el caso concreto, tomando en cuenta sus circunstancias propias. En tal sentido, se aprecia que las expresiones sancionadas tenían una clara

vinculación con el conflicto gremial y puede decirse que respondían a la finalidad de defender los intereses de la parte trabajadora, en este caso representada por una de sus integrantes<sup>46</sup>. Es cierto que el régimen disciplinario de la Administración tiene como fin el mantenimiento del orden necesario para su normal y eficaz funcionamiento, pero ese orden no puede perseguirse al precio de acallar las críticas proferidas en el marco de un conflicto gremial, por mínimas que ellas fueran.

Este caso cobra especial relevancia dado que, en su análisis, el TSJ recoge los criterios que postula la Corte IDH en relación con la importancia de analizar los derechos en su conjunto, como parte de un sistema integral.

En “Brillo Marcelo Javier c/ Provincia de Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”<sup>47</sup>, el Tribunal resolvió que corresponde declarar la nulidad de la indagatoria y, en consecuencia, de la sanción disciplinaria de cesantía del Sr. Brillo, empleado de la Legislatura de la Provincia de Neuquén, dispuesta por Resolución 487/10, al no haber reunido dicha audiencia los requisitos mínimos para cumplir su finalidad de verdadero acto de defensa, en el sentido del más puro ejercicio de la inviolable garantía de ser oído en forma previa a la decisión del caso<sup>48</sup>.

En este caso, el TSJ reiteró la plena vigencia del derecho de defensa en el ámbito disciplinario, al indicar que: “en el mismo deben observarse las garantías del debido proceso, de forma tal que en el caso concreto el procedimiento aplicado no cercene la posibilidad de una defensa efectiva: Tal

---

<sup>46</sup> La empleada no se refirió a cuestiones que fueran más allá de los asuntos de interés público que motivaron la entrevista.

<sup>47</sup> TSJ, Sala Procesal Administrativa, Neuquén, 30/04/2014, “Brillo Marcelo Javier c/ Provincia de Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”, *Id* SAIJ: FA14070010. Disponible en: <https://www.saij.gob.ar/tribunal-superior-justicia-local-neuquen-brillo-marcelo-javier-provincia-neuquen-accion-procesal-administrativa-fa14070010-2014-04-30/123456789-010-0704-1ots-eupmocsollaf?>

<sup>48</sup> Ello, en función del cúmulo de las circunstancias particulares que rodearon a la indagatoria: denegación a la defensa del pedido de fotocopias del sumario, impidiendo el acceso a las pruebas de cargo previo a declarar; intimación carente de cualquier circunstanciación e insuficiente para que el imputado tuviera el acabado conocimiento del hecho que le debe ser impartido, lo cual no se subsanó ni siquiera ante la expresa petición en tal sentido del acusado. Además, la prueba de cargo se había producido totalmente sin posibilitar el contradictorio y el control de la defensa.

conclusión parte de la similar naturaleza que, como ejercicio del poder punitivo estatal, presentan ambas potestades, la sancionatoria disciplinaria y la penal”<sup>49</sup>.

Por último, en “Jaques Héctor Luis c/ Provincia de Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”<sup>50</sup>, referido a la destitución por cesantía del agente de la Policía de la Provincia de Neuquén, el TSJ citando a “Baena”, destacó que las garantías rituales judiciales son trasladables al procedimiento sancionatorio administrativo, reconociendo la vigencia en el ámbito sancionatorio administrativo del derecho a ser juzgado en un plazo razonable (arts. 21 CP; 18, 33 y 75, inciso 22 CN; 14.3.c PIDCP y 8.1 CADH). Siendo justamente una garantía para el sumariado, no puede redundar en su perjuicio, como ocurrió en el caso citado.

### II.b.3) San Luis

En la provincia de San Luis, el Superior Tribunal de Justicia en “Amieva Lorena Paola c/ Municipalidad de Nogolí s/ Demanda Contencioso Administrativa”<sup>51</sup>, consideró vulneradas las garantías del debido proceso, derecho de defensa y estabilidad en el empleo público de la demandante quien fue dejada cesante de su cargo de planta permanente de la Municipalidad de Nogolí.

En tal sentido dijo que: “la actividad administrativa debe servirse del ordenamiento vigente, a fin de respetar los derechos y garantías del agente durante todo el tiempo que dure la relación de empleo público, ya que ello garantiza al agente la abstención por parte de la administración, de ejercer su poder de forma excesiva o irracional”<sup>52</sup>, añadiendo que, para disponer el cese inmediato del vínculo laboral, debió existir un sumario previo, y como consecuencia de éste, un acto administrativo debidamente fundado que así lo disponga.

---

<sup>49</sup> Cfr. Punto IX del resolutorio.

<sup>50</sup> TSJ, Neuquén, 14/09/2014, “Jaques Héctor Luis c/ Provincia de Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”. Disponible en: <http://200.41.231.85/cmoeext.nsf/f931dedf84dff134032576fe00489a72/1234658a2131e0d203257713004f2b50?OpenDocument>

<sup>51</sup> STJ, San Luis, 19/04/2023, “Amieva Lorena Paola c/ Municipalidad de Nogolí s/ Demanda Contencioso Administrativa”. Disponible en: [https://busca.justiciasanluis.gov.ar/publico/buscador\\_list.php?goto=92](https://busca.justiciasanluis.gov.ar/publico/buscador_list.php?goto=92)

<sup>52</sup> Cfr. p. 6 del resolutorio.

En consecuencia, entendió que el acto administrativo que dispuso la cesantía (Decreto n°01-MN-19), se encontraba fundado únicamente en la necesidad de reestructuración y ordenamiento de la planta municipal, y fue dictado sin previo sumario administrativo en violación del debido proceso y derecho de defensa, resultando arbitrario e infundado.

En “Díaz Erica Liliana y otros c/ Municipalidad de Quines s/ Demanda Contencioso Administrativa”<sup>53</sup>, el STJ hizo lugar a la demanda bajo el argumento que el acto administrativo sancionador, que revocó las designaciones de planta permanente de los empleados, carecía de suficiente motivación para sostener la juridicidad del mismo en orden a producir –nada menos– que la desvinculación de los agentes públicos previamente designados en planta permanente del municipio<sup>54</sup>.

Por último, en “Cavallaro Jorge Osvaldo c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis”<sup>55</sup>, donde se discutió la cesantía del empleado y el seguimiento de un proceso sumarial sin las garantías del debido proceso, el Tribunal señaló que la garantía de la defensa en juicio es desde luego aplicable al procedimiento administrativo y dijo: “Cuando no se han respetado los principios fundamentales de la misma y especialmente el derecho de ser oído con ataque y defensa, y de oír lo que alegan los adversarios, y de producir la prueba de descargo de que el interesado quiera valerse, no se ha preparado la voluntad en la forma prevista por el orden jurídico”<sup>56</sup>. En consecuencia, hizo lugar a la demanda contencioso administrativa, declaró la nulidad del procedimiento seguido en sede administrativa y del Decreto 900/SH/2018, ordenando la reincorporación del agente a la planta permanente de la Municipalidad de la Ciudad de San Luis, con

---

<sup>53</sup> STJ, San Luis, 02/10/2018, “Díaz Erica Liliana y otros c/ Municipalidad de Quines s/ Demanda Contencioso Administrativa”.

Disponible en: [https://busca.justiciasanluis.gov.ar/publico/buscador\\_list.php?goto=390](https://busca.justiciasanluis.gov.ar/publico/buscador_list.php?goto=390)

<sup>54</sup> La acción contenciosa administrativa fue entablada por un grupo de empleados de la Municipalidad de Quines, quienes a fines del 2015 fueron desvinculados de la relación de empleo que desempeñaban en el municipio mediante Decreto 03/2015 dictado por el nuevo Intendente que asumía funciones, quien invocó la fragilidad de la situación económico financiera del municipio en relación al inusual incremento del personal -contratados y permanentes- acaecido en los últimos meses de la gestión anterior, y teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la prestación de servicios públicos elementales.

<sup>55</sup> STJ, San Luis, 30/06/2021, “Cavallaro Jorge Osvaldo c/ Municipalidad de la Ciudad de San Luis”. Disponible en: [https://busca.justiciasanluis.gov.ar/publico/buscador\\_list.php?q=\(contenido~contains~CAVALLARO\)](https://busca.justiciasanluis.gov.ar/publico/buscador_list.php?q=(contenido~contains~CAVALLARO))

<sup>56</sup> Cfr. pp. 20 y 21 del resolutorio.

el reconocimiento de la antigüedad que detentaba al momento de la desvinculación.

#### **II.b.4) Formosa**

En la causa "Estigarribia David Moisés c/ Provincia de Formosa (Poder Judicial)"<sup>57</sup>, se resolvió que la Administración (Superior Tribunal de Justicia) en la tramitación de las actuaciones administrativas que decantaron en la declaración de cesantía del actor, afectó su derecho subjetivo consistente en la estabilidad en el empleo público, violentándose su derecho de defensa y del debido proceso, por lo que se declaró la reincorporación del agente en el cargo que revestía con anterioridad a la medida expulsiva y consideró vulneradas las garantías del debido proceso, derecho de defensa y estabilidad en el empleo público.

En su sentencia el STJ expresó que:

- La causal invocada no exigía la formación de sumario previo, pero ello no autorizaba vulneración alguna al principio de defensa en juicio y al debido proceso, máxime cuando el art. 13 del RIAJ (Reglamento Interno para la Administración de Justicia) prescribe que las sanciones que no requieren la formación de sumario, deberán aplicarse por resolución fundada, oído que fuera el agente.

- En todos los casos, haya o no sumario, el imputado debe ser oído. Esta garantía esencial que emerge del art. 18 CN, no solo debe observarse en el proceso penal judicial, sino también en la aplicación de sanciones disciplinarias administrativas.

- No es discutida la discrecionalidad que tiene la Administración en materia disciplinaria para establecer la naturaleza y la entidad de la falta y en consecuencia el tipo o clase de sanción a aplicar, pero nunca puede ser ello óbice para la falta de motivación del acto, la cual no es otra cosa que la declaración de cuáles han sido las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emisión del acto.

---

<sup>57</sup> STJ, Formosa, 26/11/2014, "Estigarribia David Moisés c/ Provincia de Formosa (Poder Judicial)". Disponible en: <http://www.jusformosa.gov.ar/decisiones-judiciales/jurisprudencia>

### III. Conclusiones

1ª) A través de su labor consultiva y contenciosa, la Corte IDH ha ido construyendo un concepto autónomo de debido proceso, como un derecho humano fundamental, universal, de dimensión global e integral y de máximo alcance.

2ª) La elaboración de concepto autónomos, en cuanto técnica de protección efectiva del estándar mínimo de los derechos humanos, permite a la Corte IDH definir los términos contenidos en la CADH como regla interpretativa, para garantizar y proteger el contenido de los derechos que ella consagra de calificaciones e interpretaciones nacionales que puedan soslayar su verdadero sentido y finalidad.

3ª) La noción de debido proceso debe ser evaluada junto al principio de legalidad para determinar su real sentido y alcance en cada caso.

4ª) La aplicación de los parámetros de convencionalidad desarrollados por la Corte IDH a partir de la noción autónoma del debido proceso son obligatorios para los Estados que han reconocido su competencia (art. 62.1 CADH) y para sus poderes constituidos, especialmente, cuando se trata del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

5ª) Dicha obligación deriva en primer lugar, del deber que tienen los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (art. 1.1 CADH). En segundo lugar, del deber de adaptar su derecho interno, si el ejercicio de esos derechos y libertades no estuvieran ya garantizados por las disposiciones legislativas o de otro carácter (art. 2 CADH). En tercer lugar, del deber de garantizar y proteger un piso mínimo de derechos (art. 29 CADH).

6ª) Los casos comentados muestran el influjo que los parámetros de convencionalidad interamericanos han tenido en el sistema judicial argentino, tanto a nivel nacional como provincial, lo cual pone de manifiesto la existencia de un diálogo entre los distintos sistemas y sus intérpretes, que debe ser promovido y mejorado.

7ª) Ante la diversidad de normas y de reglas de interpretación y aplicación, la construcción de parámetros de convencionalidad y conceptos autónomos contribuye a garantizar el estado de derecho y la tutela efectiva de los derechos.

#### IV. Bibliografía

BOUAZZA ARIÑO, O. (2022), *Sanciones administrativas y garantías del proceso penal en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 72, pp. 521-545. Accesible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.72.08>

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R. (2001), *Curso de Derecho Administrativo* (10ª ed.), T. I, Madrid, Ed. Civitas.

GARCÍA PULLÉS, F. R. (2020), *La potestad sancionatoria administrativa y las garantías del derecho penal*. Revista Prudentia Iuris de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, N. Aniversario, pp. 263-279. Accesible en: <https://doi.org/10.46553/prudentia.aniversario.2020.pp.263-279>

MARIENHOFF, M. S. (1993), *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.

RUBIO, M. G. (1984), *La potestad sancionatoria administrativa y las garantías del derecho penal*. Revista Prudentia Iuris de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, N. Aniversario, pp. 263-279.

WALDRON, J. (2012), *Dignity, Rank, and Rights*, Oxford, Oxford University Press.