

Convencionalidad e infracciones disciplinarias Análisis a la luz de los estándares interamericanos

Jaime Orlando Santofimio Gamboa
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Externado de Colombia
Consejero de Estado

E-mail: jaime.santofimio@uexternado.edu.co

1. Concepto de convencionalidad y su vigencia en relación con la actividad administrativa sancionadora

1.1. Concepto de convencionalidad.

1.2. Fundamentos de la convencionalidad.

1.2.1. Arts.1, 2, 29, 30, 63 CADH

1.2.2. Arts. 26, 27, 30, 31, 53 Convención de Viena de 1969.

1.2.3. Art. 1 Declaración Universal de Derechos Humanos

1.2.4. Preámbulo, arts.1, 2, 11 a 29, 93, 214, 226.

1.3. Vigencia de la convencionalidad en relación con el ejercicio de la función pública administrativa sancionadora.

1.3.1. Art. 2, 25, 29 CADH

1.4. Casos paradigmáticos de convencionalidad

1.4.1. Caso Castillo Petruzzi, (1999), párs 101, 108, 110

1.4.2. Caso Myrna Mack Chang (2003), párs 157, 179

1.4.3. Almonacid Arellano (2006), párs 124, 125, 126

2. Los estándares convencionales en materia de infracciones y sanciones

2.1 Regla convencional del debido proceso (*Casos Chocrón Chocrón, párr 115; Granier RCTV, 194; familia Pacheco Tineo, 162, 199; Baena Ricardo, 129; Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, 249; Barbani Duarte y otros, 133, 142*)

2.1.1. Sub-regla del derecho a ser oído

2.1.2. Sub-regla del derecho a la contradicción

2.1.3. Sub-regla de la doble instancia.

2.1.4. Sub-regla de la publicidad.

2.2. Regla convencional del deber de motivación. (*Casos IV vs Bolivia, 213; Flor Freire, 137, 184; Maldonado Ordóñez, 87, 88; López Mendoza, 146, 147, 148, 149; Chocrón Chocrón, 118, 120; Barbani Duarte y otros, 183*)

2.2.1. Sub-regla de justificación razonada fáctica y jurídica.

2.2.2. Sub-regla de garantía de un procedimiento administrativo y recursos efectivos.

2.2.3. Sub-regla del control amplio sobre los hechos del caso

2.3. Regla convencional de tipicidad (*Casos IV vs Bolivia, 218; Flor Freire, 184, Maldonado Ordóñez, 89; López Mendoza, 201; Chocrón Chocrón, 120; Baena Ricardo, 106*)

2.3.1. Sub-regla de la adecuación fáctica de la infracción.

2.3.2. Sub-regla de la relevancia jurídica.

2.4. Regla convencional de la proporcionalidad (*Casos Chocrón Chocrón, 115; Baena Ricardo, 172*)

2.4.1. Sub-regla de proporcionalidad en la adecuación de la infracción.

2.4.2. Sub-regla de proporcionalidad en la adecuación de la sanción. (*Caso IV vs Bolivia, 302*)

2.5. Regla convencional del ejercicio pleno del derecho de defensa. (*Casos IV vs Bolivia, 307; López Mendoza, 107*)

2.5.1. Sub-regla de la autoridad competente

2.5.2. Sub-regla de la imparcialidad.

2.5.3. Sub-regla de la presunción de inocencia.

2.6. Regla convencional de legalidad (*Casos Flor Freire, 146; Maldonado Ordóñez, 89; Granier RCTV, 184; familia Pacheco Tineo, 131; Chocrón Chocrón, 115*)

2.7. Regla convencional de no retroactividad.

2.8. Regla convencional de límites a la discrecionalidad por aplicación del "test de previsibilidad". (*Caso Chocrón Chocrón, 115*).

2.8.1. Sub-regla de límites a la discrecionalidad por respeto a los derechos humanos

2.8.2. Sub-regla de la discrecionalidad administrativa en principio es convencional.

2.8.3. Sub-regla según la cual recurrir a conceptos jurídicos indeterminados no es violatorio de los principios de legalidad y de no retroactividad.

2.8.4. Sub-regla alcance de la discrecionalidad definida clara y adecuada para que no haya arbitrariedad.

2.9. Regla convencional de la igualdad. (*Casos niñas Yean y Bosico, 166, 172; Barbani Duarte y otros, 183*)

2.10 Regla convencional del plazo razonable en cuanto al procedimiento y decisiones sancionadoras. (*Casos López Mendoza, 205; niñas Yean y Bosico, 142; Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, 248, 250, 251*)

2.11. Regla convencional de los límites a las sanciones administrativas que afectan derechos políticos (*Casos López Mendoza, 105; niñas Yean y Bosico, 166, 172*)

3. Casuística de los estándares convencionales en materia de infracciones y sanciones

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso IV vs Bolivia, sentencia de 30 de noviembre de 2016.
 - **Caso. Intervención quirúrgica a la que fue sometida mujer en un hospital público después de la cual perdió su función reproductora.**
 - **Estándares.**
 - **Deber de motivación.** Falta de motivación de la decisión administrativa que dejó sin efecto la destitución del médico (párr 213)
 - **Principios de legalidad y tipicidad.** Vulneración de los principios de legalidad y tipicidad ya que el consentimiento informado y la regulación de las intervenciones quirúrgicas era equívoca, imprecisa y contradictoria (párr 218)
 - **Principio de tipicidad.** Ni *“siquiera el propio personal de salud tenía claridad respecto a qué norma se debía aplicar en el caso de la señora I.V.”* (párr 218)
 - **Proporcionalidad en la adecuación de la sanción.** Ante las esterilizaciones no consentidas, involuntarias o bajo coacción los Estados tienen mandato convencional de establecer sanciones apropiadas (párr 302)
 - **Derecho de defensa y razonabilidad.** Realizar los procedimientos administrativos pronto, independientes, imparciales y que se traduzcan en sanciones (párr 307)

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Flor Freire vs Ecuador, sentencia de 31 de agosto de 2016.

- **Caso. Separación de cargo a funcionario militar en aplicación de Reglamento Disciplinario Militar por actos sexuales entre personas del mismo sexo**
- **Estándares.**
 - **Deber motivación. Carga argumentativa, probatoria, justificación objetiva y razonable que justifique diferencia de trato (párr 137). Exigencia de mayor nivel que exige analizar gravedad de la conducta y proporcionalidad de la sanción (párr 184)**
 - **Tipicidad y relevancia. Indicación precisa de lo que constituye falla y relevancia o entidad jurídica para justificar la consecuencia sancionadora (párr 184)**
 - **Principio de legalidad. Adopción de sanciones disciplinarias con respeto estricto a los derechos básicos de la persona y verificando a efectiva existencia de la conducta ilícita (párr 146). No es asimilable la precisión en la descripción de la infracción en materia penal, que en la disciplinaria (párr 146)**

3. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Maldonado Ordóñez vs Guatemala, sentencia de 3 de mayo de 2016.

- **Caso. Procedimiento administrativo de destitución de funcionaria de la Oficina del Procurador de Derechos Humanos**
- **Estándares.**
 - **Deber motivación.** No existía motivación debidamente justificada y razonada para haber destituido a la funcionaria (párrs 87, 88)
 - **Principio de legalidad.** Definición previa de la infracción y de la sanción en aplicación del art.9 de la CADH (párr 89)
 - **Tipicidad. Adecuación fáctica de la infracción.** La adopción de sanciones administrativas debe tener en cuenta el respeto de los derechos básicos de las personas y verificar cuidadosamente la existencia de conducta ilícita (párr 89)

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs Venezuela, sentencia de 22 de junio de 2015.

- Caso. Violación a la libertad de expresión de accionistas, directivos y periodistas de canal “Radio Caracas Televisión” en razón de la decisión del Estado de no renovarle la concesión”
- Estándares.
 - Principio de legalidad. Necesaria relación entre procesos, sanciones y hechos (párr 184)
 - Debido proceso. No se demostró la realización de procedimientos encaminados a sancionar las actuaciones irregulares (párr 194).

5. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso familia Pacheco Tineo vs Bolivia, sentencia de 25 de noviembre de 2013.

- Caso. Devolución de la familia Pacheco Tineo desde Bolivia a Perú como consecuencia del rechazo de la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiados en Bolivia y su decisión de su expulsión.
- Estándares.
 - Principio de legalidad. El incumplimiento de las leyes migratorias no puede tener carácter punitivo, ni la detención debe asimilarse como medida sancionatoria en caso de situación irregular (párr 131).
 - Debido proceso. Publicidad. Toda actuación administrativa debe en su apertura ser notificada (párr 162)
 - Debido proceso. Derecho a ser oídas (párr 199).

6. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso López Mendoza vs Venezuela, sentencia de 1 de septiembre de 2011.
- **Caso. Inhabilitación al señor López Mendoza para ejercer función pública por vía administrativa en contravención de los estándares convencionales.**
 - **Estándares.**
 - Límites a las sanciones administrativas que afectan derechos políticos. Aplicación directa del art.23 CADH (párr 105).
 - Derecho de defensa. Autoridad competente. El órgano que impuso las sanciones no era el “juez competente”, sin condena y no son resultado de un “proceso penal” respetando las garantías judiciales del art.8 de la CADH (párr 107)
 - Deber de motivación No se hizo análisis concreto respecto a la gravedad de los hechos, la afectación a la colectividad, la ética pública y la moral administrativa, sin remitirse a juicios de responsabilidad de otras autoridades o procedimientos (párrs 146, 147, 148, 149).
 - Tipicidad. Falta de marco normativo para graduar sanciones y definir las accesorias (párr 201)
 - Plazo razonable. La incertidumbre del plazo para imponer las sanciones accesorias contraria a la seguridad jurídica de todo procedimiento sancionatorio (párr 205)

7. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Chocrón Chocrón vs Venezuela, sentencia de 1 de julio de 2011.

- Caso. Destitución arbitraria de Jueza de Primera Instancia en lo Penal.
- Estándares.
 - Debido proceso. Toda autoridad debe respetar los derechos de las personas cuando resultan afectadas por sus decisiones (párr 115).
 - Límites a la discrecionalidad. Límite infranqueable el respeto de los derechos humanos (párr 115).
 - Principio de legalidad. La actuación administrativa sancionadora debe estar regulada y no se puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías (párr 115)
 - Deber de motivación. Debe exteriorizarse la justificación razonada para llegar a una conclusión (párrs 118, 120)
 - Tipicidad. En materia disciplinaria es imprescindible indicar con precisión lo que constituye la falta (párr 120).

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de las niñas Yean y Bosico vs República Dominicana, sentencia de 8 de septiembre de 2005.

- Caso. Negación por las autoridades de registro civil de las actas de nacimiento de niñas a pesar de haber nacido en el territorio del Estado.
- Estándares.
 - Plazo razonable. El procedimiento debe ser sencillo y razonable, especialmente cuando puede producirse sanción que deja a las personas en condición de apátridas (párr 142).
 - Principio de igualdad. Debe preservarse respecto de sujetos de especial protección (v.gr., niños) involucrados en procedimientos sancionatorios, que pueda representar situación de continua vulnerabilidad (párrs 166, 172).

9. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Baena Ricardo y otros vs Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001.

- Caso. Destitución de 270 empleados públicos que participaron en manifestación por reclamos laborales.
- Estándares.
 - Tipicidad. Adecuación fáctica de la infracción. La adopción de sanciones administrativas debe tener en cuenta el respeto de los derechos básicos de las personas y verificar cuidadosamente la existencia de conducta ilícita (párr 106).
 - Debido proceso. Cuando se vaya a imponer sanciones se deben respetar las garantías del art. 8 de la CADH (párr 129).
 - Proporcionalidad. Las medidas sancionatorias no eran necesarias para salvaguardar el orden público, esto es no cumplieron el criterio de necesidad en una sociedad democrática para restringir la libertad de asociación del art.16.2 de la CADH (párr 172).

10. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs Honduras, sentencia de 8 de octubre de 2015.

- **Caso. Negación de un título único sobre la totalidad del territorio tradicional de la comunidad.**
- **Estándares.**
 - **Plazo razonable. El procedimiento administrativo no puede mantenerse en suspenso (párrs 248, 250). La complejidad no justifica la irrazonabilidad del plazo (párr 251)**
 - **Debido proceso. El procedimiento administrativo debe ofrecer respuesta procesal a los administrados (párr 249).**

11. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Barbani Duarte y otros vs Uruguay, sentencia de 13 de octubre de 2011.

- **Caso. Reclamaciones de grupos de ahorristas del Banco de Montevideo.**
- **Estándares.**
 - **Debido proceso.** El procedimiento administrativo debe satisfacer un fin y un resultado y no resultar inefectivo (párrs 133 y 142)
 - **Principio de igualdad y motivación.** Injustificada diferencia de tratamiento sin garantizar la debida motivación (párr 183).

GRACIAS