

Principio de legalidad y potestades sancionatorias de la Administración

Comentario al fallo *Mayorga Vidal, Sergio M. c/PNA s/Recurso Directo de Organismo Externo*

Mauricio Goldfarb*

1. Introducción [arriba]

El 11 de octubre pasado la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en la causa *Mayorga Vidal, Sergio M. c/PNA s/Recurso Directo de Organismo Externo*. En la resolución, la Corte hizo lugar al recurso extraordinario federal y resolvió revocar la sanción de multa aplicada al recurrente.

La decisión del caso resuelta interesante, más allá de la solución de la situación particular, por los fundamentos que utiliza el Tribunal y la Procuradora, que incluyen cuestiones relativas a las potestades que tiene el estado ribereño sobre el mar territorial y la zona económica exclusiva y, especialmente, a los límites de la descripción de la conducta ilícita en materia sancionatoria administrativa.

El objeto de este artículo es analizar brevemente la cuestión central del dictamen de la procuradora y del pronunciamiento de la Corte: si la Prefectura Naval Argentina tenía competencia para imponer una multa al capitán del barco chileno.

2. Los hechos del caso [arriba]

El día 14 de enero de 2009 la embarcación Polar Mist de bandera chilena zarpó de Punta Quilla (Santa Cruz) con destino a Punta Arenas (Chile) al mando del capitán -también chileno- Patricio Olivares Huerta y un total de ocho tripulantes. El barco transportaba una carga de oro y plata (6.931,38 kilogramos de oro) valuada en más de 16 millones dólares.

El 16 de enero de 2009 a las 10,40 el Centro Coordinador de Rescate en el Mar de Ushuaia (perteneciente a la Armada Argentina) recibió un mensaje de emergencia transmitido por el Polar Mist, informando que se encontraba sin propulsión, a 20 millas al noreste de la boca oriental del Estrecho de Magallanes, con grandes olas de entre 8 metros de altura y vientos de 150 km/h. En respuesta a la llamada de emergencia la Prefectura se inició una operación de búsqueda y rescate a cargo de un helicóptero "Sea King" de la Armada Argentina, que partiendo desde la Base Aeronaval Río Grande arribó a la posición de la embarcación a las 13 horas aproximadamente. El rescate de las 8 personas finalizó con éxito a las 13.50 horas, procediendo a la evacuación de los rescatados hasta Río Gallegos. El barco sin tripulación quedó abandonado, con los motores en marcha y el timón fijo, para girar en círculos, con su carga de metales preciosos. Ese mismo día, en horas de la tarde, llegó al lugar el remolcador Beagle, también de bandera chilena, que tras partiendo desde Punta Arenas, navegó a toda máquina para asistir al rescate del Polar Mist. El 17 de enero mientras el Beagle se encontraba remolcando al Polar Mist, este último comenzó a escorarse y debió cortarse el cable de remolque a fin de no poner en peligro al Beagle y su tripulación, circunstancia que derivó finalmente en el hundimiento del Polar Mist.

Por disposición 979/11 de la Prefectura Naval Argentina se impuso una sanción de multa al patrón de la Marina Mercante chilena Sergio Mauricio Mayorga Vidal, por infracción a los arts. 604, inc. 2, ap. 1 y 605, inc. 4 del Servicio de Comunicaciones para la Seguridad de la Navegación (SECOSENA) previsto en el Reglamento de Servicio Móvil Marítimo (RESMMA), punible en los términos del artículo 505, inc. 1, ap. 18 de dicho reglamento, aprobado por el decreto 2174/84. El reproche concreto que se le formuló al capitán del Beagle fue no haber cumplido con la comunicación inmediata del avistaje y remolque del Polar Mist.

La resolución fue impugnada judicialmente por medio de un recurso directo[1] que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal Sala IV rechazó, confirmando la sanción. Disconforme con el pronunciamiento de Cámara, el actor dedujo el recurso extraordinario, que fue concedido y motivó el fallo que ahora comentamos.

El recurrente sostuvo que tanto la resolución administrativa como el fallo de Cámara realizaban una incorrecta interpretación del artículo 56 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[2], pues ninguno de los hechos por los cuales fue sancionado ocurrió en el mar territorial argentino, sino en la zona económica exclusiva. El actor sostuvo que, en tal sector se reconoce la jurisdicción del Estado ribereño a los únicos efectos de la exploración y explotación, conservación y administración de recursos naturales de las aguas, del lecho y del subsuelo marino. Por ello, sostuvo que las autoridades argentinas carecían de jurisdicción respecto de los hechos que motivaron el sumario y que el tribunal apelado validó la aplicación extraterritorial sin considerar que una norma expresamente limita su ámbito de aplicación al mar territorial.

La Corte Suprema declaró procedente el recurso extraordinario federal, revocando la sanción aplicada, por las razones que veremos más abajo.

3. El dictamen de la procuradora [arriba]

La procuradora doctora Laura Monti se expidió por hacer lugar al recurso extraordinario. Para ello, sostuvo que la sanción aplicada violaba el principio de legalidad: La Prefectura solo puede aplicar sanciones por infracciones cometidas en el mar territorial (hasta las 12 millas), y los hechos ocurrieron a una distancia mayor (31 millas).

En tal sentido destacó que “No se encuentra controvertido que los hechos que originaron el sumario y la posterior sanción al actor ocurrieron en la zona económica exclusiva, es decir, fuera del mar territorial argentino, sino que se discute si las normas aplicables atribuyen competencia a las autoridades navales nacionales para imponer sanciones al personal de un buque de bandera extranjera por hecho u omisiones acaecidos en esa zona”.

La procuradora sostuvo que el Prefecto Naval era incompetente para imponer una sanción en tanto: “Al imponer una multa al demandante sobre la base de los preceptos reseñados, extendió indebidamente el ámbito de aplicación de tales normas, ya que subsumió en ellas un supuesto de hecho no previsto. Concluir de manera contraria implicaría que una conducta no tipificada como infracción pueda dar lugar a la imposición de sanciones”.

Que, además, la procuradora sostuvo que la invocación del artículo 56 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar tampoco era suficiente para fundar la sanción, ya que:

“Los genéricos términos de la citada norma internacional no permiten, a los fines de imponer una sanción en lo que al caso se refiere, expandir los efectos de un precepto local a situaciones de hecho que no han sido previstas en él y que no se vinculan en forma directa con los fines de protección invocados. En segundo término, dicha disposición tampoco confiere, per se, potestades sancionatorias a ningún órgano de la Administración Pública Nacional, por lo tanto, el Prefecto Nacional Naval no pudo ampararse en su texto para dictar el acto impugnado en el sub examine sin menoscabo del principio de legalidad, que exigía una norma que previera expresamente que los hechos imputados al recurrente constituían una falta”.

4. La sentencia de la Corte [arriba]

La decisión de la Corte Suprema contó con la firma de sus cinco miembros. La mayoría la conforma un voto conjunto de los doctores Lorenzetti, Highton y Maqueda, que hace suyo y remite al dictamen de la procuradora. La decisión se completa con dos votos en disidencia: El del doctor Rozenkrantz, que se inclinó por el rechazo del recurso en los términos del artículo 280 del código de rito y el del Dr. Rosatti, que auspició el rechazo del recurso y la confirmación de la sanción.

Ya hemos expuesto el razonamiento de la procuradora, al que adhieren los tres ministros que forman la mayoría. Como el voto del doctor Rosenkrantz no contiene más que la referencia formal al artículo 280, resta analizar el voto en disidencia del Dr. Rosatti.

El jurista santafesino inicia su voto señalando su disidencia con el relato de la causa de la Procuración General de la Nación (al que remite el voto de la mayoría) porque “Al comenzar el 17 de enero de 2009 en el momento en que el buque Beagle ya se encontraba acarreado al Polar Mist, soslaya el comportamiento del sancionado previo a tal acontecimiento y deja fuera el contexto en el cual se imputaron los incumplimientos al contralor de seguridad de la navegación que ejerce la Prefectura Naval en el mar territorial argentino”.

Esta cuestión es central, ya que como recuerda Gordillo, el recorte de los hechos determina el derecho aplicable[3]. Pero como el propio ministro Rosatti subraya, la imputación que funda la sanción es no haber

comunicado de forma inmediata al estado ribereño la toma a remolque del Polar Mist (Considerando 1 de su voto, in fine). Entonces, para habilitar la potestad punitiva administrativa, el extremo que debía verificarse era si se cumplió o no con la inmediata comunicación del remolque.

Sin embargo, el ministro destaca que más allá del lugar donde pudo haber comenzado la maniobra de remolque (en la zona contigua o en la zona económica exclusiva) “la defensa no demostró con certeza haber anoticiado de forma inmediata a la Prefectura Naval Argentina, mientras navegaba en el mar territorial, su intención de acarrear un buque sujeto a una operación de seguridad y salvamento de esa fuerza. Intención que, a juzgar por las pruebas que se han producido, se encontraba presente en la tripulación desde el momento en que el Beagle partió de Punta Arenas” (Considerando 6 del voto del Dr. Rosatti).

La conducta a sancionar sería la omisión de dar aviso a la Prefectura Naval Argentina de la intención de remolque, ya que según el Dr. Rosatti en todo momento el Beagle se hallaba en una misión de rescate. La prueba de tales intenciones resultaría de que el remolque:

- 1) Zarpó desde el puerto que era el destino del Polar Mist pocas horas después de tener noticia de que este carecía de tripulación y navegaba a la deriva frente a las costas argentinas;
- 2) Adicionó como pasajeros, por fuera de la plantilla de la tripulación formal, a dos buzos comerciales;
- 3) No probó de forma fehaciente la notificación al ingresar al mar territorial argentino del supuesto cambio de rumbo en dirección a la posición del Polar Mist;
- 4) Las posiciones de navegación del Beagle dan cuenta de una línea recta en dicha dirección, sin sugerir en ningún momento la intención de virar al norte en dirección a Punta Quilla, su puerto formal de destino;
- 5) Una vez en posesión del Polar Mist, el capitán sancionado puso rumbo de regreso a Punta Arenas, sin dar aviso a la Prefectura Naval Argentina.

Como corolario, el ministro concluye que “El hecho que motivó la infracción sancionada no se configuró fuera del mar territorial argentino, sino en el mismo momento en que el capitán del Beagle ingresó a las aguas jurisdiccionales argentinas. De donde se desprende la perfecta compatibilidad entre la disposición 979/11 y la normativa del RESMMA invocada por la apelante”.

No coincidimos con la posición minoritaria. Si el hecho imputado es la falta de aviso del remolque (Voto del Dr. Rosatti, considerando 1, in fine) no es posible configurar la infracción con carácter previo, ya que la conducta sancionada no es la de omitir la comunicación de la intención de remolcar, sino la falta de comunicación desde el momento del remolque. Es cierto que en el marco del Derecho Administrativo sancionador se admite una mayor elasticidad que en el Derecho Penal respecto a la descripción de la conducta punible, e incluso que el órgano con funciones administrativas “complete” o integre el tipo, a través de la indicación precisa de los detalles de la infracción. Pero ello no significa que pueda extenderse la conducta prohibida (en el caso, ampliando el espacio territorial donde el Estado posee competencia para aplicar la sanción)[4]. Además, en caso de duda deberá estarse a la conclusión más favorable al imputado, como derivación del mismo principio de inocencia[5].

Por otra parte, la defensa del particular no está obligada a demostrar “con certeza” el comportamiento correcto del imputado, ya que en el procedimiento sancionatorio rige plenamente el principio de inocencia. Por ello, el imputado no debe probar su inocencia (menos aún, con certeza). Es la administración la que debe destruir el principio de inocencia, acreditando la existencia del hecho previsto como condición para la aplicación de la sanción. El imputado arriba al procedimiento como inocente y solo pueda salir de él como culpable si la condición original resulta plenamente desvirtuada a partir de las pruebas que aporten elementos objetivos respecto de la existencia del hecho y la participación del acusado, quién no tiene la carga de probar su inocencia[6].

En virtud del principio de legalidad, está vedado que una conducta sea considerada prohibida sin previa calificación legal[7]. Todo el sistema punitivo (en el caso al administrativo) debe ajustarse a las normas y principios supra nacionales y constitucionales, bajo pena de invalidez (principio de juridicidad en sentido amplio)[8]. Y justamente el bloque de normas superiores vedan la aplicación de una pena sin que exista ley previa que la castigue: El artículo 19 de la Constitución Nacional, el artículo 8.2 del Pacto de San José de Costa Rica, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVI), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 11.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.2).

5. Reflexiones finales [arriba]

El fallo de la Corte -sin utilizar de modo expreso la teoría del acto administrativo, ni declarar nulo el acto sancionatorio- utiliza el principio de legalidad como límite de la potestad sancionatoria y garantía del debido procedimiento administrativo. En otras palabras, sin que exista una norma que otorgue califique la conducta como prohibida, el órgano administrativo sancionador no puede aplicar sanciones, ya que la conducta del particular se halla dentro del espacio de libertad consagrado en el artículo 19 de la Constitución Nacional.

Si la toma de remolque ocurrió fuera del mar territorial argentino -como está fuera de discusión en el caso-, la Prefectura Naval Argentina carece de competencia para imponer sanciones al responsable del buque. Por lo tanto, aun cuando la conducta pueda ser incluso moralmente reprochable o hasta sospechosa, por las particularidades del caso y los valores económicos en juego, no puede aplicarse válidamente una sanción sin que el núcleo de la conducta haya sido calificada como sanción por una norma legal previa.

Notas [arriba]

** Abogado (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste de la República Argentina)*

Especialista en Derecho Administrativo (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste)

Doctor en Derecho (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste)

Docente de Derecho Administrativo I (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste)

[1] Previsto en el artículo 702.0024 del Decreto N° 4.516/73.

[2] Ratificada por Ley N° 24.543 del 13/09/95. Texto completo en <http://servicios.in.foleg.gob.ar/info/legInternet/an.exos/250.00-29999/2.8913/norma.htm>.

[3] GORDILLO, Agustín Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 9.

[4] BALBÍN, Carlos F. Tratado... Tomo I, pág. 98 y siguientes; GELLI, María Angélica op. cit., Tomo I, pág. 328 y siguientes; CARNOTA, Walter F. Instituciones de Derecho Público, 2da. Ed., La Ley, Buenos Aires, 2016. pág. 116; AZZARI, Juan Cruz. Derecho penal administrativo argentino, Marcial Pons, Buenos Aires, 2015, pág. 93 y siguientes.

[5] GORDILLO, Agustín, Op. cit., Tomo II, pág. 73. En igual sentido, VILLARUEL, María Susana. El control judicial de la potestad sancionatoria, en Derecho Procesal Administrativo, Director Guido Santiago Tawil, Buenos Aires Abeledo Perrot, 2011, pág. 711.

[6] MALJAR, Daniel E. El Derecho Administrativo Sancionador, 1ª Ed. Buenos Aires Ad. Hoc/, 2004 p. pág. 140.

[7] GELLI, María A. Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada, Buenos Aires, La Ley, 2008, 4° ed., 2008, Tomo I, pág. 89 y siguientes; BALBÍN, Carlos F. Carlos F. Tratado de Derecho Administrativo, La Ley, Buenos Aires, 2014, Tomo I, pág. 474 y siguientes).

[8] CSJN, en autos Volcoff, Miguel Jorge y otros c/ BCRA - resol. 14/04, fallo del 1/11/11.
