

## SEGURIDAD JURÍDICA: PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN NUESTRO DERECHO Y JURISPRUDENCIA

*Gastón Lapaz\**

**RESUMEN.** *En nuestro ordenamiento, hasta el día de hoy no se ha establecido una norma que con carácter general regule los plazos de caducidad y prescripción que restringen al Estado al momento de sancionar y de aplicar dichas sanciones. En doctrina se proponen soluciones diversas, pero es interesante analizar las últimas sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien viene aplicando por analogía diversos plazos según la materia en análisis. Se debe estudiar si se pueden encontrar en nuestro derecho plazos uniformes para aplicar en la materia, o todo caso, cuál debe ser el criterio para emplear en cada caso para suplir el vacío referido.*

**PALABRAS CLAVE.** *Seguridad jurídica. Prescripción. Caducidad. Plazos administrativos. Analogía*

**ABSTRACT.** *In the Uruguayan legal system to date, there is no general rule setting forth the legal terms for expiration of rights (caducidad) and statute of limitations (prescripción) limiting the term within which the State may issue and apply sanctions. There are several scholarly opinions providing different solutions, yet it is interesting to analyze recent rulings from the Tribunal of Administrative Litigation (Tribunal de lo Contencioso Administrativo), in which different terms have been applied by analogy in accordance with the specific area under study in each case. It becomes necessary to study whether it is possible to find*

---

\* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y Aspirante a Profesor Adscripto en Derecho Público II Facultad de Derecho Universidad de la República. Maestrando en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo. Miembro del Instituto Uruguayo de Derecho Tributario. Integrante del Departamento contencioso de Guyer & Regules. Correo electrónico: glapaz@guyer.com.uy

*uniform terms within our legal system or, in any event, what criteria should be applied in each case in order to fill the aforementioned gap.*

**KEY WORDS.** *Legal certainty. Statute of limitations. Expiration. Administrative terms. Analogy.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda una temática, que más allá de las discusiones teóricas que veremos ha suscitado, tiene una trascendencia práctica muy importante. Cerca de 100 sobre un poco más de 800 fallos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (“TCA”) del año 2016 refieren a procedimientos movilizadas debido a tipificaciones de infracciones administrativas, con la consiguiente imposición de sanciones administrativas.

A nuestro entender, a diferencia de lo que sucede con el derecho tributario por ejemplo, donde el administrado/contribuyente así como sus asesores, y por supuesto los propios organismos impositivos, tienen claras la reglas del juego en materia de prescripción -sea plazos, inicio de computo, interrupciones, etapas de declaración, etc.- en el ámbito de las infracciones administrativas (exceptuando la materia disciplinaria que está claramente regulado en el Decreto N° 500/91) hay un desconocimiento e incluso falta de invocación de plazos que rigen la prescripción y caducidad de las mismas. Veremos que recientemente el TCA ha relevado estos institutos de oficio en algunos casos, ya que no suele ser un elemento de defensa en dicha vía.

Siempre es clarificante y auspicioso referir a Sayagués Laso, quien respecto a este asunto señalaba: “*Con frecuencia la administración está capacitada para sancionar a quienes infringen las leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la función administrativa. Las decisiones concretas imponiendo sanciones constituyen los actos punitivos (...)* Ese poder sancionar se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa: en materia fiscal, régimen disciplinario de los funcionarios públicos, policía del orden y otras policías especiales, contralor de actividades económicas, utilización de servicios públicos por usuarios, fiscalización de actividades profesionales, etc.” “...multas, recargos, intereses punitivos, apercibimientos, censuras, suspensiones, destituciones, comisos, clausuras, exclusiones de ciertas actividades, etc.”<sup>1</sup>. El abanico de los actos punitivos es amplísimo, en el presente queda por fuera la materia tributaria y la materia administrativa disciplinaria, ya que se trata de casos con regímenes claros, que en todo caso como se verá, podrán servir de referencia para tratar de abordar los institutos de prescripción/caducidad en el ámbito de infracciones/sanciones administrativas.

Desde ya debemos advertir que no existe una regulación normativa uniforme sobre estos dos institutos, sino que los aplicadores han propuesto soluciones diversas según la materia. Veremos especialmente los recientes fallos del TCA que aplicando la integración analógica, han aplicado diversos plazos dependiendo de la materia.

Ahora bien, desde ya vale decir también que se cómo dice el autor español Nieto: “...hay que distinguir prescripción de la infracción, caducidad del derecho de acción para

<sup>1</sup> SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, pág. 436.

*perseguir esa infracción y perención del procedimiento*"<sup>2</sup>. En nuestra opinión en nuestro derecho debemos identificar, por un lado el plazo de prescripción de la infracción, y por otro lado el plazo de caducidad para aplicar la sanción por dicha infracción. Por supuesto, es muy importante la posibilidad de que exista caducidad del procedimiento administrativo, se verá que el TCA en sentencia reciente ha establecido parámetros referidos a la duración razonable del mismo, que no implican caducidad en sentido, sino ilegitimidad del acto por dicho vicio formal<sup>3</sup>.

## II. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. NECESIDAD DE LIMITAR LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO EN VIA ADMINISTRATIVA

La limitación a la actividad punitiva del Estado, deriva de varios principios de raigambre constitucional, como son el debido proceso, la debida defensa, pero principalmente son corolario del principio de seguridad jurídica. Esta premisa es admitida en forma unánime por doctrina y jurisprudencia: importa a la seguridad jurídica que existan plazos de prescripción y caducidad en materia sancionatoria, sea penal, tributaria, administrativa, etc.

En efecto, se ha señalado citando al ilustre doctrino: "*Marienhoff en su Tratado de Derecho Administrativo, señala "En un Estado de Derecho nadie debe vivir la amenaza permanente de que, en cualquier momento y cualquiera sea el tiempo transcurrido, pueda ser penado o sometido a proceso, sea este judicial o administrativo, con las graves consecuencias consiguientes..."*"<sup>4</sup>.

Así, agregan los antes citados que: "*...la caducidad de la potestad punitiva del Estado, a nuestro juicio, se trata de un corolario de un principio general de derecho: el debido procedimiento, consagrado en los artículos 12, 66 y 72 de la Constitución (...) es dable que el derecho a que las sanciones no sean eternas o imprescriptibles y que los procedimientos disciplinarios no sean ilimitados es inherente a la persona humana.*"<sup>5</sup>

Por su parte, señalaba Sainz de Bujanda que él saber a qué atenerse para el administrado implica estar asegurado: "*...1° Respecto a la normativa aplicable y su contenido y efectos; y 2° Respecto a la circunstancia de que los órganos estatales actuaran de conformidad con aquella y velaran por su cumplimiento*"<sup>6</sup>

A su vez, ya manifestaba Lorenzo en su necesario trabajo sobre la materia que: "*...Brito reclamaba para las faltas disciplinarias, basado en el derecho del hombre a la seguridad y tranquilidad espiritual, inherente a su personalidad, la necesidad de encontrar instrumentos jurídicos para su decaimiento, y sugería la aplicación por analogía del*

<sup>2</sup> NIETO, ALEJANDRO, "Derecho Administrativo Sancionador", TECNOS, Quinta edición totalmente reformada, Madrid, 2012, pág. 550.

<sup>3</sup> Sentencia N° 129/2017 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>4</sup> LORENZO, SUSANA Y OTROS, "Procedimiento Administrativo. Modificaciones del Decreto 420/2007 al Decreto 500/91", en Revista de Derecho Público, N° 34, año 2008, pág.149

<sup>5</sup> LORENZO, SUSANA Y OTROS, "Procedimiento Administrativo. Modificaciones del Decreto 420/2007 al Decreto 500/91", en Revista de Derecho Público, N° 34, año 2008, pág. 119.

<sup>6</sup> AGOSTINO, SOL, "La seguridad jurídica en el derecho tributario", Revista Tributaria, tomo XLI, número 242, pág. 774

*Derecho Penal, basado en el común carácter represivo de los órdenes penales y disciplinarios*<sup>7</sup>

Como decíamos, el postulado de este apartado es de recepción unánime en nuestro derecho, el TCA en recientes fallos señala constantemente que: “(..) **no resulta razonable ni brinda seguridad jurídica una infracción que carezca de un límite temporal para que el Estado pueda ejercer su pretensión punitiva. Con lo cual, cuando la norma que prevé la sanción no lo señala, es preciso encontrar la normativa aplicable que sí lo establezca.**”<sup>8</sup>

### III. NOCIONES DE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD

Otra cuestión importante, es en la aplicación de las distintas soluciones normativas (cuando las hay) identificar la naturaleza del plazo, sea caducidad o prescripción. Muchas veces, la propia jurisprudencia ha mezclado los conceptos en esta materia, esto ha sido reseñado en España por los autores que ha ilustrado sobre el tema como García de Enterría o Nieto, y luego analizaremos el tratamiento del TCA.

A efectos de determinar los conceptos de este apartado, tomamos como referencia el pormenorizado estudio de Rodríguez Russo en materia civil, el cual nuclea las diversas concepciones sobre el tema. Sin perjuicio del enfoque civil de dicha obra, sirven al presente las conceptualizaciones que diremos.

Respecto a la caducidad, señala el autor que: “...cuando se establece un plazo de caducidad la fijación de límites temporales rigurosos dentro de los cuales debe inexorablemente ejercerse el derecho busca terminar prontamente con una situación de incertidumbre (...) satisface una necesidad de seguridad o estabilidad de las relaciones jurídicas” “Por ello todo el régimen del instituto responde a esta función: los plazos perentorios, no se interrumpen ni se suspenden, porque la incertidumbre no puede prorrogarse más allá del plazo”<sup>9</sup>. A efectos de dilucidar si estamos ante este tipo de plazo refiere que: “Todas las veces que el legislador fija un plazo para el ejercicio del derecho o de una acción y dispone que expira, o que se extingue en todos los casos, o que la acción terminará, o que se prescribe necesariamente, o que no pasará o no podrá exceder de tal lapso, estamos en presencia de una caducidad”<sup>10</sup>.

En relación a la finalidad de la prescripción dice que: “... es una institución necesaria para la estabilidad de todos los derechos, para el orden social y la seguridad jurídica, incorporada al Derecho Positivo en atención al bien público...” y la conceptualiza como: “...un modo de extinción no automático de un derecho o de una acción de contenido patrimonial, resultante de una prolongada inercia, al haber permanecido inactivos o irreconocidos durante un plazo fijado por la ley para su ejercicio”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> LORENZO, SUSANA, “Sanciones Administrativas”, Ediciones B de F, año 1996, pág. 119

<sup>8</sup> Sentencia 76/2017 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>9</sup> RODRIGUEZ RUSSO, JORGE, “Prescripción extintiva y caducidad en el derecho civil”, FCU, año 2012, pág. 63

<sup>10</sup> RODRIGUEZ RUSSO, JORGE, “Prescripción extintiva y caducidad en el derecho civil”, FCU, año 2012, pág. 33 y 42.

<sup>11</sup> RODRIGUEZ RUSSO, JORGE, “Prescripción extintiva y caducidad en el derecho civil”, FCU, año 2012, pág. 63

A efectos de ensayar una definición para trabajar en el presente, diremos que a nuestros efectos la prescripción sería: un modo de extinción de una situación de contenido patrimonial o no (infracciones no patrimoniales), resultante de una prolongada inercia de la Administración, al haber permanecido inactivo su potestad punitiva durante un plazo fijado por la ley para su ejercicio, o por un plazo fijado por la ley para una situación semejante.

Mientras que podríamos decir que la caducidad, refiere a una forma de extinción de una acción de contenido patrimonial o no (sanciones no pecuniarias) que opera de forma automática siempre que se establezca en la ley que dicha acción expirará en un plazo determinado.

#### IV. PREVISIONES NORMATIVAS SOBRE PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD EN NUESTRO DERECHO ADMINISTRATIVO

Cómo hemos advertido, no existe en nuestro derecho una previsión general de plazos de prescripción y caducidad en materia de infracciones y sanciones administrativas. Reiteramos la idea dual de infracción/sanción, debido a que en nuestra posición se debería poder aplicar siempre un plazo de prescripción de la infracción, y un plazo de caducidad de la acción de sancionar.

Ahora bien, en nuestro derecho tenemos el artículo 172.b del Decreto N° 500/91 en materia de prescripción de faltas disciplinarias, el que establece un plazo de 8 años. El mismo fue aplicado en materia sancionatoria por el TCA en sentencia N° 270/2003, y veremos en el apartado siguiente que es el plazo que propone Cajarville como integrador en la materia. Por su parte, contamos con el artículo 118 del Código Penal que establece la prescripción de las faltas, y que preveía un plazo de 2 meses, que actualmente es de 6 meses, en virtud de la sanción de la ley N° 19.120.

Ahora, es claro que cualquiera de los dos plazos de prescripción mencionados, refieren a situaciones diversas a las hipótesis genéricas sancionatorias, y además no está establecido un plazo de caducidad en ese sentido.

Dice en la última versión de su obra García de Enterría sobre la situación en España con esta temática: “*Hasta la LPC no existía una regulación general de la prescripción en materia de sanciones administrativas, lo que se suplía (...) con las reglas del CP, bien la general establecida para las faltas, bien aplicando la graduación de plazos prescriptorios según la cuantía de las multas penales*”. Afirma que con la nueva ley: “*...las infracciones muy graves prescriben a los tres años, las graves a los dos y las leves a los seis meses, el diez a quo es la fecha de realización de la infracción (...) A su vez las sanciones ya impuestas prescriben también en los mismos plazos, salvo el de las impuestas por faltas leves, que es de un año en lugar de seis meses*”<sup>12</sup>.

Por supuesto que somos reiterativos con lo que la doctrina que ha estudiado el tema, ya ha manifestado, pero no se puede dejar de decir en este análisis, que lo ideal sería tener una regulación legal uniforme de estos institutos. En primer lugar debemos poder clasificar a las infracciones por la gravedad, y luego determinar los plazos aplicables. Entendemos que cuando el autor español refiere a la prescripción de sanciones ya impuestas, estaríamos ante

<sup>12</sup> GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo II, pág. 191

un segundo plazo de caducidad, pero ya no para aplicar la sanción, sino para ejecutar la misma si correspondiere.

## V. PROPUESTAS DOCTRINARIAS PARA COLMAR EL VACIO LEGAL

Sin perjuicio que hay diversas posturas para suplir el vacío legal en materia de plazos de prescripción, sintetizaremos en dos posturas citadas por el TCA que proponen aplicar los plazos vistos en el apartado anterior.

Por un lado cita el TCA al ilustre Cajarville y su posición de aplicar el plazo de 8 años de materia disciplinaria: *“Entre nosotros, autores como Juan Pablo CAJARVILLE, sostienen que, en ausencia de solución específica, puede aplicarse por analogía el término previsto para la prescripción de las faltas administrativas de los funcionarios públicos, prevista en el Decreto No. 500/991. Textualmente señala: “Se manifiesta también en la consagración expresa de un régimen de prescripción de las faltas administrativas, que por la ubicación del art. 172 es directamente aplicable a las faltas administrativas disciplinarias, pero en cuanto concreción de un principio general deberán aplicarse por analogía a toda falta administrativa cometida por cualquier sujeto que no tenga previsto un término especial de prescripción (Constitución, arts. 7º, 72 y 332).” (CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo: “Introducción al Procedimiento Administrativo Uruguayo” en “Sobre Derecho Administrativo”, T. II, FCU, Montevideo, 2008, pág. 183)<sup>13</sup>”.*

Por otro lado, el TCA también ha referido a la postura opuesta de Martins, la cual nunca ha recogida, quien propone la aplicación del plazo de 6 meses de las faltas penales (antes dos meses como dice el fallo): *“Es ese el parecer de MARTINS, quien sostiene que el término podría ser el de la prescripción de las faltas previstas en el Código Penal, que es de dos meses (Cf. MARTINS, Daniel Hugo: “El régimen jurídico de las sanciones administrativas en el Uruguay”, Revista de Derecho y Tribunales, No. 15, en especial, págs. 21 a 25).”<sup>14</sup>*

Asimismo, es interesante ver la opinión de Lorenzo respecto a la aplicabilidad del plazo de las faltas penales, por considerarlas ontológicamente diversa a la falta administrativa en trabajo, y en este caso cita a la doctrina que incluso cuestiona la naturaleza de la falta penal misma, lo cual es más llamativo aún: *“Puede afirmarse que en nuestro derecho uno de los rasgos que distingue la infracción llamada correccional (falta penal) de la trasgresión administrativa, es que la sanción –consecuente con esta última– si es pecuniaria, no puede ser reconducida a pena privativa de libertad. No obstante, la doctrina, centrándose más bien en la búsqueda del distingo entre delitos e infracciones administrativas, ha llegado incluso a cuestionar la dogmática de las faltas en el Código Penal, y concluye simplemente: dado un mismo hecho puede ser supuesto, ora de un delito, ora de una falta administrativa, simultáneamente, (...) no hay, entonces, diferencias ontológicas, solo pueden verse jurisdicciones distintas”<sup>15</sup>.*

Por su parte, Ruocco, en relación al plazo de caducidad, manifiesta la posibilidad de recurrir al derecho penal como supletorio: *“En coincidencia con lo dicho para la determi-*

<sup>13</sup> Sentencia 167/2014 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>14</sup> Sentencia 167/2014 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>15</sup> LORENZO, SUSANA, “Sanciones Administrativas”, Ediciones B de F, año 1996, pág. 41

*nación del plazo de caducidad, podrá aplicarse analógicamente las normas propias del Derecho Penal, como parte del ius puniendi del Estado, debiendo en cada caso buscarse aquella que mejor se avenga a las condiciones...*<sup>16</sup>

En el mismo sentido, con plena convicción señala el autor argentino Cassagne: *“...dada la sustancia preventiva y represiva que poseen las sanciones penales administrativas, que castigan la comisión de ilícitos de esa naturaleza, rigen todas las normas y principios que sobre prescripción contiene el Código Penal”*<sup>17</sup>.

Finalmente, y a modo de deseo común de la doctrina que se ha preocupado por este asunto, citamos las conclusiones de Lorenzo en relación a esta problemática de falta de soluciones legales genéricas. Así dictamina que: *“1) la ausencia, fuera de los casos mentados, de regulación de esta rama del derecho administrativo; 2) la necesidad de una regulación que debiera comenzar por elaborar un concepto propiamente administrativo de la prescripción, ya que así lo propicia su autonomía científica y metodológica; 3) que es desde todo punto de vista deseable que doctrina y legislación (sin excluir a la jurisprudencia), trabajen en el sentido de colmar lo que constituyen verdaderos vacíos teóricos que dificultan la fluidez del campo sancionatorio administrativo”*<sup>18</sup>.

Compartimos que las bases que plantea la jurisprudencia son claves, ya que en definitiva trazan los criterios que rigen en ese momento en la práctica. A continuación abordaremos ese extremo del estudio.

## VI. RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TCA. EL USO DE LA ANALOGÍA Y LOS CRITERIOS EMPLEADOS PARA INTEGRAR

Partamos del método utilizado por el TCA para resolver en estos casos de vacío legal, la analogía. Explica Berdaguer: *“...la utilización de ésta siempre supone la existencia de una previsión legal para un caso singular, a la cual (precisamente en virtud de la analogía) se procura extender a otro caso singular no previsto”...los principios consagrados directamente por la Constitución pueden tener en ciertos casos una aplicación directa...*<sup>19</sup>

En este sentido el TCA en fallos recientes mantiene el criterio de integrar los pazos de prescripción, ante la falta de previsión legal, así dice que: *“En lo inicial, y como se mencionó anteriormente, debe señalarse que, a juicio de la Sala, no puede concebirse en nuestro Derecho la existencia de una falta administrativa que no tenga un término de prescripción; y, ello por cuanto, en la medida que prescriben los delitos a mayor razón debe reconocerse que las faltas deben tener un término de prescripción, aunque no exista previsión normativa. Ante la ausencia de textos normativos expresos, corresponde aplicar por analogía un término prescripcional”*<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> RUOCCO, GRACIELA, “Principios de legalidad, tipicidad y de prescripción en materia de actividad sancionatoria de la administración”, en Estudios de Derecho Administrativo, Tomo 2, pág. 81

<sup>17</sup> CASSAGNE, JUAN CARLOS, “Los principios del derecho penal en la actividad sancionadora de la administración”, en Estudios de Derecho Administrativo, Tomo 2, pág. 81

<sup>18</sup> LORENZO, SUSANA, Sanciones Administrativas, Ediciones B de F, año 1996, pág. 120

<sup>19</sup> BERGADUER, JAIME, “Constitución y Derecho Civil”, en Anuario Uruguayo de Derecho Civil, pág. 614-615

<sup>20</sup> Sentencia 148/2016 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

En el mismo sentido, el TCA se ha expresado pero en relación a los plazos de caducidad, y con mucho atino el Tribunal señaló que: *“Ahora bien, el CNA no establece un plazo de extinción por prescripción o caducidad de las multas que puede aplicar el INAU por las infracciones constatadas por el organismo. No obstante, el Tribunal en sentencias recientes (Nos. 167/2014, 714/2015 y 148/2016), ha señalado que, en virtud del principio de seguridad jurídica, las infracciones deben extinguirse luego de un plazo determinado. La dificultad se plantea, en los casos en que la normativa no previó cuál es el término aplicable”*<sup>21</sup>.

Recapitulando, tenemos que en la práctica, con la jurisprudencia actual del TCA se puede saber que:

- i) aunque no haya previsión expresa, todas las infracciones y sanciones administrativas deben prescribir y/o caducar;
- ii) el TCA resuelve el vacío normativo integrando por analogía; y
- iii) la clave en cada caso será la determinación del plazo aplicable analógicamente, y para ello deben ser precisos los criterios a tomar para tal resolución.

Veamos, uno de los razonamientos recientes del TCA sobre si correspondía ante una multa del MGAP la aplicación del término de las faltas penales o de las sanciones tributarias: *“No obstante, a juicio de la Sala, en la emergencia, la solución que propone la Administración, de aplicar por analogía el término previsto para las infracciones tributarias luce sensato y razonable. **Resulta mucho más razonable aplicar la analogía con otra clase de sanciones administrativas que con las faltas, que no son sanciones administrativas.** En efecto; el recurso de la analogía supone extender a una situación no prevista la solución expresamente establecida para otra, con la que guarda semejanza. **Hay un conjunto de propiedades relevantes que hacen que la infracción administrativa que se le reprocha al actor sea más parecida a otra infracción administrativa que a una falta penal,** por lo tanto, cabe extenderle el régimen de la primera en cuanto a la prescripción.”*<sup>22</sup>

En el caso referido, el Tribunal en relación a la aplicación analógica de las faltas penales, reitera la posición de Lorenzo, a la cual había adherido en el año 2003, pero concluyendo en forma diferente, ya que aplicaba el plazo de 8 años y no el de 5 años del Código Tributario como ahora en el año 2014: *“Sin duda, su argumentación es equivocada, pues aquí no se está ante una falta de naturaleza penal, sino ante una “falta administrativa” por infracción a las leyes y reglamentos citados en el propio acto. Y las faltas administrativas prescriben recién a los ocho años (Dec. 500/91, art. 172, lit. b; Susana Lorenzo: Sanciones Administrativas, págs. 119/120”*<sup>23</sup>.

A nuestro entender, esta flexibilización por parte del TCA resulta muy saludable, es decir, la posibilidad de no cerrarse al plazo de 8 años del Decreto 500/91 como fórmula sagrada, sino analizar cada caso concreto. Veamos que esta misma lectura ha sido mantenida en sede de caducidad.

En primer lugar, el TCA ha declarado la caducidad de oficio, sosteniendo con claridad que: *Porque la temática sobre caducidad de la pretensión punitiva de la Administración*

<sup>21</sup> Sentencia 76/2017 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>22</sup> Sentencia 167/2014 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>23</sup> Sentencia N° 270/2003 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

*dice relación con el principio general del debido proceso y compromete protección de los derechos de seguridad y del honor especialmente protegidos por la Constitución al resultar inherentes a la persona humana (ex arts. 7, 72 y conc. de la Carta) (Cfme. DURÁN MARTÍNEZ, Augusto; “La proyección del derecho internacional de los derechos humanos en el Derecho Administrativo Uruguayo” en “Estudios sobre Derechos Humanos”, Ingranusi, Montevideo, 1999, pág. 105). Razón por la cual, no parece adecuado concebir la omisión en denunciar el vicio por parte del promotor como un eventual renunciamiento a la caducidad operada, pues no resulta tolerable la abdicación de la misma en procedimiento represivo ni su convalidación o subsanabilidad por inadvertencia del litigante en su acto de proposición (Cfme. Sentencia N° 65/2011 y 58/2013, entre otras).”<sup>24</sup>*

En segundo lugar, aplicó en forma supletoria un plazo de caducidad establecido en la ley de prensa para los delitos y acciones civiles, respecto a una multa del INAU: *“En ese sentido, el Tribunal entiende que, tratándose de una multa a un medio de comunicación escrito por la publicación de una nota periodística, la norma de donde se extrae el plazo para extinguir la pretensión punitiva del Estado debe ser la Ley 16.099 (Ley de Prensa - Libertad de los Medios de Comunicación con sus modificativos de la Ley 18.515). En particular, los artículos 13 y 14 que establecen un plazo de caducidad de noventa días a contar desde la publicación, para el ejercicio de acciones civiles y penales emergentes de delitos de comunicación. Asimismo, entendió que el plazo se computa desde la emisión de la nota (cuando se comete la infracción instantánea): “En el presente caso, el plazo legal de noventa días debe computarse desde la fecha de la emisión de la nota, esto es, desde el 28 de mayo de 2013”.*<sup>25</sup>

En conclusión sobre este apartado, saludamos la nueva posición del TCA de estudiar caso a caso y en base a la materia en examen, disponer del plazo más adecuado para suplir el vacío legal. Es preferible esta solución a la aplicación a ciegas de un plazo tan extenso como el de 8 años del Decreto 500/91. También es muy valorable que también el Tribunal este relevando la caducidad de las acciones, lo cual también deberá integrarse caso a caso, pero ratifica el criterio que los institutos están vigentes y deben invocarse por los administrados.

Ahora bien, no deja de ser preocupante, la incertidumbre que genera para todos los aplicadores (se pueden ver en los fallos que las áreas jurídicas de los entes públicos proponen plazos diversos de prescripción) el no saber cuál debería ser el plazo aplicable a cada caso. El cúmulo jurisprudencial visto es muy corto, y además no hay un criterio de análisis claro que permita de antemano vislumbrar que plazo podría tomar el Tribunal, ante un supuesto de contencioso al respecto. Nos parece que una multa del MGAP en nada tiene que ver con una sanción tributaria (salvo que se trata de ingresos públicos en sentido amplio), y que un plazo de 5 años de prescripción sigue siendo muy extenso. En España, con legislación nueva sobre este punto, las infracciones muy graves prescriben a los 3 años.

Para cerrar sobre el tema, vale citar al doctrino argentino Cassagne, quien hablando sobre la experiencia en su país de la aplicación de las normas penales por la Corte en subsidio expresa que: *“Esta conclusión que se ha impuesto en muchos casos resueltos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no fue la postura adoptada inicialmente por la jurisprudencia que mostró sus vacilaciones y hasta criterios contrarios (...) sostuvo que la*

<sup>24</sup> Sentencia 76/2017 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>25</sup> Sentencia 76/2017 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

*omisión de disposiciones sobre prescripción en materia de leyes de policía no se puede suplir con el auxilio de otras leyes, agregando también el argumento de que la prescripción en materia penal no procede de garantía constitucional alguna. Esta interpretación no puede considerarse aceptable. Aquí no se trata de supuestos de analogía sino de aplicación directa o supletoria de las normas (...) la prescripción hace a la garantía de la defensa o debido proceso, que se conecta con eso denominado derecho a la libertad integral del ciudadano*<sup>26</sup>.

## VII. NUESTRA POSICIÓN. APROXIMACIÓN A CRITERIOS UNIFORMES, Y UN ENFOQUE PRÁCTICO SOBRE LOS PLAZOS

Tal como señala Nieto, y recoge esta nueva jurisprudencia del TCA: *“.. la jurisprudencia ha encontrado múltiples explicaciones para sostener la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, por razones de lógica; sentido común y justicia (NIETO, Alejandro: “Derecho administrativo sancionador”, Tecnos, Madrid, 2011, págs. 539-540)” (Cfme. Sentencia N° 167/2014).*<sup>27</sup> Entendemos que estos son criterios que deben orientar la integración de los plazos, la lógica, el sentido común y la justicia. El Tribunal viene en este camino además, en sentencia 129/2017 ha establecido parámetros basados en la jurisprudencia europea para considerar si un procedimiento sancionatorio tiene una duración razonable.

Asimismo, vale referir que estamos ante casos de aplicación inmediata de principios constitucionales, como el propio TCA ha dicho en materia sancionatoria: *“Como indica NIETO: “Este elemento subjetivo es su componente esencial (omissis) mas no hay que olvidar que a él se añaden como corolarios otros dos principios: el de la responsabilidad por el hecho y el de la personalidad de la acción ilícita (...) La falta de regulación reglamentaria expresa en torno al punto, no puede operar en desmedro o conculcación de un principio general de derecho de máximo valor y fuerza, la omisión del poder administrador, en cuanto a su especificación infravalente no impide su aplicación inmediata”.*<sup>28</sup>

Es entonces importante ya no solo saber que las infracciones prescriben, sino tener certeza de cuándo ocurrirá. La Corte analizando la constitucionalidad o no del plazo de 20 años de prescripción de los tributos de Montevideo dijo sobre la seguridad jurídica aplicada: *“Este principio importa la existencia de un ámbito de certeza, donde el individuo pueda desenvolverse con previo conocimiento de las consecuencias jurídicas de sus actos”*<sup>29</sup>.

Véase a donde llega este contralor en la jurisprudencia española hoy, a través de un caso que relata Nieto en su obra: *“La Administración había impuesto una multa de cero pesetas, en intención a la infracción había prescripto, pero ordenando la demolición de las obras indebidamente realizadas de dominio público ... el Tribunal Supremo anuló la sanción impuesta y también la orden de demolición en cuanto medida meramente complementaria de la sanción”*<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> CASSAGNE, JUAN CARLOS, “Los principios del derecho penal en la actividad sancionadora de la administración”, en Estudios de Derecho Administrativo, Tomo 2, pág. 81

<sup>27</sup> Sentencia 76/2017 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>28</sup> Sentencia 511/2017 disponible en <http://www.tca.gub.uy/fallos>

<sup>29</sup> Sentencia N° 250/05 disponible en <http://bjn.poderjudicial.gub.uy>

<sup>30</sup> NIETO, ALEJANDRO: “Derecho Administrativo Sancionador”, TECNOS, Quinta edición totalmente reformada, Madrid, 2012, pág. 538

Por todo lo expuesto, entendemos que a efectos de invocar los plazos de prescripción/caducidad –mientras tanto no se legisle en forma genérica, o se admita pacíficamente un plazo supletorio general a estos efectos- se debe hacer hincapié en la gravedad de la infracción/ sanción, y no en la materia aplicable.

Es decir, una infracción leve tipificada por el MGAP no puede prescribir a los 5 años (suponiendo que el plazo del Código Tributario que aplica el TCA fuese el correcto) al igual que una infracción muy grave. Y de igual forma, una sanción de apercibimiento no impuesta aún, no puede caducar en igual término que un decomiso o una multa cuantiosa.

De esta manera, se deberá estar en primer lugar a las normas que definen la gravedad de la sanción; y en caso de que la norma tampoco la definan, en segundo lugar se deberá ver en base al bien jurídico que tutela el tipo sancionatorio, y atendiendo a la lógica, el sentido común, e incluso al derecho comparado que ha regulado al respecto, a efectos de calificar la falta en cuestión. Definido el tipo de falta/sanción se debe determinar el plazo de prescripción o caducidad aplicable, y en este sentido parece adecuado que se utilicen los plazos a favor del administrado, fijándose los establecidos para materias semejantes pero en atención al principio de razonabilidad.

Finalmente, a modo de enfoque práctico, proponemos un primer esquema de plazos de prescripción y caducidad, que ya son parte de nuestro derecho aplicables en vía administrativa sancionatoria, según la materia en cuestión.

<b>Naturaleza</b>	<b>Plazo</b>	<b>Norma</b>
Prescripción	6 meses	art. 118 - Código Penal
Prescripción	4 años	art. 1332 - Código Civil
Prescripción	2 o 5 años	art. 55 - Ley 13.608
Prescripción	5 años	art. 38 - Código Tributario
Prescripción	8 años	art. 172.b - Decreto N°500/91
Prescripción	5 años	Reglamento OSE
Prescripción	6 meses, 2 o 5 años	Decreto N° 412/992 - ANP
Prescripción	5 años	art. 223 Código Aduanero
Prescripción	5 años	art. 28 - Ley 18.159 (Defensa de la Competencia)
Prescripción	5 años	art. 2 - Ley N° 18.091 (Laboral)
Prescripción	30,90 días, 3/6 meses	art. 37 - Ley N° 17.250 (Defensa del Consumidor)
Prescripción	10 años	Art. 145 TOCAF
Caducidad	4 años o 10 años	art. 38 - Ley N° 17.250 (Defensa del Consumidor)
Caducidad	90 días	art. 13 y 14 - Ley 16.099 (Prensa)
Caducidad	1 año	art. 1 - Ley N° 18.091 (Laboral)

## VIII. CONCLUSIONES

1. No existe en nuestro derecho una regulación genérica respecto a la prescripción y caducidad de las infracciones y sanciones administrativas. Está regulada la materia disciplinaria y las faltas penales, lo cual muchas veces se invoca a efectos de la aplicación supletoria.

2. En aplicación inmediata del principio constitucional de seguridad jurídica, se debe llenar el vacío legal referido de forma que pueda existir en cada caso un plazo de prescripción de la situación infraccional, y un plazo de caducidad de la acción sancionatoria de la Administración.

3. No existe en nuestra doctrina una posición mayoritaria sobre la forma de integrar los institutos de referencia en materia de derecho administrativo sancionatorio. En doctrina comparada como Argentina y España (hasta la regulación legal), se ha propiciado la solución de aplicar las normas del Código Penal.

4. El TCA entiende que si los delitos prescriben, mucho más aún las faltas administrativas deben hacerlo. También ha consagrado que rige la caducidad aunque no esté establecido un plazo en el caso concreto. En ambos casos el Tribunal ha procedido a integrar de forma analógica con plazos previstos para materias similares.

5. Entendemos que más allá de que lo ideal sería regular de forma completa la cuestión, mientras tanto se debe establecer un criterio uniforme para la aplicación de los plazos a cada caso, a efectos de brindar certeza al administrado.

6. A estos efectos, se debe poder clasificar las infracciones y las sanciones en leves, graves y muy graves, y de acuerdo a esta calidad le corresponderá el plazo respectivo, sin importar la materia. Debe primar la lógica, el sentido común y la razonabilidad en dicho procedimiento de elaboración.

7. Como enfoque práctico, mientras tanto, proponemos un cuadro de plazos regulados para ciertas materias en nuestro derecho, que pueden ser referencia para buscar una integración más específica. Estos plazos deben ser siempre ponderados en favor del administrado.

## BLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AGOSTINO, SOL, “La seguridad jurídica en el derecho tributario”, Revista Tributaria, tomo XLI, número 242, pág. 774
- BERGADUER, JAIME, “Constitución y Derecho Civil”, en Anuario Uruguayo de Derecho Civil, pág. 614-615
- CASSAGNE, JUAN CARLOS, “Los principios del derecho penal en la actividad sancionadora de la administración”, en Estudios de Derecho Administrativo, Tomo 2, pág. 81
- GARCIA DE ENTERRÍA, EDUARDO, “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo II, pág. 191
- LORENZO, SUSANA Y OTROS, “Procedimiento Administrativo. Modificaciones del Decreto 420/2007 al Decreto 500/91”, en Revista de Derecho Público, N° 34, año 2008, pág. 119 y 149.
- LORENZO, SUSANA, “Sanciones Administrativas”, Ediciones B de F, año 1996, pág. 41 y 119
- NIETO, ALEJANDRO, “Derecho Administrativo Sancionador”, TECNOS, Quinta edición totalmente reformada, Madrid, 2012, pág. 538 y 550.
- RODRIGUEZ RUSSO, JORGE, “Prescripción extintiva y caducidad en el derecho civil”, FCU, año 2012, pág. 33, 42 y 63
- RUOCCO, GRACIELA, “Principios de legalidad, tipicidad y de prescripción en materia de actividad sancionatoria de la administración”, en Estudios de Derecho Administrativo, Tomo 2, pág. 81
- SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, pág. 436.

Fecha de recepción. 2 de noviembre 2017.

Fecha de aceptación: 18 de noviembre 2017.