

PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Natalia MORTIER

SUMARIO: 1. El tiempo en el Derecho.- 2. Plazos de prescripción y titularidad de la potestad sancionatoria.- 3. La aplicación del Código Penal al instituto de la prescripción.- 4. El plazo legal y el razonable.- 5. Algunas conclusiones

1. El tiempo en el Derecho

El factor tiempo ha tenido desde siempre importante gravitación en el Derecho, al punto que el CCyC le dedica el Título Primero del Libro Sexto y el Código Penal contiene una vasta regulación que incluso ha sido objeto de reciente modificación y muchas interpretaciones jurisprudenciales.

El Derecho Administrativo sancionatorio intenta sistematizar los principios y reglas aplicables a las infracciones, faltas o irregularidades administrativas. Empero, la multiplicidad de regímenes sancionatorios dificulta en muchos casos tal tarea, en tanto cada sistema posee particularidades que conllevan soluciones diferentes.

También es útil advertir que ciertas normas comparten sistemas sancionatorios análogos, aspecto que deberá tenerse en cuenta a la hora de analizar el alcance de los precedentes jurisprudenciales.

Existen muchos aportes doctrinarios y jurisprudenciales en materia de prescripción administrativa, en especial con referencia a la garantía de plazo razonable, que también ha tenido un vasto desarrollo en la jurisprudencia local a partir del caso “Losicer”¹.

De lo que no cabe duda, es que en todos los regímenes sancionatorios en que estén vinculados derechos humanos deberán aplicarse las reglas normativas bajo el paraguas interpretativo convencional del plazo razonable. Sin embargo, la conclusión no resulta evidente en los casos de procedimientos referidos a empresas o entidades que puedan infringir la normativa de abastecimiento, de consumo, de lealtad comercial o de competencia, que no se encuentran alcanza-

¹ *Fallos*, 335:1126.

das por la regla convencional. El interés económico general detrás de todas estas normas informa fuertemente el ejercicio de la potestad sancionatoria en estos casos ².

En este sentido, en un caso resuelto recientemente en el que se había sancionado al Banco de la Ciudad de Buenos Aires por infracción a la ley 24.144 -Carta Orgánica del BCRA-, la Corte consideró arbitraria una sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico que había declarado extinguida la acción por aplicación del principio del plazo razonable.

Con remisión al dictamen fiscal, el Alto tribunal afirmó que “*el a quo* omitió considerar en conjunto la totalidad de los criterios que habrían permitido evaluar si existió una dilación irrazonable -conf. *Fallos*, 335:1126, citado por el recurrente ³-, y confirmó la decisión impugnada exclusivamente mediante afirmaciones dogmáticas referidas a la supuesta dificultad en recabar información que adujo el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, sin explicar por qué esa circunstancia configuraría un perjuicio concreto en los términos del derecho en cuestión, analizar todos los actos desarrollados en el expediente, ni exponer por qué cabría considerar que el mero lapso transcurrido resultó excesivo” ⁴.

La sanción administrativa, como es sabido, supone el ejercicio de la potestad punitiva del Estado y se relaciona con el interés público que las normas que tipifican las conductas revelan.

En materia criminal, el derecho de la sociedad a defenderse contra el delito debe conjugarse con el del individuo procesado, de modo que no se sacrifique ninguno de ellos en aras del otro ⁵.

Ahora bien, el fundamento del instituto de la prescripción podrá encontrarse en el desinterés, la presunción de abandono, el perdón, el derecho al olvido; en el caso de la sanción administrativa, como en la penal, se traduce en la falta de interés público en el reproche

² Ampliar sobre el concepto en MORTIER, Natalia, “El mercado como bien público”, en *Perspectivas del derecho público en el umbral del siglo XXI*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2003.

³ *Fallos*, 335:1126.

⁴ C. Nac. Penal Económico, 29/8/2019, “Banco Ciudad de Buenos Aires y otros s/infracción ley 24.144”, CPE 669/2015/2/RH2.

⁵ *Fallos*, 272:188.

de la conducta.

En palabras de la Cámara Civil y Comercial Federal la prescripción de la acción penal es un límite autoimpuesto por el Estado al poder punitivo, que tiene su basamento en la pérdida de interés social en perseguir determinadas conductas a partir del transcurso del tiempo (conf. CERVIO, Guillermo J. y ROPOLO, Esteban P., *Defensa de la Competencia. Comentada y Anotada*, La Ley, p. 558) ⁶.

En efecto, la Corte ha dicho que el instituto de la prescripción en materia penal encuentra fundamento en el hecho social según el cual el transcurso del tiempo conlleva el “olvido y el desinterés del castigo” (*Fallos*, 292:103), y si bien consideraciones relacionadas con la seguridad jurídica y la economía procesal fundan las normas legislativas que determinan la prescripción extintiva de las acciones represivas, también son razones vinculadas al interés general las que llevan al legislador a determinar el efecto interruptivo de la comisión de un nuevo delito o de la secuela del juicio (*Fallos*, 307:1466) ⁷.

En un plenario muy conocido, la Cámara Contencioso Administrativo Federal dejó sentado que “la prescripción es una institución que procura fundamentalmente mantener el orden, concluir situaciones inestables y dar seguridad y firmeza a los derechos, poniendo para ello un límite temporal al ejercicio de las acciones, como lo es, en este caso, la de sancionar conductas regidas por la ley de entidades financieras. En el ejercicio de esa función, y sin perjuicio del impulso del sumario impuesto a las autoridades, el procedimiento administrativo prevé también la participación de los particulares quienes se encuentran facultados a instar el procedimiento en su calidad de interesados tanto en la concreción de la finalidad pública comprometida, como principalmente, en la dilucidación de la cuestión y en el fin de la investigación de la que son objeto, sin que puedan entonces invocar válidamente la inseguridad jurídica que la demora les hubiera provocado cuando no han utilizado los medios a su alcance que les permitieran poner fin a esa tardanza”.

Agregó el tribunal en pleno, que “el hecho de que la entidad de control haya incurrido en morosidad no justificable en la instrucción

6 C. Nac. Civ. y Com. Fed., sala II, 23/9/2019, “Administrative Processing Center S.A. y otro c/Estado Nacional (Ministerio de Producción) s/apelación resolución comisión nacional defensa de la competencia”.

7 *Fallos*, 337:354.

sumaria, en principio, no puede tener efectos con relación al término de la prescripción cuya instrucción ha interrumpido (‘Rapinesse, Antonio y otros c/BCRA- Resol 583/08 -expte. 101585/85 Sum Fin 756’, sentencia del 29/12/10, Sala IV ‘in re’ ‘Montenegro Santiago Ricardo c/BCRA’ del 3/12/02 y ‘Massaccesi Edgar Rubén y otros c/BCRA- Resol 423/02’, sentencia del 24/2/2009; y Sala V ‘Noli Roberto Rubén y otros c/BCRA Resol 180/07 -expte, 106582 Sum Fin 831-,causa 15.923/2009’, sentencia del 10/2/2011)’⁸.

2. Plazos de prescripción y titularidad de la potestad sancionatoria

Tal como nos enseña GARCÍA PULLÉS, la cuestión de la titularidad de la potestad sancionatoria se relaciona directamente con la facultad para prever plazos de prescripción. En efecto, la regulación de las faltas, junto con la de las contravenciones, no fue materia delegada al Estado nacional en la Ley Fundamental⁹ de modo que fue materia reservada.

De ello se sigue que en el caso de que las regulaciones provinciales dispongan plazos menores para la prescripción de las infracciones o sanciones ello importaría una renuncia válida al ejercicio de la potestad sancionatoria¹⁰.

La Corte, sin embargo, no ha convalidado tal aserto aun con el cuestionamiento de buena parte de la doctrina y de los tribunales locales. En efecto, en el famoso caso “Filcrosa”¹¹ el Tribunal limitó las potestades locales para apartarse de la normativa de fondo en cuanto considera al instituto de la prescripción como un principio general del Derecho.

Recientemente, el Cimero tuvo oportunidad de expedirse luego de la sanción del Código Civil y Comercial en el caso “Moonsea”, nuevamente en un proceso en el que se cuestionaba la constitucio-

⁸ C. Nac. Cont. Adm. Fed, en pleno, 9/5/2012, “Navarrine Roberto Héctor y otros c/BCRA- Resol 208/05 (expte. 101226/83 Sum Fin 578)”.

⁹ Art. 75, inc. 12.

¹⁰ GARCÍA PULLÉS, Fernando, *Principios del derecho administrativo sancionador*, Abeledo-Perrot, 2019, ps. 169 y ss.

¹¹ *Fallos*, 326: 3899.

nalidad de un plazo de prescripción fijado por la Ciudad de Buenos Aires ¹². Allí, con remisión al dictamen fiscal, el Máximo Tribunal reiteró su clásica doctrina a pesar de que los órganos judiciales inferiores habían aplicado posteriores conclusiones desarrolladas por el Tribunal Superior porteño en el resonado caso “Fornaguera Sempe” ¹³.

3. La aplicación del Código Penal al instituto de la prescripción

La Corte Suprema ha admitido que las disposiciones generales del ordenamiento penal son aplicables a la legislación económica que establece infracciones administrativas (doctrina de *Fallos*, 289:336), pero también ha dicho que esa regla general cede cuando aquellos principios resultan incompatibles con el régimen jurídico estructurado por las normas específicas ¹⁴.

Entonces, en la medida en que un sistema sancionatorio sea autosuficiente, completo e integrado, no necesitará completarse con las normas del Código Penal. Naturalmente, tampoco si remite a otra norma como de aplicación supletoria.

La conclusión precedente genera diversos efectos.

La prescripción es de orden público

La prescripción es de orden público y debe ser declarada de oficio por el Tribunal a fin de evitar la continuación de un juicio innecesario ¹⁵.

La prescripción se produce de pleno de derecho por el solo transcurso del plazo pertinente, por lo que ninguna actuación posterior

¹² CSJN, 12/11/2020, “Moonsea S.A. s/queja por recurso extraordinario denegado en GCBA c/Moonsea S.A. s /ej. fisc.-ing. Brutos”, CSJ 1774/2018/CS1; CSJ 1433/2018/RH1.

¹³ Trib. Sup. Just. Ciudad Bs. As., 23/10/2015, “Fornaguera Sempe, Sara Stella y otros c/GCBA s/Otros demandas contra la Autoridad Administrativa”.

¹⁴ *Fallos*, 311:2453.

¹⁵ *Fallos*, 330:1369.

la subsana ¹⁶.

La Cámara del fuero contencioso federal ha afirmado “que la naturaleza jurídica de las faltas y de las infracciones aduaneras es de carácter represivo, ya que tienden a prevenir la violación de las pertinentes disposiciones legales. Por ello el carácter de infracción o falta, no de delito, no obsta a la aplicación de las disposiciones generales del Código Penal (conf. FLLOA 287:76; 288:356, 290:202, entre otros). Corresponde que, en autos, se dicte pronunciamiento acerca de la prescripción acaecida, debido al carácter de orden público que, en materia penal, ésta reviste pues se produce de pleno derecho y por el mero transcurso del plazo pertinente” ¹⁷.

La interpretación restrictiva de las causales de interrupción de la prescripción

La jurisprudencia ha ratificado la vigencia en el Derecho Administrativo de la interpretación restrictiva que debe conferírsele al instituto de la prescripción (conf. C.S.J.N. *Fallos*, 308:581, 329:1012, 338:161, entre muchos otros) ¹⁸.

Nos permitimos poner en duda tal aserción como principio general a partir de la plena vigencia de la garantía de plazo razonable, que se consagró a partir de la reforma constitucional de 1994 y que produjo, a través del nuevo artículo 75 inciso 22, la incorporación a nuestro sistema constitucional de los referidos Tratados IDH, con sus vastas Cartas de derechos y los principios que surgen de las opiniones consultivas de sus órganos de aplicación e interpretación integran el Derecho Constitucional argentino ¹⁹.

16 *Fallos*, 313:1224 y 342:584.

17 C. Nac. Cont. Adm. Fed, Sala I, 20/12/2011, “Succat SA c/DGA- Res. 130/08”.

18 C. Nac. Civ. y Com. Fed., sala II; 23/9/2019, “Administrative Processing Center S.A. y otro c/Estado Nacional (Ministerio de Producción) s/apelación resolución comisión nacional defensa de la competencia”.

19 Ver entre otros, “Giroldi” (*Fallos*, 318:514), “Esposito” (*Fallos*, 327:5668), “Rodríguez Pereyra” (*Fallos*, 327:3753). En este último caso, el Alto Tribunal destacó que los órganos judiciales de los países que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos están obligados a ejercer el

A partir de allí, comenzó a hablarse del control de convencionalidad cuando el juez declara que una norma no se ajusta a un Tratado IDH.

Control de convencionalidad es el término utilizado por la Corte Internacional de Derechos Humanos, y son llamadas a ejercerlo todas las autoridades de los Estados parte independientemente de su sistema judicial²⁰, incluso en forma oficiosa²¹. En efecto, en el caso “Trabajadores Cesados del Congreso” precisó que los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana²². Recientemente, el citado Tribunal ha insistido respecto del control de convencionalidad de oficio, añadiendo que en dicha tarea los jueces y órganos vinculados con la Administración de Justicia deben tener en cuenta no solamente el Tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana²³.

Así, el control de convencionalidad en los propios términos de la Corte IDH genera en los jueces del Estado (y en rigor, en todas sus autoridades) que ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos la obligación de garantizar que los efectos del Derecho emanado de la Convención no se vean restringidos en el ámbito

control de convencionalidad, descalificando las normas internas que se opongan a dicho Tratado, dado que resultaría un contrasentido aceptar que la Constitución Nacional que, por un lado, confiere rango constitucional a la mencionada Convención, incorpora sus disposiciones al Derecho interno y, por consiguiente, habilita la aplicación de la regla interpretativa -formulada por su intérprete auténtico, es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos- que obliga a los tribunales nacionales a ejercer de oficio el control de convencionalidad, impida, por otro lado, que esos mismos tribunales ejerzan similar examen con el fin de salvaguardar su supremacía frente a normas locales de menor rango.

20 Corte IDH en “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”, 26/9/2006.

21 *Fallos*, 335:2333.

22 “Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú”, del 24 de noviembre de 2006, doctrina reiterada en los casos “Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia” (del 1 de septiembre de 2010); “Gomes Lund y otros (‘Guerrilha do Raguaia’) vs. Brasil” (del 24 de noviembre de 2010) y “Cabrera García y Montiel Flores vs. México” (del 26 de noviembre de 2010).

23 *Fallos*, 340:47.

local. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el Tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana, tal como reiteradamente lo ha afirmado la Corte Suprema.

Tal control permite, entonces, de oficio constatar en el caso concreto la adecuación interna del obrar estatal a los estándares del sistema americano de Derechos Humanos.

En consecuencia, en la medida en que se encuentren involucrados derechos humanos, el principio de plazo razonable debe desplazar cualquier interpretación restrictiva del instituto de la prescripción.

Máxima taxatividad en materia de actos interruptivos de la prescripción en caso de derechos humanos

Al poco tiempo de dictar el fallo “Losicer”, la Corte Suprema ha señalado que a fin de interpretar el concepto de “secuela de juicio”, “cabe sumar los términos de la ley 25.990, modificatoria del artículo 67 del Código Penal, párrafos 4 y 5, a la que la Corte consideró de manera explícita como más benigna (*Fallos*, 328:4274), pues sin eliminar la idea de la existencia de actos interruptores de la acción penal, consagra una enumeración taxativa de cuáles son los que asumen tal naturaleza, superándose así la imprecisión que la anterior ley podría presentar [...]”.

En consecuencia, ante la falta de previsión administrativa que disponga la aplicación de secuela de juicio o similar, la solución general del Derecho Penal se inscribe en la máxima taxatividad ²⁴.

Más tarde, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo ha afirmado, que cuando un régimen normativo específico no contempla expresamente causales de interrupción de la prescripción, ello no implica que no existan actos interruptivos en tanto resulta de aplicación el Código Penal ²⁵.

Ello importaría reconocer la existencia de un sistema supletorio de causales interruptivas de la prescripción.

²⁴ *Fallos*, 337:354, entre otros.

²⁵ C. Nac. Cont. Adm. Fed, Sala IV, 27/3/2018, “Lan Argentina SA c. EN-ANAC s/recurso directo”.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el *holding* de la Cámara se dictó en un proceso en el que la empresa actora en esa causa (LAN) no invocó -ni pudo hacerlo- que se encontraran en juego la interpretación del alcance y extensión de derechos tutelados por el Sistema IDH frente a la pretensión punitiva del Estado. Así, en los casos en que se trate de infracciones cometidas por empresas u organizaciones, públicas o privadas, el sistema interamericano de los derechos humanos resultará ajeno.

4. El plazo legal y el razonable

El interés público genérico e indeterminado en cuyo nombre actúa el Estado, por cierto, debe ser compatibilizado en cada caso con el derecho de defensa del acusado o infractor. De tal modo, los procesos no pueden perdurar en el tiempo en forma irrazonable so pena de vulnerar el principio convencional de plazo razonable²⁶, reconocido por nuestro Alto Tribunal en el resonado caso “Losicer”.

El precedente, si bien constituyó un hito jurisprudencial en la interpretación del instituto en estudio, no termina de allanar el trecho que existe entre esa interpretación y la que surge del fallo plenario “Navarrine”, dictado un mes antes por la Cámara en pleno, en el caso de que no se encuentren en juego derechos humanos.

Es decir, la pregunta que subyace es cuáles son los principios que informan el ejercicio de facultades sancionatorias en materia de policía administrativa respecto de empresas.

Intentaremos a través del análisis de alguno de los regímenes, identificar si existe una doctrina que pueda sistematizarse a través de ciertas reglas.

Como estructura general de los sistemas sancionatorios se advierte que las normas prevén un plazo de prescripción, comúnmente de 3 o 5 años, que se interrumpe por “el inicio de las actuaciones administrativas”.

A su vez, la prescripción inicia en el momento en el que se produce la irregularidad, se tuvo conocimiento de la irregularidad o desde que ella dejó de cometerse en el caso de infracciones continuadas en el tiempo.

²⁶ Ver en esta obra el interesantísimo aporte que realiza la Dra. Gala RAMOS con especial referencia al régimen disciplinario.

Este tipo de sistemas se ve, verbigracia, en la *Ley de Defensa del Consumidor 24.240*, que en su artículo 50 dispuso que “las sanciones emergentes de la presente ley prescriben en el término de TRES (3) años. La prescripción se interrumpe por la comisión de nuevas infracciones o por el inicio de las actuaciones administrativas”.

La norma es clara y completa, no presenta grandes conflictos interpretativos y se enrola en un criterio restrictivo en cuanto a las causales de interrupción de la prescripción ²⁷. Hay que destacar que la norma fue objeto de varias modificaciones, y que a partir de la entrada en vigor del CCyC las acciones derivadas de una relación de consumo se rigen por el plazo de prescripción genérico de cinco años previsto en el artículo 2560, siempre que la legislación local no prevea uno menor.

Entre los sistemas previos a la desregulación económica, se verifican regímenes menos autosuficientes y que han dado lugar a varias controversias, como el de la antigua *Ley de abastecimiento 20.680* ²⁸, que en su artículo 22 previó que “las infracciones a esta ley y sus normas complementarias prescribirán a los tres (3) años. La prescripción se interrumpirá por la comisión de nuevas infracciones o por el inicio de las actuaciones administrativas o judiciales”.

Sin embargo, una ley más moderna, como la *Ley 25.871 de Migraciones* también presenta un similar problema de ambigüedad en cuanto a las causales interruptivas. Su artículo 96 prevé que las infracciones reprimidas con multa prescribirán a los dos años, mientras que el artículo 97 dispone que la prescripción se interrumpirá por “*la comisión de una nueva infracción o por la secuela del procedimiento administrativo o judicial*” (el destacado es agregado).

A mi juicio esta ley nos ofrece al menos dos problemas interpretativos. El primero, anclado en la disyunción “o”, en tanto la litera-

²⁷ Ver la reciente interpretación de la norma efectuada por la C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., sala I, 11/8/2020, “Taraborelli Automobile SA y otros contra Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor sobre recurso directo sobre resoluciones de defensa al consumidor”, Exp 12591/2018-0.

²⁸ Cuya vigencia ha sido cuestionada judicialmente en varias instancias. Ver el dictamen del procurador ante la Corte en la causa CSJN, 25/4/2017, “Shell Compañía Argentina de Petróleo SA c/EN -SCI - Resol 25/06 Y 54106 s/ proceso de conocimiento”, CAF 252/2007/CS1, disponible en https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2017/VAbramovich/abril/Shell_Compania_CAF_252_2007_CS1.pdf.

lidad del precepto importaría que la prescripción se interrumpe una sola vez. Para el caso de que se trate de un procedimiento administrativo se interrumpirá con su inicio y la secuela de juicio; mientras que si se trata de una acción judicial del Estado contra el administrado, la prescripción se produciría a los dos años ²⁹.

Ello, sin perjuicio de la caducidad de la vía ejecutiva, tal como lo ha clarificado la Cámara Federal de Mar del Plata, la que afirmó que “que si bien es cierto que la Ley N° 25.871 establece un procedimiento administrativo recursivo y vías de impugnación judicial sujetas a plazos que se presenten como perentorios, criterio aplicable al régimen de cobro de multas, lo cierto es que su vencimiento no obsta a la promoción de la acción judicial, no ya bajo la forma de un proceso ejecutivo, pero sí mediante la acción ordinaria respectiva, cobrando relevancia, allí sí, el Artículo 96 de la citada ley”.

Particular atención merece la disyunción referida en el caso de que coexistan procedimientos administrativos y judiciales, en cuyo caso corresponde preguntarse si es posible que un mismo plazo sufra dos interrupciones distintas. Considero que la disyunción y el principio *pro homine* aventan tal posibilidad.

Despejado el punto anterior, subsiste la segunda cuestión interpretativa, esto es, qué debe entenderse por secuela de juicio administrativa.

En materia penal, el artículo 67 del Código dispone que la prescripción se interrumpe solamente por: a) La comisión de otro delito; b) El primer llamado efectuado a una persona, en el marco de un proceso judicial, con el objeto de recibirle declaración indagatoria por el delito investigado; c) El requerimiento acusatorio de apertura o elevación a juicio, efectuado en la forma que lo establezca la legislación procesal correspondiente; d) El auto de citación a juicio o acto procesal equivalente; y e) El dictado de sentencia condenatoria, aunque la misma no se encuentre firme.

Los dos primeros supuestos son los que contemplan la mayoría de las normas federales y el último sería el acto administrativo, pero veo serios inconvenientes en traspolar los actos procesales de *requerimiento de elevación a juicio* y *auto de citación a juicio* al procedimiento administrativo. El margen de discrecionalidad es demasiado

29 “Estado Nacional c/C. Pavan s/Ejecución Fiscal - Estado Nacional”, 7/10/2014; https://www.revistarap.com.ar/Derecho/fiscal/ejecucion_fiscal/1fis0020014791000.html.

amplio y debería confrontarse con el principio de plazo razonable de acuerdo con las pautas que más abajo se proponen ³⁰.

Otro caso de falencia en la técnica legislativa se presenta en el *Reglamento Disciplinario para Funcionarios y Empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación*, Reg. PGN 52/08, que en su artículo 57, inciso c) prevé la extinción de la potestad disciplinaria “[p]or el transcurso de tres años, contados a partir del momento en que se produjo la irregularidad, se tuvo conocimiento de la irregularidad o desde que ella dejó de cometerse”. Continúa el artículo señalando que el término “se interrumpe por la iniciación de una información sumaria o de un sumario”.

Nuevamente, el precepto no permite suspender dos veces el plazo, pues la disyunción “o” confrontada con el *principio pro homine* y el de plazo razonable pondría a tal interpretación contra las cuerdas en un test de razonabilidad.

De tal modo, en aquellos procedimientos en los que exista información sumaria y sumario la interrupción sólo podrá producirse una vez, es decir, con el primer acto procedimental.

El artículo 42 de la ley 21.526 de Entidades Financieras dispone que “[l]a prescripción de la acción que nace de las infracciones a que se refiere este artículo se operará a los seis años de la comisión del hecho que la configure. Ese plazo se interrumpe por la comisión de otra infracción y por los actos o diligencias de procedimiento inherentes a la sustanciación del sumario. La prescripción de la multa se operará a los tres años, contados a partir de la fecha de su notificación”.

La norma contiene un sistema completo pero ciertamente ambiguo, puesto que deja a la interpretación del operador jurídico el concepto indeterminado de *los actos o diligencias inherentes a la sustanciación del sumario*.

En este sentido, en el marco de un fallo plenario se consideró que “la apertura a prueba, el cierre del período probatorio, la convocatoria para alegar y sus respectivas notificaciones -como actos y diligencias inherentes a la sustanciación del sumario, una vez abierto por resolución por la autoridad competente- son idóneos para interrumpir el plazo de prescripción de la acción sancionatoria previsto en el artículo 42 de la Ley N° 21.526, modificada por la Ley N°

30 *Fallos*, 335:1126.

24.144”.

Me interesa destacar la conjunción “y” al citar el texto de la ley, cuando la expresa redacción de la norma recurre al “o”.

La Cámara entendió que la Ley N° 21.526 ha previsto un sistema sancionatorio especial, en el que se incluyen expresas previsiones concernientes a la prescripción de dicha potestad, por lo que la solución a la cuestión propuesta debe buscarse en dicha fuente normativa. De modo que el ordenamiento que rige las entidades financieras no es susceptible de integrarse o suplirse con otras normas que contemplan previsiones atinentes a aspectos ya regulados expresamente por el propio régimen jurídico específico. En otras palabras, la especialidad de las previsiones de la Ley N° 21.526 impone que no deba recurrirse subsidiariamente a ningún otro precepto normativo (conf. Sala II, *in re* “Seguí Diego Miguel y otros c/BCRA- Resolución N° 228/06”, sentencia del 23/2/10), y obsta a la aplicación analógica de normas y principios propios de un régimen general.

Así, se ha determinado que no tiene incidencia la sanción de la Ley N° 25.990, por la que se modificaron los párrafos 4° y 5° del Artículo 67 del Código Penal, en cuanto a las causales interruptivas de la prescripción, pues esa norma no derogó ni tornó inaplicable lo establecido en cuanto a la prescripción y a las causales de interrupción en el Artículo 42 de la Ley N° 21.526 ³¹.

En efecto, la norma prevé un sistema sancionatorio especial, en el que se incluyen expresas previsiones concernientes a la prescripción, por lo que no cabría aplicar el régimen de prescripción del Código Penal, sin embargo este elemento no le quita ambigüedad a las causales de interrupción invocadas por la Cámara.

Con fecha 14 de agosto 2013 la Corte revocó el fallo con simple remisión a la doctrina de “Losicer”, cuya aplicación había sido omitida en el caso ³².

En la causa bajo análisis, desde la comisión del hecho y el inicio del expediente administrativo hasta el dictado de la resolución que impuso sanciones administrativas transcurrieron, aproximadamente, 22 años.

31 C. Nac. Cont. Adm. Fed., en pleno, 9/5/2012, “Navarrine Roberto Héctor y otros c/BCRA- Resol 208/05 (expte. 101226/83 Sum Fin 578)”.

32 CSJN, 14/8/2013, “Navarrine, Roberto Héctor y otros c/BCRA - Resol. 208/05 s/queja”, N. 180. XLVIII. RHE.

Sin embargo, la Corte perdió una oportunidad magnífica para hacer un aporte a la seguridad jurídica y desentrañar las ambigüedades de la norma, en especial, si corresponde entender una conjunción donde hay una disyunción, y cuáles serían en concreto los actos o diligencias inherentes a la sustanciación del sumario con aptitud interruptiva.

Un diferente supuesto de una norma imprecisa se da en el caso de la *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522*, que únicamente prevé: “las acciones para determinar la existencia de infracciones a la presente prescribirán a los cinco (5) años de cometidas” (art. 115).

En este caso no se prevén taxativamente las causales de interrupción, de modo que cabe preguntarse cómo se resolverá el conflicto.

Cabe recordar que tal como la Corte Suprema lo ha señalado en forma inveterada, no corresponde aplicar las normas generales del Código Penal respecto de infracciones sancionadas por leyes especiales, según un ordenamiento jurídico que le es propio, en tanto el criterio que se debe observar resulte del sistema particular de tales leyes, de su letra y de su espíritu sin necesidad de acudir a la remisión prevista (artículo 4 del Código Penal) ³³.

Un supuesto de sistema sancionatorio autosuficiente se da en el caso de la reciente ley de Defensa de la Competencia 27.442, la que, siguiendo a su antecesora 25.156, previó un plazo de prescripción de cinco años desde que se cometió la infracción. En los casos de conductas continuas, el plazo comenzará a correr desde el momento en que cesó la comisión de la conducta anticompetitiva (art. 72).

La norma dispone que los plazos de prescripción de la acción se interrumpen: a) Con la denuncia; b) por la comisión de otro hecho sancionado por la ley; c) con la presentación de la solicitud al beneficio de exención o reducción de la multa prevista en el artículo 60 ³⁴;

33 “Bodegas y Viñedos Vincal S.A.I.C.F.A.C. y M.”, 1976 (*Fallos*, 295:869; 311:2453 y 323:1620); “Auchán Argentina S.A. y Wonderland Co. S.A. s/infracción ley 22.802”, *Fallos*, 329:1951.

34 Ley 27.442: BO del 15/5/2018, “Programa de clemencia. Cualquier persona humana o jurídica que haya incurrido o esté incurriendo en una conducta de las enumeradas en el artículo 2° de la presente ley, podrá revelarla y reconocerla ante el Tribunal de Defensa de la Competencia acogiéndose al

d) Con el traslado del artículo 38³⁵; y e) con la imputación dispuesta en el artículo 41³⁶.

La pena prescribe a los cinco (5) años de quedar firme la sanción aplicada³⁷.

Esta norma viene a integrar el conflicto interpretativo que había producido la ley 26.993 al eliminar la aplicación supletoria de la normativa penal al procedimiento sancionatorio.

En efecto, la anterior ley de defensa de la competencia remitía a la aplicación supletoria del Código Penal y el Código Procesal Penal (tanto la ley 22.262 como la 25.156) y las causales de interrupción estaban dadas: por la previstas en el artículo 55 de la ley de defensa de la competencia y las incorporadas en los incisos b), c), d) y e) del artículo 67 del Código Penal, modificado por la ley 25.990; el primer llamado efectuado a una persona, en el marco de un proceso judicial, con el objeto de recibirle declaración indagatoria por el delito investigado (inc. b); el requerimiento acusatorio de apertura o elevación a juicio, efectuado en la forma que lo establezca la legislación procesal correspondiente (inc. c); el auto de citación a juicio o acto procesal equivalente (inc. d); y el dictado de sentencia condenatoria, aunque la misma no se encuentre firme (inc. e).

Ahora bien, por el nuevo texto del artículo 56 de la ley 25.156, según el artículo 68 de la ley 26.993, el sistema sancionatorio ya no

beneficio de exención o reducción de las multas del inciso b) del artículo 55 de la ley” (art. 60).

35 Ley 27.442: BO del 15/5/2018, “Artículo 38.- Si el Secretario Instructor de Conductas Anticompetitivas estimare, según su sana discreción, que la denuncia es pertinente, correrá traslado por quince (15) días al presunto responsable para que dé las explicaciones que estime conducentes. En caso de que el procedimiento se iniciare de oficio se correrá traslado de la relación de los hechos y la fundamentación que lo motivaron. Se correrá traslado por el mismo plazo de la prueba ofrecida”.

36 Ley 27.442: BO del 15/5/2018, “Artículo 41.- Concluida la instrucción del sumario o vencido el plazo de ciento ochenta (180) días para ello, el Tribunal de Defensa de la Competencia, previa opinión del Secretario Instructor de Conductas Anticompetitivas, resolverá sobre la notificación a los presuntos responsables para que en un plazo de veinte (20) días efectúen su descargo y ofrezcan la prueba que consideren pertinente”.

37 Ley 27.442: BO del 15/5/2018, Art. 73.

se integraba con el régimen penal sino con el de la ley de procedimientos administrativos.

En este orden, las únicas causales de interrupción de la prescripción subsistentes hasta la ley 27.442 estaban dadas por el artículo 55 de la ley 25.156, es decir la denuncia y la comisión de otro hecho sancionado por la ley ³⁸.

Lo cierto es que en los casos de operaciones complejas el plazo de cinco años puede resultar exiguo, y la falta de previsión de causales interruptivas puede generar consecuencias disvaliosas en el interés económico general.

Según lo ha entendido nuestro Alto Tribunal este interés económico general se ve afectado, no sólo frente a conductas anticompetitivas, sino también “respecto de las conductas que menoscaben la eficiencia económica del mercado por medio de acciones reñidas con el interés de la comunidad, como ocurre cuando se reduce injustificadamente la oferta de bienes con el deliberado propósito de mantener un determinado nivel de precios. En estos casos, la estrategia comercial, antes que prevalerse de una simple posición de dominio para obtener ganancias en el mercado, abusa de ella al manipular artificialmente la oferta haciendo que el mercado sea menos eficiente en términos de cantidades y precios, con directa incidencia en el bienestar de los consumidores” ³⁹.

Ahora bien, los procedimientos administrativos sancionatorios de conductas anticompetitivas -en función de su complejidad técnica y probatoria- llevan normalmente mucho tiempo (hasta más de diez años en algunos casos). Esto atenta contra la defensa oportuna del interés económico general, e incluso, desde otra perspectiva, contra el derecho de defensa de los acusados de violar la norma, quienes permanecen durante muchos años en un estadio de gran incerti-

38 C. Nac. Penal Económico, Sala “B”, 12/4/2016, “Ford Argentina S.A. y otro s/Apelación Resolución Comisión Nacional de Defensa de la Competencia – Denunciante: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y otro”, Expediente CPE 1634/2014/CA1. En la misma línea, C. Nac. Penal Económico, Sala “B”, 18/3/2016, “Clorox Argentina S.A. s/apelación Resolución Comisión Nacional de Defensa de la Competencia Ley 25.156” (Expte. CPE 595/2015/CA1).

39 *Fallos*, 325:1702 (“Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/Ley N° 22.262 –Comisión Nacional de Defensa de la Competencia- Secretaría de Comercio e Industria”) del 2/7/2002.

dumbre jurídica ⁴⁰.

De allí que las normativas más modernas no han dejado la cuestión librada a la interpretación de los tribunales, que puede ser bien diversa, lo que precisamente afianza la seguridad jurídica.

En este contexto, la solución brindada por el legislador a través del artículo 73 de la ley 27.442 introduce un cambio saludable.

Por su parte, el decreto 274/19 de Lealtad Comercial, también se enrola en la misma línea, al prever un sistema completo, que reza que “las acciones que nacen de las infracciones previstas en este Decreto prescriben a los TRES (3) años contados desde que se cometió la infracción. En los casos de conductas continuas, el plazo comenzará a correr desde el momento en que cesó la comisión de la conducta en análisis. Para el caso de la acción de resarcimiento de daños y perjuicios contemplada en el presente Decreto, el plazo de prescripción, según corresponda, será de: a) DOS (2) años a contarse desde que (i) se cometió o cesó la infracción o (ii) el damnificado tome conocimiento o pudiere ser razonable que tenga conocimiento del acto o conducta que constituya una infracción al presente Decreto, que le hubiere ocasionado un daño; o b) UN (1) año desde que hubiera quedado firme la decisión sancionatoria de la Autoridad de Aplicación” ⁴¹.

En el artículo siguiente la norma regula taxativamente las causales de interrupción de la prescripción “a) Con la denuncia. b) Por la comisión de otro hecho sancionado por el presente Decreto. c) Con la imputación prevista en el artículo 38 del presente Decreto” (instrucción) ⁴².

Mejora el sistema de la Ley 22.802 de Lealtad Comercial que disponía simplemente que “las acciones y penas emergentes de la presente ley prescribirán en el término de tres (3) años. La prescripción se interrumpirá por la comisión de nuevas infracciones” sin aludir al inicio de las actuaciones administrativas (art. 26). En estos casos cabe entonces preguntarse respecto de las causales de interrupción y cómo puede impactar la aplicación de la teoría de la secuela de juicio.

40 Disponible en <https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/BARTALAY-Infraccion.pdf>.

41 Decreto 274/2019: BO del 22/4/2019, Artículo 55.

42 Decreto 274/2019: BO del 22/4/2019, Artículo 56.

Es que en su artículo 27, la norma derogada preveía que “serán normas de aplicación supletoria en los sumarios originados por infracciones a la presente ley las disposiciones de la parte general del Código Penal y el procedimiento del plenario regulado en el Código de Procedimientos en materia Penal de la Capital Federal”.

La reforma al artículo 67, tal como ocurrió en el caso de infracciones de defensa de la competencia, alimentó las dudas respecto de la secuela de juicio, en tanto el anterior texto sólo preveía como interruptiva de la prescripción a la secuela de juicio ⁴³ mientras que el nuevo contempla supuestos de difícil aplicación supletoria o analógica.

El Alto Tribunal destacó en un precedente bastante reciente (y muy cuestionado por la doctrina ⁴⁴), que “con excepción del periodo que se inició con la entrada en vigencia del Código Penal de 1921 y hasta que se dictó la ley 13.569 que empezó a regir el 24 de noviembre de 1949, el legislador argentino siempre seleccionó, dentro de los sistemas reconocidos en el derecho comparado para regular los actos interruptivos de la acción penal, el concepto vinculado a cualquier acto del procedimiento penal, cercano también a quienes aceptaban como interruptivos sólo a aquellos que implicaran el ejercicio de la actividad jurisdiccional”.

El Cimero resaltó la vigencia en el ámbito penal de la secuela de juicio, y agregó que “más allá de las críticas que la fórmula secuela del juicio haya sufrido o pueda merecer, tal circunstancia no autoriza a privarla de significación y efecto en el marco jurídico llamada a operar so riesgo de incurrir en su desnaturalización, toda vez que lo cierto es que el legislador recogió vocablos empleados por la práctica forense que hacen referencia al trámite del juicio en su desenvolvimiento o sustanciación. Ninguna interpretación puede obviar que tras la noción de secuela del juicio se esconde la intención del legislador de mantener un delicado equilibrio entre un código des-

43 Es decir, el inicio de la acción judicial y la impulsión de oficio mediante actos útiles y que se dirigen a obtener la declaración del derecho.

44 Ver “Breves notas al fallo ‘Demaría’ de la CSJN”, de Eleonora DEVOTO y María Ivana CARAFA, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/38690-breves-notas-al-fallo-demaria-csjn> y “Análisis crítico del fallo ‘Demaría’”, de Pablo ROVATTI, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/38686-analisis-critico-del-fallo-demaria>.

tinado a aplicarse en toda la República y la potestad no delegada por las provincias de dictar sus propias leyes rituales, de las cuales pueden surgir distintas acepciones de acto de procedimiento, cuyas significaciones quedan todas incluidas en el ya mencionado genérico concepto de secuela del juicio”⁴⁵.

5. Algunas conclusiones

A partir del desarrollo realizado, es posible advertir que la reforma de 1994 tiene un importante impacto en el intento por sistematizar los principios que informan al Derecho Administrativo sancionador, y con ello, el instituto de la prescripción de las sanciones.

En efecto, no sólo constituyó el puntapié para el gran desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el control de convencionalidad local, sino que también sentó las bases de una nueva senda en el control de los mercados y la protección del consumo. Esto último, también con el propósito de tutelar los derechos esenciales de la comunidad.

Ese concepto también permite advertir importantes diferencias en cuanto a la aplicación de grandes principios en función de verificarse o no la presencia de derechos humanos *vis a vis* un sistema que pretende ser cada vez más eficiente en la protección del interés económico general.

De ahí que pueda sistematizarse el análisis en dos grandes grupos de regímenes: aquellos en los que los sancionados son personas y aquellos en los que los sancionados son empresas u organizaciones, públicas o privadas⁴⁶.

A esta altura del trabajo estamos en condiciones de exponer algunas reglas que pueden extraerse de los precedentes invocados:

1) La primera conclusión resulta ya una verdad de Perogrullo, y es que no existe un régimen general unívoco en materia de prescripción sancionatoria.

2) Los sistemas autosuficientes y completos no deben ser integrados por otras normas.

⁴⁵ *Fallos*, 337:354.

⁴⁶ C. Nac. Penal Económico, 29/8/2019, “Banco Ciudad de Buenos Aires y otros s/ infracción ley 24.144”, CPE 669/2015/2/RH2.

3) Los sistemas incompletos o ambiguos deberán recurrir al Código Penal o a la norma supletoria a la que remitan.

4) Corresponde aplicar la máxima taxatividad del sistema sancionatorio penal en el caso de que existan derechos humanos involucrados.

5) No corresponde aplicar la secuela de juicio penal al procedimiento administrativo sin meritarlo con lo resuelto por la Corte en el caso “Losicer”.

En cuanto a los actos que hacen a la secuela de juicio administrativo, la Corte resolvió el caso “Navarrine”⁴⁷ sin necesidad de pronunciarse al respecto, de modo que resulta éste un aspecto pendiente.

⁴⁷ CSJN, 14/8/2013, “Navarrine, Roberto Héctor y otros c/BCRA - Resol. 208/05 s/queja”, N. 180. XLVIII. RHE.