

EL PLAZO RAZONABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO (*)

AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ (**)

I. Introducción

1. La preocupación por la duración de los procedimientos administrativos no es nueva. Desde los comienzos mismos de la regulación de los procedimientos administrativos se han fijado plazos para el cumplimiento de determinadas actuaciones.

2. La sola fijación de plazos implica, implícitamente, el reconocimiento de que esa actuación para la que se le pone un plazo tiene un interés que trasciende al del que tiene que cumplirla. Es que la Administración es un ser instrumental, es un ser servicial, sirve con objetividad los intereses generales, como dice el acápite del artículo 2 de nuestro decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, recogiendo la fórmula del artículo 103 de la Constitución española.

Esta fórmula proviene de la pluma de MEILÁN GIL que, en tempranero trabajo de la década del 60 del siglo pasado, se apartó de la corriente de su tiempo que definía el Derecho Administrativo poniendo el énfasis en la Administración para ponerlo en los intereses colectivos, expresión que tomó en el sentido de intereses generales.(1)

Asistimos a un cambio de concepción. Dejamos la concepción autoritaria que heredamos de la Revolución Francesa y de un Derecho Administra-

(*) Ponencia presentada por el autor en Congreso Internacional en Perú.

(**) Catedrático de Procesos Constitucionales en la Facultad de Derecho de la Universidad CLAEH. Decano Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: aduranmartinez@vera.com.uy

(1) MEILÁN GIL, José L. "Intereses generales e interés público", en *BACELLAR FILHO, Romeu Felipe/WUNDER HACHEM, Daniel (Coordinadores) Direito Administrativo e interesse público. Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar/Editora Fórum. Belo Horizonte, 2010, p. 70.

tivo *de y para* la Administración, pasamos a un Derecho Administrativo *de y para* la gente.(2)

3. Ese servicio a los intereses generales, con objetividad, desde luego, es un servicio a personas. Como la persona tiene una vida de una duración mucho menor que la de la Administración, los procedimientos tienen que tener una duración que permita a las personas ver la conclusión de las actuaciones relacionadas con sus intereses. Bien decía BREWER- CARÍAS que “los procedimientos se establecen para resolver los asuntos y no para dilatarlos.”(3)

4. No obstante lo expresado, la realidad nos muestra que la Administración no ha sido muy sensible a los tiempos de las personas. Gráficamente SÁENZ, al referirse al principio de celeridad, dijo que en la práctica ha sido lisa y llanamente arrasado.(4) Por eso es que el Derecho ha incrementado su preocupación por lograr procedimientos de duración razonable.

5. Al respecto he advertido dos tendencias: una, que vincula el procedimiento de duración razonable al debido proceso, y la otra que lo vincula a la buena administración.

El procedimiento de duración razonable puede ser encarado, así, desde la perspectiva de la buena administración y desde la perspectiva del debido proceso.

Ambas perspectivas, aunque puedan no ser totalmente coincidentes, no son incompatibles, ya que el debido proceso hace a la buena administración. En otros términos, el debido proceso es una de los contenidos de la buena administración.

La vinculación del debido proceso y la buena administración no es nueva, ya había sido advertida, por lo menos, en la doctrina rioplatense. Es el caso de REAL(5) y GORDILLO,(6) que vincularon el derecho a ser oído con

(2) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Reflexiones sobre la definición de derecho administrativo”, en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay, 2013, Nº 7, p. 128.

(3) BREWER-CARIAS, Allan R., *El procedimiento administrativo en Venezuela. El proyecto de ley de 1965 y la ley orgánica de procedimientos administrativos de 1981*. Editorial Jurídica Venezolana. Panamá, 2022, p. 90.

(4) SÁENZ, Jorge A., “Principios generales del procedimiento administrativo”, en POZO GOWLAND, Héctor/ HALPERIN, David/AGUILAR VALDÉZ, Óscar/ JUAN LIMA, Fernando/ CANOSA, Armando (Directores) *Procedimiento Administrativo*, t. I, LA LEY. Buenos Aires, 2012, pp. 355 y ss.

(5) REAL, Alberto Ramón “La codificación del derecho administrativo en Alemania Federal”, en VV.AA. *Estudios de Derecho Administrativo*. Universidad de la República. Montevideo, 1978, pp. 370 y 377 y ss.

(6) GORDILLO Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1998, t. 2, 3ª edición, pp. IX. 18 y ss.

la buena administración. Se podría incluir aquí también a CAJARVILLE PELUFFO, cuando expresa que “la defensa del interesado sirve para decidir mejor”,⁽⁷⁾ porque decidir mejor hace a la buena administración.⁽⁸⁾

II. Procedimiento de duración razonable: un contenido del debido proceso

1. El decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, luego de enumerar en el artículo 2 una serie de principios que rigen el procedimiento administrativo, entre los que incluye el del debido procedimiento (literal i), por su artículo 5 estableció:

“Art. 5° Los interesados en el procedimiento administrativo gozarán de todos los derechos y garantías inherentes al debido proceso de conformidad con lo establecido por la Constitución de la República, las leyes y las normas de Derecho Internacional aprobadas por la República.

Estos derechos implican un procedimiento de duración razonable que resuelva sus pretensiones.”

2. De este artículo 5 me interesa destacar dos cosas:

- a) que incluye al procedimiento de duración razonable como uno de los contenidos del debido proceso;
- b) la referencia a las normas de Derecho Internacional aprobadas por la República.

3. Esa referencia a las normas de Derecho Internacional, que por su generalidad incluye a todas, se hizo teniendo en cuenta especialmente el Pacto de San José de Costa Rica. Es que el Pacto de San José de Costa Rica estuvo permanentemente sobre la mesa de trabajo cuando se redactó el decreto N° 500/991.

4. El artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, bajo el *nomen juris* “garantías judiciales”, recoge expresamente el debido proceso e incluye en él un proceso dentro de un plazo razonable.

No hay duda alguna, tal como está redactado, de que el citado artículo 8 refiere a procedimientos de naturaleza jurisdiccional. Pero la Corte Intera-

(7) CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “El derecho a defenderse en vía administrativa y la eficacia y la eficiencia de la administración”, en CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. *Sobre Derecho Administrativo*, 3ª edición. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2012, t. II, p.228.

(8) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto “La buena administración...”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto *Neoconstitucionalismo y derecho administrativo*. LA LEY Uruguay, Buenos Aires, 2012, pp. 172 y ss.

mericana de Derechos Humanos ha extendido su aplicación a los procedimientos administrativos.(9)

La posición de la Corte no fue unánime. Hubo discordias, entre las que destaco la del Juez VIO GROSSI en la sentencia de 13 de octubre de 2011 en el caso BARBANI DUARTE, Alicia Vs. Uruguay.(10)

Creo que en buena medida el problema se ha planteado por haberse efectuado un abordaje exclusivamente positivista. En efecto, lo que se trató fue de desentrañar el sentido del texto del artículo 8.1 de la Convención. El Juez VÍO GROSSI trató de ceñirse al texto, que refiere claramente a actividad jurisdiccional y no a la función administrativa, y la Corte procuró hacerle decir al artículo 8.1 de la Convención lo que este no dice.

Me parece que se encararía mejor la cuestión partiendo del concepto y naturaleza del debido proceso en el procedimiento administrativo.

El principio del debido proceso, sea en el procedimiento administrativo como en el ámbito jurisdiccional, no puede generar dudas acerca de su raíz natural. Deriva de la naturaleza humana, por lo que estamos ante un verdadero derecho humano.(11)

Por tal razón queda incluido en el bloque de constitucionalidad, por lo que se aplica esté o no recogido en el Pacto de San José de Costa Rica.

Por eso disminuye la relevancia de la discusión planteada acerca del artículo 8.1 de la Convención. El principio se aplica directamente. Lo que se puede discutir a efectos de su operatividad es la aplicación por analogía de

(9) MACHADO ARIAS, Juan P., “El procedimiento y proceso administrativo en la jurisprudencia de la Carta Interamericana de Derechos Humanos”, en *MACHADO ARIAS, Juan P., (Coordinadores) Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina*. Konrad Adenauer. Stiftung. México, 2009, pp. 132 y ss.; Sentencia BAENA, Ricardo y otros Vs. PANAMÁ, de 2 de febrero de 2001; IVCHER BRONSTEIN Vs. PERÚ, de 6 de febrero de 2001; COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA Vs. PARAGUAY, de 17 de junio de 2005; COMUNIDAD INDÍGENA SAWHO-YAMAXA Vs. PARAGUAY, de 29 de marzo de 2006; CLAUDE REYES y otros Vs. CHILE, de 19 de setiembre de 2006; VÉLEZ LOOR Vs. PANAMÁ, de 23 de setiembre de 2010; CHOCRÓN CHOCRÓN Vs. VENEZUELA, de 1º de julio de 2001, BARBANI DUARTE, Alicia y otros Vs. URUGUAY, de 13 de octubre de 2011.

(10) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “El procedimiento administrativo desde el bloque de constitucionalidad”, en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2014, N° 10, pp. 265 y ss.

(11) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Principio del debido proceso en el procedimiento administrativo represivo”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Neoconstitucionalismo y derecho administrativo*. LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2012, pp. 114 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “El debido proceso en el procedimiento administrativo en Uruguay”, en *TOMÉ, Miguel (Coordinador) El Derecho entre dos siglos. Estudios conmemorativos de los 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*. Facultad de Derecho - Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2015, t. I, p. 249.

la solución del artículo 8.1, lo que podrá ocurrir en la medida en que sea acorde a la naturaleza del procedimiento administrativo. De allí la importancia de la discordia del Juez VÍO GROSSI, más allá de que no se comparta totalmente su posición en este punto.(12)

5. El contenido del debido proceso es evolutivo. Hoy, tanto desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como de nuestro derecho interno, no cabe duda de que el procedimiento administrativo de duración razonable forma parte del contenido del debido proceso.(13)

III. Procedimiento de duración razonable: un contenido de la buena administración

1. El concepto de buena administración no es precisamente nuevo. Ya HAURIOU aludía a él y era particularmente importante en su concepción.(14)

2. Nuestra Constitución alude a la buena administración en su artículo 311, en texto que proviene de la Constitución de 1952.

3. Pero es en los últimos años que se ha incrementado la preocupación por la buena administración.

Esto es coincidente con el cambio de concepción en el Derecho Administrativo ya señalada. Esa mayor preocupación por la buena administración coincide con la toma de conciencia de que la Administración es un ser instrumental al servicio de los intereses generales.

4. En el Uruguay, se ha encarado en un principio la buena administración desde la perspectiva del deber. Luego de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se la encaró también desde la perspectiva del derecho. Hoy se considera la buena administración como un principio, un derecho y un deber.(15)

(12) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, "El procedimiento administrativo desde...", loc. cit., p. 268.

(13) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, "El debido proceso en el procedimiento administrativo en...", loc. cit., pp. 270; BARÓN KNOLL, Silvina, "El principio de celeridad y 'el tiempo razonable' como derecho del administrado", en *Estudios de Derecho Administrativo. LA LEY Uruguay*. Montevideo, 2015, N° 11, pp. 37 y ss.

(14) HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. Librairie de la société du Recueil Sirey. Paris, 1921, p. 14.

(15) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, "La buena administración", en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Neoconstitucionalismo y...*, pp. 172 y ss.

5. La buena administración tiene un contenido plural(16) y evolutivo.

El artículo 41 de la citada Carta europea, que lleva como *nomen juris*, “Derecho a la buena administración”, en su numeral 1º establece: “Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.”

Claramente, así, se determina que el procedimiento administrativo de duración razonable es uno de los contenidos de la buena administración.

6. En América Latina cobra particular importancia la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aprobada en Caracas el 10 de octubre de 2013.(17)

Esta Carta, aprovechando los desarrollos doctrinarios más actuales, recogió la triple funcionalidad de la buena administración.

En tal sentido, en el preámbulo se dice que la Administración Pública “está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez.”

Y un poco más adelante expresa:

“La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana.”

(16) RUOCCO Graciela; “La buena administración y el interés general”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto.-HANNA de ROSA, Marta (Coordinadores) *Ética, Estado de Derecho, Buena Administración*. Facultad de Derecho Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2013, p. 97.

(17) Ver texto completo en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2015, Nº 11, pp. 649 y ss.

7. En el segundo capítulo, la Carta indica los principios contenidos en el de buena administración.

En el numeral 2 menciona el principio de servicio objetivo a los ciudadanos(18) que comprende, entre otras cosas, el atender los asuntos de manera adecuada, objetiva, equitativa y en plazo razonable. También en el numeral 21, al tratar el principio de celeridad, la Carta vuelve a insistir en los procedimientos de duración razonable.

8. El capítulo tercero de la Carta especifica los derechos comprendidos en el derecho fundamental a la buena administración o los derechos de él derivados. En primer término, en el numeral 25 incluye el derecho de toda persona a que sus asuntos sean resueltos en plazo razonable.

9. Debe tenerse presente, por otro lado, que la mencionada Carta del CLAD, entre los principios integrantes del principio de buena administración, en el numeral 24 incluye el principio del debido proceso, y al enumerar en el capítulo tercero los derechos derivados del derecho a la buena administración incluye muchos de los derechos comprendidos en el derecho al debido proceso.

IV. Principios y derechos

1. La Carta Iberoamericana citada distingue, acertadamente, los principios y los derechos.

2. CASSAGNE también se preocupó por distinguir los principios de los derechos. “Los principios son o están en el mundo jurídico, mientras que los derechos (independientemente que se funden en principios o en otras fuentes como la ley o los contratos) se tienen o se ejercen.”(19)

3. Siguiendo a BARBÉ PÉREZ, quien decía que los principios derivan de la naturaleza de las cosas,(20) sostuve en cierta oportunidad que los princi-

(18) Conforme a lo dicho en el preámbulo, salvo en los casos en que los derechos estén circunscriptos a titulares de derechos políticos, el término *ciudadano* está tomado con el alcance equivalente a persona o habitante.

(19) CASSAGNE, Juan Carlos. *Los grandes principios de derecho público (Constitucional y Administrativo)*. Thomson Reuters. LA LEY. Buenos Aires, 2015, p. 75.

(20) BARBÉ PÉREZ, Héctor, “Los principios generales de derecho como fuente de derecho administrativo en el derecho positivo uruguayo”, en BARBÉ PÉREZ, Héctor/REAL, Alberto Ramón/ CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo/ MARTINS, Daniel Hugo. *Los principios generales de derecho en el derecho uruguayo y comparado*. F.C.U. Montevideo, 2001, p. 29.

pios son atributos esenciales de las cosas.(21) Si esa *cosa* es la persona humana, se extraen de la naturaleza del hombre.

El ser humano es un animal racional. Lo racional es la diferencia específica que lo distingue de los demás animales, por lo que eso es lo que hace a su naturaleza. A mi juicio, decir que los primeros principios derivan de la razonabilidad o decir que derivan de la naturaleza humana es decir lo mismo.

La razonabilidad, que hace a la naturaleza humana, es lo que configura la *imago Dei*.(22) De ahí proviene la dignidad del hombre y el supervalor de los primeros principios.

4. Los principios son reglas de derecho. La regla de derecho es un género que admite dos especies: principios y normas.(23)

Como reglas de derecho que son, de los principios pueden derivarse derechos. Así, del principio del procedimiento de duración razonable se deriva el derecho a un procedimiento de duración razonable.

Como ese principio deriva de la naturaleza humana, el derecho derivado de ese principio configura un derecho humano.

Por eso es que, si bien la Carta Iberoamericana del CLAD ya citada es un instrumento de *soft law*, en virtud de la naturaleza del principio y derecho referidos ellos son directamente aplicables y operativos en nuestro derecho interno.(24)

5. En suma, del principio de buena administración deriva el derecho de buena administración.

6. Uno de los principios que incluye el principio de buena administración es el de servicio objetivo a los ciudadanos, que comprende el del procedimiento de duración razonable, del que deriva el derecho a un procedimiento de duración razonable.

(21) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, "Los principios generales de derecho en el derecho administrativo. Aplicación por el legislador, el administrador y el juez", en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Neoconstitucionalismo y...*, p. 87.

(22) PONTIFICIO CONSEJO "JUSTICIA Y PAZ". *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Librería Editorial Arquidiocesana. Montevideo, 2005, pp. 53 y ss.

(23) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, "Los principios generales de...", loc. cit., p. 7; CASAGNE, Juan Carlos. *Los grandes principios de...*, p. 23.

(24) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, "Derecho a trato imparcial y equitativo y en plazo razonable en el procedimiento administrativo", en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2015, N° 11, p. 141.

7. Otro de los principios comprendidos en el de buena administración es el del debido proceso, de donde deriva el derecho al debido proceso.

8. El principio del debido proceso y el derecho al debido proceso derivado del principio señalado había tenido un desarrollo previo e independiente del principio de buena administración y del derecho a la buena administración.

Lo importante es que ambos desarrollos confluyen y que esos principios derivan de la persona humana, por lo que los derechos de ahí derivados son derechos humanos y, por esa razón, son supervalentes sin necesidad de reconocimiento expreso por texto de derecho positivo alguno.

V. El procedimiento administrativo sancionatorio

1. Lo expuesto precedentemente rige en todo procedimiento administrativo.

El Tribunal Constitucional español ha entendido que el derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas rige en los procedimientos administrativos generales pero no en los procedimientos administrativos sancionatorios.(25)

No participo de esa opinión. Los procedimientos administrativos sancionatorios son procedimientos administrativos especiales. Por eso le son aplicables los principios que informan los procedimientos administrativos comunes o generales. En virtud de esta especialidad es que el derecho suele prever soluciones particulares para dar pleno cumplimiento al principio de que los procedimientos tienen que tener una duración razonable y el derecho que toda persona tiene a que los procedimientos que le sean de interés sean tramitados en plazo razonable.

2. El procedimiento administrativo sancionatorio o sancionador o represivo, según las distintas terminologías empleadas en doctrina puede ser definido como el conjunto de trámites y formalidades seguidos por la Administración con el objeto de prevenir y, eventualmente, sancionar las infracciones administrativas.

La infracción administrativa o falta administrativa es un hecho; consiste en una acción u omisión típica antijurídica(26)

(25) GÓMEZ TOMILLO, Manuel/SANZ RUBIALES, Íñigo. *Derecho administrativo sancionador. Parte general*. Cuarta edición. Thomson Reuters. Aranzadi. Pamplona, 2017, pp. 748 y ss.

(26) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, "Supuesto del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Infracciones administrativas", en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, *Derecho Administrativo. Dimensión Social*. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2020, p.455.

La sanción administrativa, al decir de Susana LORENZO “es el evento dañoso (menoscabo), impuesto por un órgano estatal, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma”.(27)

El procedimiento administrativo sancionador es el instrumento jurídico del que se vale la Administración para determinar si existió o no una infracción administrativa y, eventualmente, aplicar o no una sanción administrativa. O sea, es un procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. Es un procedimiento de la primera generación, pero en la actualidad posee ciertas notas de los de la tercera generación.

Infracción administrativa, sanción administrativa y procedimiento administrativo sancionador, son los tres pilares del derecho administrativo sancionador.

3. El procedimiento administrativo sancionatorio puede ser externo, es decir puede trascender la Administración y tener por objeto sujetos que no pertenecen a ella o no estar vinculados con el órgano de control por una relación de dependencia, o ser interno, es decir tener como sujetos pasivos funcionarios públicos.

En algunos países existen reglas comunes para ambos tipos de procedimientos. Es el caso de la ley de procedimientos administrativos de la República de El Salvador del año 2018 y la de República del Paraguay, ley N° 6.715, de 29 de setiembre de 2021. En Uruguay el procedimiento administrativo sancionatorio interno, que se llama procedimiento disciplinario, es regulado de una manera general por el Libro II del decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991 y 222/014, de 30 de julio de 2014. Los distintos procedimientos administrativos sancionatorios externos carecen de una regulación general, por lo que son objeto de normas sectoriales.

En Uruguay en el ámbito de los procedimientos administrativos disciplinarios se suele distinguir la investigación administrativa y el sumario. Así en el decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, se establece:

“Artículo 182. La investigación administrativa es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la existencia de actos o hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio o que lo afecten directamente aún siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables.

Artículo 183. El sumario administrativo es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios im-

(27) LORENZO DE VIEGA JAIME, Susana. *Sanciones administrativas*. B de F. Montevideo, 1996, p.8.

putados de la comisión de falta administrativa (artículo 169) y a su esclarecimiento.”

Estos artículos son recogidos a la letra por los artículos 25 y 26 respectivamente, del decreto N° 222/014, de 30 de julio de 2014.

Como se percibe la diferencia entre estos dos procedimientos radica en que en el sumario hay un imputado y en la investigación administrativa aún no lo hay.

VI. Caducidad del procedimiento administrativo sancionatorio

1. Se ha dicho que el plazo razonable rige en todo procedimiento administrativo. Pero, obviamente este tema cobra especial importancia en los procedimientos administrativos sancionatorios en que hay un imputado, cosa que puede ocurrir tanto en los procedimientos externos como en los internos. Esa particular importancia radica en la especial afectación que esa situación provoca en un sujeto al cual se le imputa una determinada falta administrativa que le puede ocasionar un considerable perjuicio tanto moral como material.

La exigencia del plazo razonable de los procedimientos administrativos deriva del principio de buena administración así como del debido procedimiento.

Para asegurar ese plazo razonable es que el derecho ha pensado en instituciones como la caducidad de los procedimientos, de ahí que la caducidad derive de esos principios. Pero además esta caducidad, así como la prescripción de las faltas y de las sanciones, encuentran su fundamento básicamente en la seguridad jurídica.⁽²⁸⁾ La seguridad jurídica es, en definitiva, el

(28) MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado, Madrid 2015, t. XII, pp. 337 y ss.; DANÓS ORDÓNEZ, Jorge, “La prescripción de las infracciones de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo” en DANÓS ORDÓNEZ, Jorge/ROJAS MONTES, Verónica Violeta/MORÓN URBINA, Juan Carlos/CÁCERES ARCE, Jorge Luis/REYMER NÚÑEZ, Juliana Albenia/HUAMÁN PAREDES Neil Amador (Coordinadores), *Derecho Administrativo en el siglo XXI*. Adrus Editores, Lima, 2013, vol. I, pp. 695 y ss.; RUOCCO, Graciela, “Principios de legalidad, tipicidad y de prescripción en materia de actividad sancionatoria de la Administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2010, N° 2, p. 154; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Seguridad jurídica en el procedimiento administrativo con especial referencia al decreto N° 420/007, de 7 de noviembre de 2007”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2012, pp. 343 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “El debido proceso en el procedimiento administrativo en Uruguay”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Derecho Administrativo. Otra forma de verlo*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2017, p.412; LABANDERA, Pablo, “Estudios sobre el Código Aduanero de la ROU”, en LABANDERA, Pablo. *Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay*.

fundamento de estos institutos. Y el principio de seguridad jurídica integra el bloque de constitucionalidad, el que por su importancia se encuentra en la cúspide. “La caducidad es consecuencia de la inactividad del sujeto que tiene la carga de una actividad que no ejecuta.”(29)

Por eso estimo que la caducidad de los procedimientos sancionatorios por el transcurso del tiempo es de principio y se aplica aún sin texto expreso que la recoja. Si hay texto de derecho positivo este puede ser la ley y en defecto de ley el plazo y su sistema de cómputo puede ser fijado por reglamento.

DANÓS ORDÓÑEZ, repitiendo y compartiendo una opinión de Tomás CANO CAMPOS decía que “los ciudadanos no solo deben saber porque se les sanciona sino también hasta cuando se les puede sancionar.”(30)

Es cierto que DANÓS ORDÓÑEZ manifestó esa opinión en un trabajo en que estudiaba la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, pero ello es también aplicable con relación a la caducidad del procedimiento.

Por eso el texto único ordenado de la ley N° 21444, Ley de Procedimiento Administrativo General de Perú, admitió la prescripción de las infracciones administrativas (artículo 252), la prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas (artículo 253), así como la caducidad administrativa del procedimiento sancionador (artículo 259).

Anotado y concordado. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2016, pp. 550 y ss.; LAPAZ, Gastón, “Seguridad jurídica: plazos de prescripción y caducidad de las infracciones y sanciones administrativas en nuestro Derecho y Jurisprudencia”, en *Revista de Derecho Público*. F.C.U. Montevideo, 2017, N° 52, pp. 79 y ss.; VÁZQUEZ Cristina, “Extinción de las sanciones administrativas. Su prescripción o caducidad”, en VÁZQUEZ, Cristina (Coordinadora) *Derecho administrativo sancionatorio*. F.C.U. Montevideo, 2019, pp. 247, 261 y 270; ALLENDE, Adriana, “Los plazos de prescripción y de caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador a la luz del principio de seguridad jurídica”, en VELOSO GIRIBALDI, Natalia (Coordinadora) *Principios de derecho administrativo sancionador*. Universidad de Montevideo-Facultad de Derecho. Montevideo, 2021, pp. 286 y ss.; LORENZO, Susana, “Caducidad de la potestad punitiva de la Administración”, en VÁZQUEZ Cristina y RUOCCO, Graciela (Coordinadoras) *Estudios de Derecho Administrativo en homenaje al Profesor Emérito Dr. Carlos E. Delpiazzo*. F.C.U. Montevideo, 2021, p. 630.

(29) CENTENO CANTO, Gerardo. *Derecho Administrativo. Algunas reflexiones desde lo local*. Editorial Flores, Ciudad de México, 2022, p.39.

(30) DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge, “La extinción de las infracciones y sanciones administrativas”, en DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge/HUAPAYA TAPIA, Ramón/ROJAS MONTES, Verónica/TIRADO BARRERA, José Antonio/ VIGNOLO CUEVA, Orlando. *Derecho administrativo: innovación, cambio y eficacia*. Libro de ponencias del Sexto Congreso Nacional del Derecho Administrativo. Thomson Reuters. LA LEY. Lima. 2014, p. 32.

GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES expresaron que la caducidad “es una válvula de seguridad introducida en los procedimientos administrativos que permite darlos por terminados cuando quien los promueve pierde interés por los mismos. Esta pérdida de interés se mide por el dato objetivo de la falta de actuaciones en determinados plazos.”(31)

Esto en parte es así. Pero solo en parte. Digo solo en parte porque en procedimientos regidos por el principio de impulsión de oficio, la Administración no puede perder interés. Pero además porque el fundamento principal de la caducidad de los procedimientos administrativos, es la seguridad jurídica del sujeto destinatario del mismo.

2. La primera vez que en Uruguay aparece la caducidad en el marco del derecho administrativo sancionador es en el decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991.(32)

En efecto, en su artículo 223 estableció:

“**Art. 223.** El vencimiento de los plazos previstos para los procedimientos disciplinarios no exonera a la Administración de su deber de pronunciarse.

No obstante, dichos procedimientos se clausurarán si la Administración no decide sobre el fondo en el plazo de dos años contados a partir de la resolución que dispone la instrucción del sumario.

Lo dispuesto en el inciso precedente no será de aplicación en el caso de funcionarios sometidos a la justicia penal.”

Este artículo fue mi idea y mía también fue la redacción, como lo reconoció públicamente FRUGONE SCHIAVONE quien, por cierto, apoyó la iniciativa.(33)

Me inspiré en un trabajo de BRITO en el cual, aun sin texto de derecho positivo y evocando a MARIENHOFF y a la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación de Argentina, sustentaba la prescripción de la falta

(31) GÓMEZ TOMILLO, Manuel/SANZ RUBIALES, Íñigo. *Derecho administrativo sancionador...*, p.748.

(32) Con anterioridad se previó en otros ámbitos, como en el marco de la expropiación (artículo 20 de la ley N° 3.958, de 28 de marzo de 1912 y en el artículo 223, de la ley N° 13.318, de 28 de diciembre de 1964).

(33) FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, “Principios del procedimiento administrativo”, en VV.AA. *El nuevo procedimiento administrativo*. Secretaría de la Presidencia de la República. Programa Nacional de Desburocratización. Montevideo, 1991, pp. 38 y ss.

administrativa en base al derecho del hombre a la seguridad y tranquilidad espiritual, inherente a su personalidad.(34)

Por esas razones, propuse y redacté el artículo 172 del decreto N° 500/991 que establece la prescripción de la falta disciplinaria. Y por las mismas razones, y pensando en el procedimiento de duración razonable como uno de los aspectos del debido proceso,(35) propuse y redacté el artículo 223 referido a la caducidad.

Como antecedente, también cabe recordar la sentencia N° 474, de 31 de diciembre de 1986, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por la que hace lugar a un amparo por omisión en sustanciar y decidir un sumario administrativo evocada, con razón, por FRUGONE SCHIAVONE.(36)

3. Este artículo sufrió una modificación dispuesta por el decreto N° 287/998, de 19 de octubre de 1998, a los efectos de establecer causales de suspensión del plazo.

La reforma no fue feliz, por eso la critiqué duramente en su momento.(37) No comento ese texto pues ya fue derogado y, además, porque pese a sus defectos de redacción no alteró la esencia del artículo 223 original.

4. Lo peor vino después, con el decreto N° 420/007, de 7 de noviembre de 2007. En efecto, este acto, que se caracteriza por imponer una disminución de garantías en muchos aspectos del procedimiento, dio nueva redacción al artículo 223 del decreto N° 500/991.

De ese artículo quedó en pie solo su primer inciso, se derogaron los demás. Ahora este artículo se limita a decir: “El vencimiento de los plazos previstos para los procedimientos disciplinarios no exonera a la Administración de su deber de pronunciarse.” Se eliminó, así, toda referencia a la caducidad.

(34) BRITO, Mariano, R., “Régimen disciplinario. Principios fundamentales del procedimiento, infracción y sanción disciplinaria”, en *PRAT, Julio A. y otros. Procedimiento administrativo*. Acali editorial. Montevideo, 1977, pp. 151 y ss.

(35) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Principios del procedimiento disciplinario”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (Coordinador) Procedimiento administrativo*. Universidad Católica del Uruguay- Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político (serie Congresos y Conferencias), 3ª edición actualizada. Montevideo, 2000, pp. 84 y ss.

(36) FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, “Principios del...”, loc. cit., p. 38.

(37) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Suspensión del plazo de caducidad del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Estudios sobre derechos humanos*. Universidad Católica del Uruguay-Ingranusi Ltda. Montevideo, 1999, pp. 103 y ss.

Lo mejor de nuestra doctrina fustigó esta reforma.(38)

5. Pese a que fue muy clara la intención del Poder Ejecutivo en el sentido de eliminar la caducidad, sostuve que no se eliminó.(39)

FRUGONE SCHIAVONE había expresado: “Hay que impedir... que el sumario y las medidas preventivas que suelen acompañarle pierdan su naturaleza instrumental, para transformarse en verdaderas sanciones *sine die*, al hacerlas perdurar más allá de su límite lógico.”(40)

En el mismo sentido se había expresado PAREJO ALFONSO:

“Dado el objeto y alcance de la potestad sancionadora, en su ejercicio adquiere especial intensidad la obligación legal de resolución expresa en tiempo establecido con carácter general para toda actividad administrativa por el artículo 42.1 y 2 LR j AP y PAC. De ahí que, en este campo, la inactividad administrativa determina la caducidad de los procedimientos, con la consecuencia de la imposibilidad ulterior de la persecución de la infracción o, en su caso, la exigencia de la sanción, aun cuando ni aquélla ni ésta hubieran aún prescrito”(41)

Es que estamos ante un principio, el principio del procedimiento de duración razonable, uno de los principios que deriva del de debido proceso y del de buena administración que, por derivar de la persona humana, tiene máximo valor y fuerza. Principio que genera el derecho a un procedimiento de duración razonable, como se ha visto, un derecho humano.

La proyección del principio aludido en el ámbito del derecho administrativo sancionador genera el principio de que la Administración no pueda ejercer *sine die* su potestad sancionatoria, en una situación concreta, una vez iniciado los procedimientos, y genera el derecho del imputado a que el procedimiento administrativo sancionatorio se termine en un plazo razo-

(38) DELPIAZZO, Carlos E. *Texto Ordenado de Procedimiento Administrativo*. Decreto 500/991. F.C.U. Montevideo, 2008, p. 14; OCHS OLAZÁBAL, Daniel, “El Decreto del Poder Ejecutivo N° 420/2007, un cuestionable retroceso garantístico en nombre de la celeridad”, en *La Justicia Uruguaya*. Montevideo, 2008, N° 138, P.D.133; LORENZO DE VIEGA JAIME, Susana, “Reformas al procedimiento disciplinario”, en *Revista de Derecho Público*. F.C.U. Montevideo, año 2008, N° 34, pp. 171 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Seguridad jurídica en el procedimiento administrativo con especial referencia al decreto N° 420/007, de 7 de noviembre de 2007”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Neoconstitucionalismo y...*, pp. 341 y ss.

(39) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Seguridad jurídica...”, loc. cit., pp. 343 y ss.

(40) FRUGONE SCHIAVONE, Héctor “Principios del...”, loc. cit., p. 39.

(41) PAREJO ALFONSO, Luciano, “La actividad administrativa represiva y el régimen de las sanciones administrativas en el Derecho Español”, en *Las formas de la actividad administrativa, III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo* “Allan Randolph Brewer-Carías”, FUNEDA. Caracas, 1996, p. 187.

nable: de ahí la caducidad. Esta caducidad es así un principio de raíz natural y genera un derecho inherente a la persona humana, por lo que principio y derecho tienen el máximo valor formal.

Por eso es que no puede ser eliminada la caducidad por un reglamento. Un reglamento no puede derogar un principio supravaleante ni desconocer un derecho humano.

Ahora bien, si bien la caducidad es un principio y, como tal, no puede ser derogado por una regla de derecho infravaleante, su plazo es una solución de derecho positivo. Por eso es que el plazo es fijado por el derecho positivo y el derecho positivo lo puede modificar en forma razonable.

Lo que se hizo fue derogar los textos normativos que fijaron el plazo, pero no se suprimió la caducidad porque, aunque se la quiso suprimir, ello –por lo que vimos– no era posible.

Desde luego que una caducidad sin plazo configura un problema para su aplicación, pero no impide su aplicación. Se puede aplicar por analogía los plazos de caducidad previstos para otros procedimientos administrativos represivos, e incluso aplicarla con razonabilidad, aun sin texto análogo, atendiendo las circunstancias del caso.(42)

Por eso es que he sostenido que la caducidad de la potestad sancionatoria de la Administración, por ser un principio, se aplica en todo procedimiento administrativo sancionador y no solo en el disciplinario, donde se previó expresamente. El artículo 223 del decreto N° 500/991, al recoger la caducidad, no hizo sino especificar un principio, lo que no impide la aplicación directa del principio en otros supuestos no alcanzados por el texto normativo del artículo 223 original del decreto N° 500/991.

Lamentablemente, no lo entendió así el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la sentencia N° 500/2011, de 14 de junio de 2011, en que rechazó la aplicación de la caducidad en un procedimiento administrativo sancionador externo por entender que la caducidad fue expresamente prevista para el procedimiento disciplinario pero no para el procedimiento sancionador externo.(43)

Esta sentencia fue correctamente criticada por GUARIGLIA. En efecto, al comentarla indicó que en ella “se concreta un razonamiento interpretativo típico del dogmatismo decimonónico, donde la esencia del Derecho reside únicamente en la norma, en este caso, la contenida en un reglamen-

(42) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Seguridad jurídica...”, loc. cit., p. 349.

(43) Ver sentencia en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay, 2012, N° 5, p. 676.

to.”(44) No tuvo en cuenta el Tribunal que las reglas de derecho no son solo normas sino también principios. Y aquí, precisamente, estamos ante un principio. En tal sentido, también observó GUARIGLIA: “Si el cimiento de la caducidad de la pretensión punitiva de la administración reside en la seguridad jurídica, aquella configura un principio general de derecho, en tanto además de la previsibilidad y certeza que ella entraña, contribuye a ordenar y encauzar la vida social por medio del valor de la justicia.”(45)

Por fortuna, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cambió su jurisprudencia. En efecto, por sentencia N° 507 de 14 de octubre de 2014, anuló un acto administrativo por entender que no se había seguido un procedimiento en plazo razonable.

Es cierto que el caso ahora resuelto no es igual al de la sentencia N° 500/2011, de 14 de junio de 2011, ya que este refiere a un procedimiento disciplinario y el otro a un procedimiento administrativo sancionador externo. Pero lo que ambos tienen en común es que en ninguno de esos procedimientos se había previsto expresamente una caducidad de la pretensión punitiva de la Administración.

En la última sentencia, el Tribunal, teniendo en cuenta el Pacto de San José de Costa Rica, los desarrollos de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como la de la Corte Europea de Derechos Humanos, razonó considerando: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades. Y en base a ello, concluyó en que el procedimiento seguido no fue realizado en plazo razonable, por lo que la Administración no podía sancionar sino que correspondía la clausura y el archivo de las actuaciones.(46)

Posteriormente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo volvió sobre el tema. En efecto, por la sentencia número 137/2020 el Tribunal expresó:

“El derecho a un procedimiento de duración razonable que resuelva sus pretensiones, es una vertiente del derecho al debido proceso y concretamente del derecho de defensa, que trasciende el ámbito reglamentario (Dto. 500/991). A pesar que la Convención no ha aclarado el alcance de la expresión ‘plazo razonable’, existen muchísimos antecedentes en la jurisprudencia internacional que ha considerado, a la luz de las circunstancias particulares de cada caso, los siguientes criterios: la complejidad del litigio; la conducta de los demandantes y de las autoridades judiciales y la forma como se ha tramitado la etapa de instrucción del

(44) GUARIGLIA, Carlos E., “Acerca de la caducidad de la pretensión punitiva de la Administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay, 2012, N° 5, p. 748.

(45) GUARIGLIA, Carlos E., “Acerca de la...”, loc. cit., p. 750.

(46) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial y...”, loc. cit., p. 162

proceso. Lo ha dicho reiteradamente este Tribunal: '[...] es innegable que los principios de eficiencia, buena administración y duración razonable del procedimiento han sido reconocidos en forma expresa en el Decreto N° 500/991 (arts. 2° y 5°), y que incluso los mismos tienen raíz constitucional, sea por estar consagrados a texto expreso en la Carta, sea por ingresar por la vía de los arts. 72 y 332 de la misma.' A mayor abundamiento el Tribunal también expresó: "No resulta discutible la potestad sancionatoria de la Administración, antes bien, se entiende que la referida potestad, supone un procedimiento ágil, regido por la eficiencia y eficacia, por la celeridad y economía de trámites para que el poder sancionatorio pueda ser efectivamente aplicado al caso concreto. El principio de duración razonable del procedimiento surge del ordenamiento jurídico por lo cual el administrado puede reclamar su cumplimiento por parte de la Administración. No se puede negar que los principios de eficiencia, buena administración y duración razonable del procedimiento son reconocidos en los artículos 72 y 332 de la Constitución de la República, 2 y 5 del Decreto N° 500/991."(47)

También reaccionó al respecto nuestro Poder Legislativo. En efecto, al aprobar el nuevo estatuto de funcionarios de la Administración Central, por la ley N° 19.121, de 20 de agosto de 2013, en su artículo 78 estableció:

"Artículo 78. (Clausura).- Los procedimientos se clausurarán si la Administración no se pronuncia sobre el fondo del asunto en el plazo de dos años, contados a partir de la resolución que dispuso la instrucción del sumario.

El cómputo del plazo referido se suspenderá:

- A) Por un término máximo de sesenta días, durante la tramitación de la ampliación o revisión sumarial.
- B) Por un plazo máximo de treinta días en cada caso, para recabar los dictámenes de la Fiscalía de Gobierno competente y de la Comisión Nacional del Servicio Civil cuando corresponda.
- C) Por un plazo máximo de noventa días durante el cual la Cámara de Senadores tiene a su consideración el pedido de venia constitucional para la destitución.

Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación en el caso de funcionarios sometidos a la Justicia Penal.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo, comenzarán a regir a partir de la vigencia de este Estatuto."

(47) LA PAZ ULTRA, Gastón. *Prescripción y caducidad y sanciones administrativas*. F.C.U. Montevideo. 2021. p. 79.

Si bien la caducidad de este artículo 78 está previsto solo para los procedimientos comprendidos en el ámbito de aplicación de esa ley, como se ha dicho, no es sino una especificación de un principio. El principio se aplica directamente a todo procedimiento administrativo sancionador, pero el artículo 78 faculta la aplicación del principio en los otros procedimientos disciplinarios no alcanzados por la ley N° 19.121 y en los procedimientos administrativos sancionadores existentes, al poder aplicar por analogía los plazos fijados en este artículo.(48)

6. En los casos en que corresponde la caducidad, se ha planteado la duda de si, sin perjuicio del archivo de las actuaciones, puede iniciarse un nuevo procedimiento.

La reciente ley paraguaya de procedimiento administrativo ya citada, por su artículo 80, prevé la caducidad del procedimiento administrativo sancionador. Pero en su parte final establece: “la declaración de caducidad del procedimiento administrativo sancionador no importa la prescripción de la acción de la Administración. No obstante, el procedimiento caduco se tiene por inexistente a los efectos de la interrupción de la prescripción.”

De esto se infiere que, si la falta administrativa no prescribió, la Administración pese a la caducidad podría iniciar un procedimiento sancionatorio nuevo.

La ley peruana ya citada admite la posibilidad del inicio de un nuevo procedimiento sancionador en el supuesto que la infracción no hubiere prescrito (artículo 259.4).

En España el Tribunal Supremo ha admitido que luego de la caducidad se pueda iniciar un procedimiento nuevo.(49) Pero hay valiosas opiniones doctrinarias en contra. Así SANTAMARÍA PASTOR, cuestionando esa jurisprudencia afirmó que ella “conduce a un completo absurdo, al enervamiento puro y simple del instituto de la caducidad, además de propiciar todo tipo de manipulaciones ilícitas al mismo.” Y agrega que “se invita indirectamente a la Administración a realizar un nuevo expediente, prolongando la ‘pena de banquillo’ del imputado y se priva a la caducidad de su principal efecto:

(48) DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Principios del derecho administrativo disciplinario. Especial referencia a la ley N° 19.121”, en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (Coordinador) *Funcionarios Públicos. Especial énfasis en la ley N° 19.121*. Facultad de Derecho-Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2014, p. 259; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial y...”, loc. cit. p. 161.

(49) GÓMEZ TOMILLO, Manuel/SANZ RUBIALES, Íñigo. *Derecho administrativo sancionador...*, p. 755.

de nada sirve declarar caduco un procedimiento, si acto seguido, la Administración puede reiniciarlo con el mínimo esfuerzo.”(50)

En Uruguay RUOCCO da una respuesta categórica a esta interrogante que merece ser transcrito.

“... postulamos la imposibilidad de inicio de nuevo expediente. En primer lugar porque carece de justificación alguna el que se proporcione a los entes públicos segundas oportunidades para el ejercicio de sus potestades públicas.

Asimismo, cabe señalar que la Administración no actúa como titular de un derecho, sino en ejercicio de una potestad administrativa (deber-poder) que, como la sancionadora, está incardinada en el ordenamiento jurídico, siendo por ello imprescriptible, en cuanto tal potestad, pero cuyo ejercicio concreto ha de efectuarse bajo las exigencias y requisitos que el propio ordenamiento establece. Entre esas exigencias se halla precisamente la de que, como requisito de tiempo, la actuación administrativa se lleve a cabo dentro del plazo legalmente fijado. Ejercicio que se agota en cada caso, bajo las condiciones legalmente establecidas, y que impide reiniciar el expediente, aunque no haya transcurrido el plazo de prescripción de la infracción.

De otro modo, si pudiera reiterarse el procedimiento sancionador carecería absolutamente de sentido y fundamento el instituto de la caducidad como forma de terminación del procedimiento por paralización imputable a la Administración, lo que no parece que el legislador haya querido, al haber regulado este supuesto de perención procedimental.

La improcedencia de reapertura de un procedimiento sancionador caducado viene reforzada, por el hecho de que su causa determinante se halla en la paralización del procedimiento, en cuanto hecho o circunstancia imputable a la Administración y no al interesado (si la paralización hubiera sido imputable a éste, habría impedido que operara la caducidad), por lo que no parece justo ni adecuado que las consecuencias de la pasividad administrativa se atribuyan al imputado en lugar de a la propia Administración responsable de la inactividad.

La predeterminación normativa de la potestad administrativa sancionadora y de su ejercicio impide justamente que esta situación, por razones de seguridad jurídica, se prolongue más allá de los plazos y términos legalmente establecidos, en virtud asimismo de la legítima confianza que el ciudadano tiene en que las normas vigentes sean debidamente observadas y cumplidas por la Administración. Cuando la

(50) GÓMEZ TOMILLO, Manuel/SANZ RUBIALES, Íñigo. *Derecho administrativo sancionador...*, p. 755.

Administración ejercita esa potestad punitiva, se exige de ella una actuación especialmente diligente y eficaz, que ponga fin a la situación de incertidumbre en el tiempo estricta y legalmente prefijado.

No parece razonable entender que, a pesar de la caducidad producida y declarada del procedimiento sancionador, la Administración pueda repetirlo, como si aquella caducidad no existiera legalmente, esto es, como si fuera una especie de técnica indiferente en el terreno jurídico, sin función alguna que cumplir, ni trascendencia o efecto jurídico, de la que pudiera prescindirse por ello, o ignorarse, a pesar de venir como viene establecido por el ordenamiento, con unas determinadas consecuencias.

Si existe en el plano normativo la caducidad del procedimiento sancionador, algún sentido tiene que tener: el que impone para la Administración la exigencia –constitucional– de actuar de manera eficaz y, por ende, asimismo, temporánea; exigencia cuyo incumplimiento, por inactividad de la Administración, la ley sanciona por violación del principio del ‘debido proceso’. Y para el administrado –aquí presunto infractor– el derecho correlativo, y vinculado al citado principio de seguridad jurídica, a que la Administración actúe enjuiciando y resolviendo el asunto estrictamente dentro del plazo. La situación de afflictividad e incertidumbre generada con la incoación del procedimiento sancionador, e imputación de posible responsabilidad al presunto infractor, no debe prolongarse más allá del tiempo legalmente establecido y que condiciona el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora.”(51)

Participo plenamente de la posición de RUOCCO por las razones por ella señaladas. No tiene ningún sentido la caducidad si se permitiese, luego de ella iniciar un nuevo procedimiento por los mismos hechos.

7. La caducidad se produce ipso jure por el simple transcurso del tiempo. No necesita ser declarada, pero es conveniente que así se declare por razones de certeza. Este acto, será, así, meramente declarativo y no constitutivo.

La ley peruana ya citada, correctamente, establece que la caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente, sin perjuicio de la potestad del interesado de solicitarla en caso de que no se haya declarado de oficio (artículo 259.2 y 3).

Las sanciones que se impongan después de operada la caducidad serán, por ese motivo, ilegítimas.(52)

(51) RUOCCO, Graciela, “Principios de legalidad, tipicidad y...”, loc. cit., pp. 158 y ss.

(52) GÓMEZ TOMILLO, Manuel/SANZ RUBIALES, Íñigo. *Derecho administrativo sancionador...*, pp. 763 y ss.

8. Pese a lo expuesto, como el fundamento último de esta caducidad es la seguridad jurídica del sujeto pasible de un procedimiento administrativo sancionatorio, estimo que este puede renunciar a ella en un procedimiento dado.

La caducidad desde este punto de vista es un derecho y como tal, en principio puede ser renunciado por su titular, no en abstracto, sino para un caso concreto. En efecto, el imputado puede tener interés, en defensa de su honor, que el procedimiento siga hasta el final a fin de poder demostrar su inocencia, en lugar de que concluya con una caducidad que implica ausencia de pronunciamiento sobre el fondo. En ese caso, el interesado debería efectuar un planteamiento en tal sentido a la Administración y esta continuar con el procedimiento.

9. Cuando el derecho positivo regula la caducidad, a veces prevé causales de suspensión y otras veces no. Hay que estar, al respecto, lo que disponga el derecho positivo.

En Uruguay la redacción original del artículo 223 del decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991, no preveía causales de suspensión. Ellas se agregaron con el decreto N° 287/998, de 19 de octubre de 1998. El artículo 78 de la ley N° 19.121 ya citado, retomó básicamente la caducidad prevista en el artículo 223 del decreto N° 500/991, pero lo hizo con causales de suspensión.

En definitiva, en este punto hay que estar a lo que disponga el derecho positivo. Si no hay previstas causales de suspensión, el plazo no se suspende; si las hay, hay que atenerse a las causales que establezca el derecho positivo.

VII. Apreciaciones finales

1. Conforme a lo expresado cabe afirmar que los procedimientos de duración razonable constituyen un subprincipio derivado del principio de buena administración y del debido procedimiento y es, también, un derecho, así como un deber de la Administración.

Rige en todo procedimiento administrativo incluso, con mayor razón, en los procedimientos administrativos sancionatorios.

2. Para asegurar la aplicación de ese subprincipio, derecho y deber y por razones de seguridad jurídica del titular de derecho, existe la caducidad del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo por principio, sin necesidad de texto de derecho positivo que la establezca.

Referencias bibliográficas

- ALLENDE, Adriana, “Los plazos de prescripción y de caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador a la luz del principio de seguridad jurídica”, en VELOSO GIRIBALDI, Natalia (Coordinadora) *Principios de derecho administrativo sancionador*. Universidad de Montevideo-Facultad de Derecho. Montevideo, 2021.
- BARBÉ PÉREZ, Héctor, “Los principios generales de derecho como fuente de derecho administrativo en el derecho positivo uruguayo”, en BARBÉ PÉREZ, Héctor/REAL, Alberto Ramón/ CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo/ MARTINS, Daniel Hugo. *Los principios generales de derecho en el derecho uruguayo y comparado*. F.C.U. Montevideo, 2001.
- BARÓN KNOLL, Silvina, “El principio de celeridad y ‘el tiempo razonable’ como derecho del administrado”, en *Estudios de Derecho Administrativo*. Nº 11. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2015.
- BREWER-CARIAS, Allan R., *El procedimiento administrativo en Venezuela. El proyecto de ley de 1965 y la ley orgánica de procedimientos administrativos de 1981*. Editorial Jurídica Venezolana. Panamá, 2022.
- BRITO, Mariano, R., “Régimen disciplinario. Principios fundamentales del procedimiento, infracción y sanción disciplinaria”, en PRAT, Julio A. y otros. *Procedimiento administrativo*. Acali editorial. Montevideo, 1977.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “El derecho a defenderse en vía administrativa y la eficacia y la eficiencia de la administración”, en CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo. *Sobre Derecho Administrativo*, t. II, 3ª edición. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 2012.
- CASSAGNE, Juan Carlos. *Los grandes principios de derecho público (Constitucional y Administrativo)*. Thomson Reuters. LA LEY. Buenos Aires, 2015.
- CENTENO CANTO, Gerardo. *Derecho Administrativo. Algunas reflexiones desde lo local*. Editorial Flores, Ciudad de México, 2022.
- DANÓS ORDÓNEZ, Jorge, “La prescripción de las infracciones de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo” en DANÓS ORDÓNEZ, Jorge/ROJAS MONTES, Verónica Violeta/MORÓN URBINA, Juan Carlos/CÁCERES ARCE, Jorge Luis/REYMER NÚÑEZ, Juliana Albenia/HUAMÁN PAREDES Neil Amador (Coordinadores), *Derecho Administrativo en el siglo XXI*, vol. I. Adrus Editores, Lima, 2013.

- DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge, “La extinción de las infracciones y sanciones administrativas”, en *DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge/HUAPAYA TAPIA, Ramón/ROJAS MONTES, Verónica/TIRADO BARRERA, José Antonio/VIGNOLO CUEVA, Orlando. Derecho administrativo: innovación, cambio y eficacia. Libro de ponencias del Sexto Congreso Nacional del Derecho Administrativo. Thomson Reuters. LA LEY. Lima. 2014.*
- DELPIAZZO, Carlos E. *Texto Ordenado de Procedimiento Administrativo. Decreto 500/991. F.C.U. Montevideo, 2008.*
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Suspensión del plazo de caducidad del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Estudios sobre derechos humanos. Universidad Católica del Uruguay-Ingranusi Ltda. Montevideo, 1999.*
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Principios del procedimiento disciplinario”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (Coordinador) Procedimiento administrativo. Universidad Católica del Uruguay- Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político (serie Congresos y Conferencias), 3ª edición actualizada. Montevideo, 2000.*
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “La buena administración”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Neoconstitucionalismo y derecho administrativo. LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2012.*
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Los principios generales de derecho en el derecho administrativo. Aplicación por el legislador, el administrador y el juez”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Neoconstitucionalismo y derecho administrativo. LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2012.*
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Seguridad jurídica en el procedimiento administrativo con especial referencia al decreto N° 420/007, de 7 de noviembre de 2007”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo. LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2012.*
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Principio del debido proceso en el procedimiento administrativo represivo”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Neoconstitucionalismo y derecho administrativo. LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2012.*
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Reflexiones sobre la definición de derecho administrativo”, en *Estudios de Derecho Administrativo. N° 7. LA LEY Uruguay, 2013.*
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “El procedimiento administrativo desde el bloque de constitucionalidad”, en *Estudios de Derecho Administrativo. N° 10. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2014.*

- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Principios del derecho administrativo disciplinario. Especial referencia a la ley N° 19.121”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (Coordinador) Funcionarios Públicos. Especial énfasis en la ley N° 19.121*. Facultad de Derecho-Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2014.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “El debido proceso en el procedimiento administrativo en Uruguay”, en *TOMÉ, Miguel (Coordinador) El Derecho entre dos siglos. Estudios conmemorativos de los 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, t. I. Facultad de Derecho – Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2015.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Derecho a trato imparcial y equitativo y en plazo razonable en el procedimiento administrativo”, N° 11, en *Estudios de Derecho Administrativo*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2015.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “El debido proceso en el procedimiento administrativo en Uruguay”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Derecho Administrativo. Otra forma de verlo*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2017.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Supuesto del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Infracciones administrativas”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Derecho Administrativo. Dimensión Social*. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2020.
- Estudios de Derecho Administrativo*. N° 5. LA LEY Uruguay. 2012.
- Estudios de Derecho Administrativo*. N° 11. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2015.
- FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, “Principios del procedimiento administrativo”, en *VV.AA. El nuevo procedimiento administrativo*. Secretaría de la Presidencia de la República. Programa Nacional de Desburocratización. Montevideo, 1991.
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel/SANZ RUBIALES, Íñigo. *Derecho administrativo sancionador. Parte general*. Cuarta edición. Thomson Reuters. Aranzadi. Pamplona, 2017.
- GORDILLO Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. 2, 3ª edición. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1998.
- GUARIGLIA, Carlos E., “Acerca de la caducidad de la pretensión punitiva de la Administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*. N° 5. LA LEY Uruguay, 2012.
- HAURIUO, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. Librairie de la société du Recueil Sirey. Paris, 1921.

- LABANDERA, Pablo, “Estudios sobre el Código Aduanero de la ROU”, en *LABANDERA, Pablo. Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay. Anotado y concordado*. LA LEY Uruguay. Montevideo, 2016.
- LAPAZ, Gastón, “Seguridad jurídica: plazos de prescripción y caducidad de las infracciones y sanciones administrativas en nuestro Derecho y Jurisprudencia”, en *Revista de Derecho Público*. Nº 52. F.C.U. Montevideo, 2017.
- LAPAZ ULTRA, Gastón. *Prescripción y caducidad y sanciones administrativas*. F.C.U. Montevideo. 2021.
- LORENZO DE VIEGA JAIME, Susana. *Sanciones administrativas*. B de F. Montevideo, 1996.
- LORENZO DE VIEGA JAIME, Susana, “Reformas al procedimiento disciplinario”, en *Revista de Derecho Público*. , Nº 34. F.C.U. Montevideo, año 2008.
- LORENZO, Susana, “Caducidad de la potestad punitiva de la Administración”, en *VÁZQUEZ Cristina y RUOCCO, Graciela (Coordinadoras) Estudios de Derecho Administrativo en homenaje al Profesor Emérito Dr. Carlos E. Delpiazzo*. F.C.U. Montevideo, 2021.
- MACHADO ARIAS, Juan P., “El procedimiento y proceso administrativo en la jurisprudencia de la Carta Interamericana de Derechos Humanos”, en *MACHADO ARIAS, Juan P., (Coordinadores) Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina*. Konrad Adenauer. Stiftung. México, 2009.
- MEILÁN GIL, José L. “Intereses generales e interés público”, en *BACELLAR FILHO, Romeu Felipe/WUNDER HACHEM, Daniel (Coordinadores) Direito Administrativo e interesse público. Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar/Editora Fórum. Belo Horizonte, 2010.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. XII. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado, Madrid 2015.
- OCHS OLAZÁBAL, Daniel, “El Decreto del Poder Ejecutivo Nº 420/2007, un cuestionable retroceso garantístico en nombre de la celeridad”, en *La Justicia Uruguaya*. Nº 138. Montevideo, 2008.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “La actividad administrativa represiva y el régimen de las sanciones administrativas en el Derecho Español”, en *Las formas de la actividad administrativa, III Jornadas Internacionales de*

Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”, FUNEDA. Caracas, 1996.

PONTIFICIO CONSEJO “JUSTICIA Y PAZ”. *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Librería Editorial Arquidiocesana. Montevideo, 2005.

REAL, Alberto Ramón “La codificación del derecho administrativo en Alemania Federal”, en *VV.AA. Estudios de Derecho Administrativo*. Universidad de la República. Montevideo, 1978.

RUOCCO, Graciela, “Principios de legalidad, tipicidad y de prescripción en materia de actividad sancionatoria de la Administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*. Nº 2. LA LEY Uruguay. Buenos Aires, 2010.

RUOCCO Graciela; “La buena administración y el interés general”, en *DURÁN MARTÍNEZ, Augusto.-HANNA de ROSA, Marta (Coordinadores) Ética, Estado de Derecho, Buena Administración*. Facultad de Derecho Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2013.

SÁENZ, Jorge A., “Principios generales del procedimiento administrativo”, en *POZO GOWLAND, Héctor/ HALPERIN, David/AGUILAR VALDÉZ, Óscar/ JUAN LIMA, Fernando/ CANOSA, Armando (Directores) Procedimiento Administrativo*, t. I, LA LEY. Buenos Aires, 2012.

Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: BAENA, Ricardo y otros Vs. PANAMÁ, de 2 de febrero de 2001; IVCHER BRONSTEIN Vs. PERÚ, de 6 de febrero de 2001; COMUNIDAD INDÍGENA YAKYE AXA Vs. PARAGUAY, de 17 de junio de 2005; COMUNIDAD INDÍGENA SAWHO-YAMAXA Vs. PARAGUAY, de 29 de marzo de 2006; CLAUDE REYES y otros Vs. CHILE, de 19 de setiembre de 2006; VÉLEZ LOOR Vs. PANAMÁ, de 23 de setiembre DE 2010; CHOCRÓN CHOCRÓN Vs. VENEZUELA, de 1º de julio de 2001, BARBANI DUARTE, Alicia y otros Vs. URUGUAY, de 13 de octubre de 2011.

VÁZQUEZ Cristina, “Extinción de las sanciones administrativas. Su prescripción o caducidad”, en *VÁZQUEZ, Cristina (Coordinadora) Derecho administrativo sancionatorio*. F.C.U. Montevideo, 2019.