

LA PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES DISCIPLINARIAS

por Fernando G. Camauër

El fallo de la Sala I de la Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal que quiero comentar, recaído en la Causa N° 1924/2012 “ALLES IMPORT S.A.C.I.F.I. c/D.G.A.” con fecha 18/04/2014, plantea cuestiones interesantes en lo relativo a la prescripción de las acciones penales disciplinarias previstas por el Código Aduanero.

Los antecedentes del caso, así como las defensas llevadas a conocimiento de ese Tribunal de Alzada, han sido expuestos en los considerandos de la sentencia. Resumiendo, se trató de un recurso directo ante la Cámara contra la eliminación definitiva de Alles Import S.A. del Registro de Importadores y Exportadores, dispuesta por la Aduana y confirmada por el Ministerio de Economía, con motivo de haber sido su presidente condenado como autor de tentativa de contrabando agravado por uso de documento falso en una actuación cumplida en nombre y representación de la Sociedad.

La firma mencionada planteó, entre otras impugnaciones, la prescripción de la acción penal disciplinaria por la que se impuso su eliminación como importador-exportador, así como la extinción de dicha acción por la duración excesiva de las actuaciones administrativas que vulneraría el derecho a obtener una decisión en plazo razonable reconocido por el art. 18 de la Constitución Nacional y el art. 1° inc. 8 del Pacto de San José de Costa Rica, según lo resolviera la Corte Suprema de Justicia.

Este último planteo es el que acoge el voto mayoritario de la Cámara.

Al respecto, los Dres. Clara Do Pico y Carlos Manuel Grecco se refieren al fallo de la C.S.J.N. en “Losicer, Jorge Alberto”, del 26/6/2010, y a los que posteriormente recogieron su doctrina (“Fizman”, “Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.)” y “Bossi y García S.A.”), y sostienen, en consonancia (Considerando IX): “Que, en el caso, se verifica que los hechos considerados como configurativos de la sanción prevista en el art. 97, apartado 2, del Código Aduanero tuvieron lugar el día 24 de julio de 1996; la resolución sancionatoria de la autoridad administrativa se dictó el 18 de abril de 2006 y el recurso de apelación que contra esa sanción interpuso la actora en los términos del art. 104 del Código Aduanero, fue resuelto por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el 13 de octubre de 2011. Es decir, que el procedimiento sumarial aduanero se ha prolongado durante más de quince años, lo que excede todo parámetro de razonabilidad de duración, toda vez que dicha extensión resulta injustificada al no advertirse que se trate de un asunto de especial complejidad o que la empresa sancionada haya interferido en el normal desarrollo del procedimiento”.

El Dr. Rodolfo Eduardo Facio, si bien coincide en declarar la extinción de la acción disciplinaria lo hace haciendo lugar a la prescripción prevista por el artículo 101 del Código Aduanero en los términos invocados por la recurrente. Expresa al respecto: “... los hechos ocurrieron el 24 de julio de 1996 y el curso del aludido plazo de prescripción fue interrumpido con la resolución de apertura del

sumario administrativo que tuvo lugar el 18 de abril de 2001. No obstante esa circunstancia, la potestad disciplinaria igualmente se encuentra prescripta, dado que desde el dictado de esa resolución -18 de abril de 2001-, o, en el más favorable de los supuestos para el Fisco Nacional, desde que la aduana sancionó a la firma actora -18 de abril de 2006-, hasta que el entonces Ministerio de Economía suscribió la resolución 637/2011 -13 de octubre de 2011-, transcurrió íntegramente el referido plazo de prescripción”¹.

Las dos soluciones que nos presenta la sentencia para resolver la causa son a mi entender correctas.

La prolongación por más de quince años del sumario para resolver en sede administrativa la situación de la firma Alles Import hace aplicable la doctrina de la Corte Suprema en los casos referidos. Y, por supuesto, que no cabe ya discutir la naturaleza penal de esta clase de sanciones porque así lo viene reconociendo desde hace tiempo la doctrina y la jurisprudencia (ver, entre otras, la sentencia citada en la nota al pie N° 1). Y la solución que arbitran los votos que hacen mayoría parece correcta e inobjetable a la luz de las circunstancias que se exponen en sus considerandos.

Sin embargo advertimos que el pronunciamiento mayoritario no da respuesta explícita al planteo de prescripción efectuado por la firma recurrente (ver considerandos de la sentencia). En efecto, sobre este punto la sentencia se limita a sostener que la Aduana recién ejerció su

¹ Un antecedente de este pronunciamiento lo encontramos en la sentencia –de la misma Sala- de fecha 20/12/2011 en la causa “Succat S.A. c/D.G.A. Resol. 130/08”, cuyo extracto se publicara en la **Revista Guía Práctica**, Anticipos, N° 259. Allí se declaró prescripta la acción por haber transcurrido más de cinco años entre la fecha de la resolución sancionatoria y la notificación de la misma al interesado.

potestad sancionatoria el 18 de abril del 2006 (Resolución 110/2006) y que esta sanción fue aplicada dentro del plazo de prescripción previsto por el artículo 101 del Código Aduanero y nada dice respecto a la posible prescripción que pudo haberse operado por el transcurso de cinco años con posterioridad al dictado de esa resolución.

Este punto, como se vio, fue abordado por el Dr. Facio reconociendo la prescripción de la sanción impuesta por la referida resolución aduanera cuando la alzada administrativa deja sin resolver por más de cinco años el recurso interpuesto contra aquella.²

Estimo que la postura del Dr. Facio ofrece un enfoque del caso que interesa destacar, habida cuenta de que, por lo menos desde la resolución aduanera hasta su confirmación por el Ministerio de Economía, pasaron más de cinco años sin haberse resuelto el recurso.

En este sentido, podemos señalar que la resolución aduanera condenatoria, cuando es recurrida, no causa ejecutoria, y el cumplimiento de la pena queda supeditado a la confirmación de la autoridad competente en el ámbito administrativo. Por lo tanto, si el pronunciamiento de esta última no tiene lugar dentro del plazo de cinco años, debe considerarse -como lo sostiene el voto en disidencia- producida la prescripción, porque de lo contrario, el Ministerio de Economía podría prolongar sine die la resolución del recurso, manteniendo sobre el imputado por tiempo indefinido una suerte de espada de Damocles, con notoria lesión a los derechos fundamentales que lo protegen.

² Cabe recordar que el Código Aduanero impone un plazo de 30 días para resolver los recursos de los arts. 52, 69 y 104 del Código Aduanero.

Por ello y aún considerando que por aplicación supletoria del Código Penal (art. 67 inc. e) la resolución de la administración aduanera haya tenido efectos interruptivos de la prescripción en curso (como lo hace la sentencia condenatoria en el juicio penal), no sería admisible que, reanudado el curso de la prescripción una vez dictada esta resolución, ella no llegase a operar hacia el futuro.

Pero sin perjuicio de lo precedente, creo que todavía podemos ir más lejos dentro de esa tesis.

El procedimiento que regula el Código Aduanero para la aplicación de las sanciones disciplinarias no establece otras causales interruptivas más que la apertura del sumario administrativo o la comisión de alguna nueva falta, y no otorga efecto alguno al dictado de la resolución del administrador de aduana que dispone la suspensión o eliminación, ni, por otra parte, otorga efectos suspensivos sobre el curso de la prescripción a los recursos que se pueden interponer contra estas resoluciones ante la instancia ministerial (arts. 52, 69 y 104 del Código Aduanero), a pesar de que estos recursos suspenden la ejecución de las resoluciones recurridas. Tampoco se establece en el Código Aduanero efectos suspensivos de la prescripción a la interposición de esos recursos.

Es evidente entonces que el Código da un tratamiento a la prescripción de la acción disciplinaria distinto al que dispone en materia de infracciones, porque en el caso de las infracciones otorga efectos interruptivos de la prescripción al dictado de la resolución condenatoria; y por otra parte, establece que los recursos o demandas que se pueden entablar contra ellas surten efectos suspensivos de la

prescripción reanudada (arts. 937 y 936, respectivamente, del Código Aduanero).

Este diferente tratamiento de las infracciones y las faltas disciplinarias en lo relativo a la prescripción no puede ciertamente atribuirse a una imprevisión o inadvertencia de los codificadores, que como bien sabemos, han sido muy cuidadosos y prolijos en la estructuración de los institutos y procedimientos aduaneros, habiendo expresamente señalado que pretendieron dar un tratamiento integral a la prescripción de las sanciones disciplinarias, excluyendo la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Penal (art. 67 inc. e) a este Instituto. El comentario que hacen al respecto es concluyente: *“1. Con anterioridad a la entrada en vigencia del código, el instituto de la prescripción en materia de faltas disciplinarias de los importadores y exportadores no tenía regulación específica, lo que implicaba la necesidad de aplicar supletoriamente las disposiciones respectivas del Código Penal, solución que resultaba inconveniente dada la diferente entidad de los delitos regulados por dicho ordenamiento respecto de las faltas que estamos tratando. 2. Este art. 101 contempla de modo integral la prescripción de la acción para aplicar las sanciones disciplinarias al fijar el plazo en que ella se opera, la forma en que éste debe computarse y su interrupción. La regulación del plazo y su modalidad de cómputo es análoga a la que se observa en materia de infracciones, como puede verse en los arts. 934 y 935.”*³

³ M.A. Alsina, E.C. Barreira, R.X. Basaldúa, J.P. Cotter Moine, H.G. Vidal Albarracín, Código Aduanero Comentado, 1ª ed, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, Tº I págs. 263 y 264.

Tampoco podría complementarse el tratamiento dispensado en el Código aplicando por analogía las disposiciones establecidas para las infracciones, por estar ello vedado en materia penal (arts. 18 y 19 de la Constitución Nacional).

Cabe interpretar, en ese contexto normativo, que el legislador ha querido que estas causas se resuelvan mediante resolución que cause ejecutoria (incluyendo la resolución del Ministerio) antes de que se cumplan los cinco años de aperturado el sumario, tiempo más que suficiente para ello, porque si se cumplen los plazos del procedimiento que establece, la resolución final en la instancia administrativa, incluyendo las que demandaren las notificaciones correspondientes, no debería exceder, en el cómputo más generoso, el año corrido.

Es decir que si la sanción disciplinaria no ha sido puesta en ejecución dentro de los cinco años de aperturarse el sumario, se habría cumplido la prescripción de la acción correspondiente, y así debería reconocerlo, de oficio, la Administración cuando se supera dicho plazo sin haber llegado a hacer efectiva la pretensión sancionatoria.