

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 7 de marzo de 2017.

No. 129

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: “SALOMONE RODRÍGUEZ, PABLO con ESTADO. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. Acción de Nulidad” (Ficha No. 144/2015).

RESULTANDO:

I) Que con fecha 27/3/2015, a fs. 15, compareció el accionante, entablando demanda de nulidad contra la Resolución No. 10, dictada por el Director de los Servicios Jurídicos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de fecha 24 de enero de 2012, por la cual se resolvió aplicar al actor una multa de 50 U.R. por incurrir en la infracción prevista en los arts. 8, 19 y 53 del Decreto No. 700/973 (erigido en ley por acto legislativo No. 14.165), y en el art. 314 de la Ley No. 15.809.

Expresó, en primer lugar, que el procedimiento administrativo transcurrido en el expediente vulneró manifiestamente los artículos 2 y 5 del Decreto No. 500/991, así como el art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica. La resolución impugnada ha sido dictada en vulneración de la regla del debido procedimiento administrativo, excediendo en su formulación todo plazo razonable, aspecto exigido por la referida normativa.

Indicó al respecto que el expediente se inició en el año 2006, habiendo transcurrido ocho años hasta que se le notificó de la resolución

adoptada, la que fue dictada seis años luego de iniciadas las actuaciones. El tiempo insumido excede todo plazo razonable, siendo manifiestamente contrario a las normas antes mencionadas, vulnerándose el principio del debido procedimiento administrativo.

Recordó que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sostenido en este sentido que “es innegable que los principios de eficacia, buena administración y duración razonable del procedimiento han sido reconocidos en forma expresa en el Decreto No. 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 artículos 72 y 332” (Sentencia No. 831/2012).

Agregó que, más recientemente, en Sentencia No. 507/2014, el Tribunal recurrió a jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana, y sostuvo: “Como se ha señalado por parte de la doctrina, el desarrollo jurisprudencial de la garantía del proceso de duración razonable, tuvo como punto de partida los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que estableció que para determinar si la duración de un proceso había sido razonable se debía atender a la complejidad del caso; al comportamiento del demandante y a la manera que fue llevado por las autoridades administrativas”.

Dijo entonces que aplicando dichos extremos al presente, es de hacer notar que el asunto objeto del presente trámite no ofrecía nota de complejidad alguna, que la conducta de la actora fue por demás diligente -limitándose a comparecer en la oportunidad inicial y a evacuar las vistas conferidas- y que, sin embargo, es por la injustificada y manifiesta demora

de las autoridades administrativas que la resolución sobre una multa tardara seis años en dictarse.

Describió el procedimiento seguido, anotando que: 1) el acta de interrogatorio se realizó el 1° de diciembre de 2006; 2) seguidamente, el 6 de diciembre se elevó al Jefe de Fiscalización de DICOSE, y el 27 de diciembre Fiscalización emitió su informe; 3) no obstante, luego de dicha fecha, las actuaciones fueron innecesariamente lentas, cabiendo advertir una demora injustificada de la Administración actuante. En efecto: a) es recién el 17 de diciembre de 2008 que se ordena darle vista de las actuaciones; b) luego, recién el 30 de julio de 2009 (medio año después y sin ninguna actuación) se le notifica efectivamente la vista; c) la parte evacuó en tiempo y forma la misma, pero la Administración recién elevó las actuaciones el 12 de enero de 2011 (más de un año después); d) habiéndose estudiado en diciembre de 2011, la resolución se dicta el 12 de enero de 2012, pero es recién más de dos años después que se le notifica la misma, el 11 de junio de 2014.

Sostuvo que de la simple mirada del expediente, que posee pocas fojas, se advierten las demoras innecesarias e injustificadas de tramitación, no cabiendo el dictado de una sanción de multa luego de seis años, y aún, habiéndose notificado ésta ocho años después. El plazo transcurrido en el expediente controvierte inexorablemente los principios y normas enunciadas, siendo vulneratorio de la regla de derecho, correspondiendo su anulación.

En cuanto al fondo del asunto, expresó que no se acreditó el acaecimiento de todas y cada una de las infracciones previstas en los

artículos 8, 19 y 53 del Decreto No. 700/973 (Ley No. 14.165), ni de las demás disposiciones citadas por la Administración.

Al respecto, señaló que el art. 19 del Decreto No. 700/973 (Ley No. 14.165) expresa que: “Cada vez que se requiera desplazar ganado bovino y ovino, el remitente o expedidor deberá confeccionar la respectiva Guía de Propiedad y Tránsito en su libreta, por cuadruplicado, disponiéndose de los ejemplares”. Agregando luego que: “(...) lo entregarán al transportista o conductor de la tropa, quien a su vez los entregará al destinatario junto con la misma”. Nótese que la norma refiere expresamente al ganado bovino y ovino, pero no al equino. En adición, el art. 53 del citado decreto tampoco resulta aplicable al presente, en tanto refiere a ganado decomisado que por razones sanitarias no pueda ser comercializado, el cual asimismo ha sido derogado por el art. 314 de la Ley No. 15.809.

Manifestó que la exigencia de entregar las guías de propiedad y tránsito al transportista es aplicable, únicamente, para el caso de ganado bovino y ovino, y cuando el tropero posea por finalidad transportar dicho ganado a un destino distinto al de origen. En el caso de los equinos destinados a las competencias deportivas de turf, cuya finalidad es correr carreras, es práctica corriente que su transporte se realice en base a breves trayectos, retirándolos del establecimiento para llevarlos al hipódromo y luego devolviéndolos al finalizar las carreras. El transporte de animales en esta hipótesis se diferencia del supuesto previsto por el art. 19 del Decreto No. 700/973 en que: a) se trata de equinos, y no de bovinos ni ovinos; b) la movilización tiene por finalidad transportar al animal al hipódromo en el cual se correrá una determinada carrera; c) el destino final del caballo no es un lugar distinto al de su establecimiento, ya que no hay otro sujeto a quien

entregar la guía de propiedad, porque el destinatario final es el mismo que los ha entregado para la competición.

Adicionó que el art. 314 de la Ley No. 15.809 tampoco es aplicable, en tanto el transportista no se encuentra obligado a extender guías de propiedad y tránsito, máxime cuando se trata de caballos de carrera. Exigir el cumplimiento de la normativa que pretende ser aplicada por la Administración supondría una excesiva demora y tramitación que excede la finalidad con la que se trasladan dichos animales, los cuales, en este caso, poseían debidamente la acreditación de su propietario, siendo registrados en el “stud book” correspondiente.

Apuntó que, en este sentido, ocurre algo similar a lo previsto por el art. 187 del Código Rural -aplicable por analogía al caso de autos- en tanto prevé que “No es necesario llevar certificado-guía por animales montados o prendidos en cualquier clase de vehículos, así como por los bueyes uncidos o carretas y vacas lecheras que recorren pequeña distancia en busca de pastoreos, en las inmediaciones de los centros de población”. En similitud con la norma antes citada, los caballos son movilizados recorriendo distancias cortas. No se trata de un traslado que merezca su consignación en un documento, ni la entrega de una guía cuya finalidad exige que el transportista la reporte al destinatario.

Adujo que, en el expediente administrativo, la Administración sostiene haber constatado irregularidades que no son tales, tanto en el vehículo que interceptó como al inspeccionar el establecimiento. Se exigen las guías de propiedad para acreditar la titularidad de los caballos y no se tiene en cuenta la profusa documentación entregada, que es demostrativa de la propiedad de los animales.

Anotó que el Código Rural establece que los certificados – guías de propiedad son el único documento acreditativo de la propiedad, “salvo prueba en contrario”. En el art. 194 se precisa: “Los animales de raza, inscriptos en registros genealógicos oficiales, reconocidos en el país, figurarán en los certificados – guías con la indicación de los números de inscripción, signos que los individualicen y raza que pertenecen”. El referido “stud book” es exigido para los caballos de carrera y fue creado por el Poder Ejecutivo, por Decreto de 22 de marzo de 1890. Es un registro privado, pero reconocido y avalado por la autoridad pública, específico para los caballos de carrera. El Decreto No. 124/003 establece en su art. 26 que “Para ser reconocido como propietario de caballerizas se requiere estar inscripto y aceptado en el Stud Book Uruguayo”. En adición, el artículo 15 agrega que: “Sólo podrán participar en las competencias que se desarrollan en el Hipódromo Nacional de Maroñas, los caballos y yeguas inscriptos en el Stud Book del Uruguay (...)”. Los equinos que fueron objeto de la inspección se encontraban debidamente inscriptos en el “Stud Book”, constando en dicha inscripción el propietario y las características del animal.

Concluyó entonces que el sellado de las guías de propiedad y tránsito no procedía en el caso de autos, por cuanto la propiedad se acreditaba mediante el “stud book” correspondiente al tipo de equinos específicos que se trasladaba, todo acorde a la regulación específica para dicho sector.

Por último, manifestó que la sanción aplicada resulta desproporcionada, ya que, en todo caso, hubiera correspondido el apercibimiento. En efecto, aun cuando se entendiera que la infracción fuera aplicable al caso, la sanción a aplicar no sería la multa sino el

apercibimiento, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 285 de la Ley No. 16.786. La falta de proporcionalidad produce ilegitimidad en el acto administrativo en cuestión. En este caso, se carece de antecedentes en la materia. El antecedente en que se fundamenta la Administración no se encuentra suficientemente acreditado, y aun así, es posterior a la infracción que se pretende imputar.

En suma, solicitó la anulación del acto impugnado.

II) Que con fecha 27/5/2015, a fs. 29, compareció el representante de la demandada, contestando la demanda incoada.

En cuanto al lapso que insumieron los procedimientos, dijo que la duración se debió en parte a la irregularidad documental que el propio accionante tenía, que derivó en la intervención preventiva y depósito judicial del rodeo, en la omisión de presentar la declaración anual de existencias por parte del productor, así como el estudio de los sendos escritos que presentó el interesado ante la Administración (vista previa a la resolución, y escrito posterior), que debieron ser evaluados y contestados en debida forma por la Administración.

Señaló que mal puede alegar como agravio el lapso que insumieron los procedimientos, cuando de un estudio medular de los antecedentes surge que, en reiteradas oportunidades se libraron oficios al Juzgado solicitando la documentación que justificaba el ingreso al país de los animales en cuestión, los cuales nunca fueron contestados, debiendo luego solicitar al propio accionante dicha información (la cual tampoco fue agregada), para finalmente solicitar información a la Unidad Asuntos Internacionales para hacerse de las mismas.

Agregó que mal puede agravarse el actor por la demora si el estudio y la sustanciación del expediente conlleva un doble dictamen, en aras de dotar de la mayor seriedad y garantías al procedimiento administrativo. Necesariamente debe intervenir la oficina de origen del asunto, DI.CO.SE. y luego el dictaminante técnico (asesor letrado de Servicios Jurídicos), todo lo que conlleva cierto consumo de tiempo en la sustanciación del procedimiento.

Dijo que la Sentencia No. 507/2014 del TCA no es asimilable al caso por estar ésta referida a un “procedimiento disciplinario”, que no tiene los mismos corolarios ni presupuestos que el procedimiento sancionatorio en general. Son circunstancias totalmente dispares las del funcionario sumariado a la del sujeto investigado por un procedimiento infraccional. La celeridad no es la misma, el perjuicio no es el mismo y los intereses tutelados tampoco lo son.

Insistió en que la demora se debió a la casi nula documentación obrante en poder del accionante (pese a que se dedica a la cría de animales) y a la evaluación seria (en la oficina de origen y en los servicios jurídicos) de sus escritos.

Agregó que el M.G.A.P. no está abocado exclusivamente al caso que se ventila en autos, sino que tiene muchos otros asuntos que resolver. Por lo demás, si el actor se agravia por la demora en la notificación de la resolución, bien pudo comparecer a las oficinas a notificarse de la misma, cosa que no hizo, pues simplemente se “quedó esperando” que le notificaran la resolución.

En cuanto al agravio de que no surgen acreditadas las infracciones previstas en los artículos 8, 19 y 53 del Decreto No. 700/993, expresó que

tampoco le asiste razón al accionante, ya que fueron varias las irregularidades que motivaron la imposición de la multa. A saber, guías de equinos y vacunos sin presentación de llegada a destino, el “stud book” no es un registro oficial, ventas sin guía de 48 yeguarizos, omisión de declaraciones juradas años 2005-2006, y el hecho de que solo 37 de los 146 equinos contabilizados tenían guía.

Apuntó que el accionante intenta introducir un mecanismo de control o registro de caballos de carrera, “stud book”, alegando que al registrar los caballos en el mismo no es necesaria la guía. Y pese a ello, tiene 37 equinos con guía. Además, constan agregadas las guías mencionadas de parte de las existencias del rodeo del actor, así como las resoluciones de la División Sanidad Animal autorizando la importación de parte de los animales que tiene en su campo, siguiendo el camino formal. Entonces queda seriamente cuestionada la omnipotencia que la contraparte le quiere otorgar al “stud book”.

Manifestó que el actor pretende inducir en error al Tribunal cuando manifiesta que como los caballos iban a correr al hipódromo y retornaban al establecimiento de origen no era necesario extender la guía correspondiente.

Esto no es así, al trasladar los animales necesariamente debe extender la guía de tránsito y no importa si los trasladaba al hipódromo o a un veterinario. La normativa es clara y no distingue. Los arts. 17 y 18 del Decreto No. 700/973 son claros respecto a que tanto bovinos, ovinos o “cualquier otro animal o fruto del país”, debe poseer guía para su tránsito.

No es verdad que la obligación de las guías de tránsito se impone a ovinos y bovinos pero no a equinos. A su vez, los artículos 26 a 28 refieren

a excepciones al régimen general de utilización de guías de tránsito para movimientos rutinarios, como llevar al tambo a ordeñe todos los días animales, traslados para baños, y/o cambios de potrero. En ninguna de las hipótesis se encuentra amparada la situación que nos ocupa.

Sostuvo que es notorio que se transgredió el art. 8 del Decreto No. 700/973 (Ley 14.165), en tanto no se presentaron las declaraciones anuales de existencias. También se violó el art. 19, debido a que no se llevaban guías en la emergencia de autos.

Dijo que el razonamiento analógico que pretende aplicar el actor, a partir del supuesto previsto en el art. 187 del Código Rural, está referido a hipótesis totalmente distintas a la de autos. Los animales no se movilizaron para pastoreo, ni fue tampoco en pequeñas distancias, ya que desde la localidad de Progreso al hipódromo de Durazno hay una distancia aproximada de 160 km. Y aún en el caso que se pretendiera su aplicación analógica, dicha previsión se encontraría derogada por la Ley No. 14.165, norma específica y posterior en el tiempo, que prima sobre la general y anterior.

Agregó que la normativa que invoca el actor sobre el “stud book”, referida a la exigencia de estar registrado allí para competir en el hipódromo de Maroñas, o para poder ser reconocido como propietario de caballerizas, no tiene nada que ver con la exoneración de trasladar los equinos sin la guía de tránsito correspondiente.

Por último, en cuanto a la alegada desproporcionalidad de la multa, expresó que tampoco tiene razón el accionante. La gravedad de la infracción constatada, así como la existencia de antecedentes de la firma accionante, justificaron plenamente el monto de la multa recaída (50 U.R.),

la cual ha sido impuesta en consonancia con el amplio margen de discrecionalidad que establece el numeral 2° del art. 285 de la Ley No. 16.736. Existe una razonable proporcionalidad entre la infracción observada y la sanción impuesta. La calificación de las infracciones se realizó con el previo asesoramiento de la oficina de origen, Departamento de Fiscalización de DI.CO.SE., que informó que el administrado tenía antecedentes infraccionales, por lo que no tiene asidero la tesis del actor en cuanto estima que se le debió apercibir y no imponer una multa.

En suma, solicitó el rechazo de la demanda.

III) Abierto el juicio a prueba, se produjo la que obra certificada a fs. 46.

IV) Alegaron las partes por su orden. La actora alegó a fs. 50 y ss., en tanto la demandada lo hizo a fs. 58 y ss.

V) Se confirió vista al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, quien produjo el Dictamen No. 79/2016, a fs. 67, aconsejando el rechazo de la demanda incoada.

VI) Se llamó para sentencia y giraron los autos a estudio de los Sres. Ministros, quienes acordaron su dictado en forma legal.

CONSIDERANDO :

I) Que en la especie se han acreditado los extremos legales habilitantes requeridos por la normativa vigente (arts. 4 y 9 de la Ley No. 15.869), para el correcto accionamiento de nulidad.

II) En obrados, se demanda la nulidad de la Resolución No. 10 dictada por el Director de los Servicios Jurídicos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de fecha 24 de enero de 2012, por la cual se resolvió aplicar al actor una multa de 50 U.R. por incurrir en la

infracción prevista en los arts. 8, 19 y 53 del Decreto No. 700/973 (erigido en ley por acto legislativo No. 14.165), y en el art. 314 de la Ley No. 15.809 (fs. 88 A.A.).

Contra el acto encausado, notificado al accionante el 11 de junio de 2014 (fs. 90 A.A.), interpuso en forma tempestiva los correspondientes recursos de revocación y jerárquico, el día 20 del mismo mes (fs. 2 A.A.).

Con fecha 6 de enero de 2015 operó la denegatoria ficta, al transcurrir el plazo de doscientos días sin resolución expresa del último recurso interpuesto.

Finalmente, la demanda de nulidad fue introducida en tiempo útil, el día 27 de marzo de 2015 (nota de cargo a fs. 27 de autos).

III) El Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, por Dictamen No. 79/2016, a fs. 67, aconsejó el rechazo de la demanda incoada.

IV) El Tribunal, en decisión adoptada por unanimidad, se apartará de lo dictaminado por la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, y procederá a acoger el planteo anulatorio impetrado, en mérito a los fundamentos que se desarrollan en los siguientes numerales.

V) Antecedentes.

Conforme surge de los antecedentes administrativos agregados a la causa, las actuaciones tuvieron su origen en una actuación policial, en la cual se detectaron una serie de irregularidades relativas al transporte y documentación de un conjunto de equinos en posesión del accionante. Según surge de obrados, en esa oportunidad se interceptó un vehículo que transportaba dos yeguas y una potranca pura sangre destinados a carreras,

desde el “Haras Cuatro Piedras” (localidad de Progreso), al hipódromo de competición deportiva de la ciudad de Durazno. El personal policial constató una irregularidad, en tanto quien llevaba a los animales no presentó guías de propiedad y tránsito expedidas por las autoridades del M.G.A.P., que justificaran la identidad y la propiedad de los mismos. Ante ello el conductor del vehículo explicó que los caballos de carrera no necesitaban guías para realizar movimientos, y exhibió cédulas de identidad de origen brasileña con las reseñas de los animales expedida por la autoridad de dicho país, y, la autenticación del “Stud Book” de ambas yeguas (*vide*: oficio de la Dirección de Grupos de Apoyo B.E.P.R.A. No. 006/006, obrante a fs. 11 y ss. A.A.).

Con fecha 1º. de diciembre de 2006 se realizó un interrogatorio al actor y se procedió a la entrega de una serie de documentos (guías de propiedad y tránsito), tal como consta a fs. 42 de los antecedentes administrativos.

El día 6 de diciembre de 2006 se elevó el expediente al Jefe del Departamento de Fiscalización de DI.CO.SE. (fs. 44 A.A.), quien con fecha 27 de diciembre de 2006 produjo un informe donde detalló las irregularidades administrativas detectadas, consistentes en guías de equinos y de vacunos sin presentación de llegada a destino, indicándose que los descargos presentados por el actor no eran de recibo, pues el “Stud Book” no es un registro oficial, y los usos y costumbres de la actividad competitiva no concuerdan con la reglamentación vigente, que rige para todos los semovientes, sin distinción de actividad o especie. Agregó que también se constataron ventas sin guía de 48 yeguarizos, omisión de

declaraciones 2005 y 2006, y que fueron contabilizados 146 equinos de los cuales fueron presentados guías solo por 37 (fs. 45 A.A.).

El 2 de febrero de 2007 se estimó por parte de la Dirección de DI.CO.SE. que correspondía conferir vista al actor (fs. 51 A.A.), la cual se otorgó el 18 de mayo de 2007 (fs. 52 A.A.), y fue evacuada por el accionante el 8 de junio de 2007 (fs. 53 y ss. A.A.).

El día 13 de junio de 2007 se produjo un nuevo informe del Jefe del Departamento de Fiscalización, ratificando sus aseveraciones anteriores (fs. 55 vto. A.A.). El 22 del mismo mes, el expediente fue girado a Servicios Jurídicos (fs. 55 vto. A.A.). El 27 de diciembre de 2007, la Asesora Letrada Dra. Adelina CABRERA sugirió remitir las actuaciones a la División de Sanidad Animal (fs. 56 vto. A.A.), lo que así se hizo en mayo de 2008 (fs. 57 *in fine* A.A.). Con fecha 2 de junio de 2008, la División de Sanidad Animal pasó el expediente al Departamento de Control de Comercio Internacional (fs. 58 A.A.), el que se expidió por informe de fecha 8 de julio de 2008 (fs. 67 A.A.).

El 26 de agosto de 2008 el expediente volvió a la Dra. CABRERA, quien el 5 de setiembre de 2008 sugirió pasar las actuaciones a conocimiento de DI.CO.SE. (fs. 70 A.A.). En el mes de noviembre de 2008, DI.CO.SE. ordenó nuevamente el pase a Servicios Jurídicos (fs. 71 vto. A.A.). El 16 de diciembre de 2008 emitió informe la Dra. CABRERA, en el que indicó que el actor omitió presentar en fecha para su sellado las guías de equinos y vacunos previamente detalladas, y además vendió 48 equinos sin guías y tiene una diferencia de 109 equinos en más cuyo ingreso no fue justificado, por lo que se violó lo dispuesto en los arts. 8, 19 y 53 del Decreto No. 700/973 y art. 314 de la Ley No. 15.809,

correspondiendo la aplicación de la sanción dispuesta en el art. 285 de la Ley No. 16.736, previa vista al interesado (fs. 74 A.A.).

La vista en cuestión fue conferida el 5 de agosto de 2009 (fs. 75 vto. A.A.), y fue evacuada por el actor el 19 de agosto de 2009, oportunidad en la cual formuló sus descargos y solicitó el archivo del trámite (fs. 77 y ss. A.A.).

El 13 de setiembre de 2010 el Departamento de Fiscalización dio pase al funcionario Sr. SCAGLIA (fs. 80 vto. A.A.), quien el día 8 de octubre de 2010 elevó las actuaciones a los Servicios Jurídicos del MGAP a fin de expedirse sobre los descargos presentados por el actor en su vista (fs. 81 A.A.).

En enero de 2011 el expediente pasó a informe de la Dra. Yolanda SOBA, la que solicitó información respecto de la existencia de antecedentes de la empresa (fs. 82 A.A.).

El 21 de noviembre de 2011 se expidió el Departamento de Fiscalización, señalando que la firma registraba un antecedente por “Guía fuera de plazo”, Resolución 1153/2008 (fs. 83 A.A.). El expediente volvió entonces para informe de la Dra. SOBA, la que dictaminó con fecha 5 de diciembre de 2011, entendiendo que los descargos articulados por el actor no aportaban nuevos elementos de juicio susceptibles de exonerarlo de responsabilidad por las infracciones de autos, por lo que sugirió remitir los obrados al Área Técnica de Resoluciones (fs. 85 A.A.).

Finalmente, el 24 de enero de 2012 se dictó la resolución impugnada, por la cual se aplicó al accionante una multa de 50 U.R. (fs. 88 A.A.), acto que fue notificado al actor el día 11 de junio de 2014 (fs. 90 A.A.).

VI) Ilegitimidad del acto encausado, por haberse dictado al cabo de un procedimiento en el que se violó el principio de duración razonable, vulnerándose las garantías del debido proceso administrativo.

El actor adujo en su demanda, en primer lugar, que el procedimiento administrativo en que recayó el acto atacado vulneró manifiestamente los artículos 2 y 5 del Decreto No. 500/991, así como el art. 8 del Pacto de San José de Costa Rica, violándose la regla del debido procedimiento administrativo, en tanto éste excedió en su formulación todo plazo razonable. Dijo que fue la injustificada y manifiesta demora de las autoridades administrativas lo que determinó que la resolución sobre la multa tardara casi seis años en dictarse y ocho en notificarse, lo que controvierte inexorablemente los principios y normas enunciadas.

Y bien. A juicio de la Sala, asiste plena razón al accionante en su planteo, en tanto resulta manifiesto en el caso que se ha violado el principio de duración razonable del procedimiento administrativo.

Respecto a la regencia del referido principio, ha expresado el Tribunal en la Sentencia No. 507/2014:

“Corresponde en este apartado final, examinar el caso a la luz de las garantías consagradas en el PSJCR y, en especial, frente al derecho a un proceso de duración razonable (vale recordar también que, en el art. 5 del Decreto No. 500/991, se consagra asimismo, a texto expreso, el derecho a un procedimiento de duración razonable).

Ciertamente, debe convenirse que la referencia en estas disposiciones convencionales y reglamentarias al parámetro de la razonabilidad, deja en manos del aplicador del Derecho una pauta laxa,

que debe aplicarse con mesura, ponderando en cada caso las circunstancias que lo ambientan (para este punto cabe remitir in extenso, a lo dicho en la Sentencia No. 831/2012 redactada por el recordado Sr. Ministro Dr. Dardo PREZA).

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha fijado ciertos parámetros sumamente valiosos, para determinar, frente a una situación concreta, si se ha vulnerado el derecho a un proceso de duración razonable.

Estos parámetros son enteramente aplicables al procedimiento administrativo disciplinario, en el que el Estado ejerce su poder correctivo sobre sus funcionarios (y cabe aquí agregar que los parámetros en cuestión también son aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio, en el que la Administración ejerce la potestad de fiscalización respecto a ciertas actividades de los particulares).

Como se ha señalado por parte de la doctrina, el desarrollo jurisprudencial de la garantía del proceso de duración razonable, tuvo como punto de partida los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que estableció que para determinar si la duración de un proceso había sido razonable se debía atender a la complejidad del caso; al comportamiento del demandante y a la manera que fue llevado por las autoridades administrativas y judiciales.

Estos desarrollos fueron especialmente precisados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso: “GENIE LACAYO Vs. Nicaragua”, Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29

de enero de 1997, Serie C, N° 30 (el texto íntegro de la sentencia se halla disponible en el sitio web de la CIDH: www.corteidh.or.cr).

En esa ocasión, dijo la Corte que el concepto de plazo razonable en la duración de un proceso, por contraposición a la duración excesiva es de difícil dilucidación, pero: “...se puede invocar para precisarlo los elementos que ha señalado la Corte Europea de Derechos Humanos (...) a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales” en el contexto de lo que el Tribunal europeo denominó el análisis global del procedimiento conforme las características de cada caso (para estas cuestiones en doctrina véase RODRÍGUEZ BEJARANO, Carolina: “El plazo razonable en el marco de las Garantías Judiciales en Colombia”, Memorando de Derecho No. 2 (2011), Universidad Libre - Seccional Pereira, pág. 115, disponible on line:

<http://unilibrepereira.edu.co/publicaciones/index.php/memorando/article/view/69/0>; estos parámetros -con ligeras variantes- también son considerados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, según da cuenta OCHS OLAZABAL, Daniel: “La acción de amparo”, FCU, Montevideo, 2013, pág. 180).

Entre nosotros Gabriel DELPIAZZO ANTÓN, ha señalado que los criterios para la determinación de la duración razonable que vienen de referirse, revisten especial interés, en la medida que dichos parámetros objetivos, han sido recogidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dada la similitud del citado art. 8.1 de la Convención Americana con la normativa convencional europea, que reconoce el derecho a un proceso de duración razonable (Cf. DELPIAZZO ANTÓN,

Gabriel: “Tutela jurisdiccional efectiva frente a la Administración”, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2009, págs. 86 y 87).

El procesalista argentino Augusto Mario MORELLO, comentando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, especialmente respecto del Caso: “Zimmermann y Steiner” (Sentencia del 13 de julio de 1983), en el que se analizó la duración del procedimiento reputándola excesiva, recuerda que, para arribar a esta conclusión, se consideró que las respuestas se deben adecuar a las particularidades de cada proceso en particular. Y puntualmente, que habría que tener en cuenta las circunstancias concurrentes, especialmente: a) la complejidad del litigio; b) la conducta de los demandantes y de las autoridades competentes; y c) lo que arriesgan o ponen en juego los primeros (Cf. MORELLO, Augusto M.: “El proceso justo”, Lexis-Nexis. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2005, págs. 421-422).

Por último, cabe recordar también lo dicho por RINCÓN CÓRDOBA a propósito de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien señala que es una constante que el determinar el cumplimiento o incumplimiento por parte de un determinado estado de la exigencia del plazo razonable no es el resultado de fijar un período mínimo en días o en meses en los que pueden surtirse las distintas actuaciones: el Tribunal ha sido consciente de que la única manera de asegurarse del cumplimiento de la CEDH es detenerse en el estudio del caso concreto y en el análisis de las circunstancias específicas que pudieron influir en que las etapas administrativas y judiciales no se hubieran adelantado con la celeridad querida; es por esto por lo que el juez internacional ha delimitado por vía jurisprudencial los tres criterios

ya mencionados, que pueden ayudar a la realización de esta tarea (así: RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván: “Tutela judicial efectiva, actuaciones administrativas y control judicial en el derecho regional europeo” Serie Derecho Administrativo No. 9, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2010, págs. 75-76)” (Cfme. Sentencia No. 507/2014).

VII) Planteadas estas premisas conceptuales elaboradas por la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales en materia de Derechos Humanos, cabe concordar en que, para elucidar si el procedimiento ha tenido una duración excesiva, corresponde ponderar la complejidad del asunto y, también, la actitud que tanto el interesado como la Administración hayan mantenido en la tramitación del asunto.

Corresponde entonces analizar el caso de *infolios* a la luz de estos parámetros, para ver si la duración del procedimiento administrativo sancionatorio seguido en la especie puede calificarse o no como razonable.

Como fuera señalado al efectuar el relato de los antecedentes administrativos, las actuaciones tuvieron su origen en una actuación policial, en la cual se detectaron una serie de irregularidades relativas al transporte y documentación de un conjunto de equinos en posesión del accionante.

Con fecha 1° de diciembre de 2006 se realizó un interrogatorio al actor y se procedió a la entrega de una serie de documentos (fs. 42 A.A.). El día 6 del mismo mes se elevó el expediente al Jefe del Departamento de Fiscalización de DICOSE (fs. 44 A.A.), quien con fecha 27 de diciembre de 2006 produjo un informe donde detalló las irregularidades administrativas detectadas (fs. 45 A.A.).

El 2 de febrero de 2007 se estimó por parte de la Dirección de DI.CO.SE. que correspondía conferir vista al actor (fs. 51 A.A.), la cual se otorgó tres meses más tarde, el 18 de mayo de 2007 (fs. 52 A.A.), y fue evacuada por el accionante el 8 de junio de 2007 (fs. 53 y ss. A.A.). El día 13 de junio de 2007 se produjo un nuevo informe del Jefe del Departamento de Fiscalización, ratificando sus aseveraciones anteriores (fs. 55 vto. A.A.). Y el 22 del mismo mes, el expediente fue girado a Servicios Jurídicos (fs. 55 vto. A.A.).

Hasta allí, puede convenirse que, salvo la demora de tres meses en conferir la vista al accionante, el expediente había tenido una duración razonable, tardándose aproximadamente seis meses en realizar la instrucción del asunto, conferir la vista y pasar los obrados a los servicios jurídicos del organismo.

Sin embargo, a partir de ese punto, empezarían a producirse demoras significativas, y en muchos casos inexplicables, que derivarían en la extensión del procedimiento durante un período de más de cinco años para adoptarse resolución, más otros dos años y medio para notificarse lo resuelto al interesado.

En efecto, si bien el expediente fue girado a los Servicios Jurídicos el 22 de junio de 2007 (fs. 55 vto. A.A.), es recién el 27 de diciembre de 2007, esto es, seis meses más tarde, que la Asesora Letrada Dra. Adelina CABRERA produce su primer informe, sugiriendo remitir las actuaciones a la División de Sanidad Animal (fs. 56 vto. A.A.).

Pasaron otros cinco meses hasta que efectivamente se dio el pase a la División de Sanidad Animal, lo que recién aconteció el 30 de mayo de 2008 (fs. 57 *in fine* A.A.). Con fecha 2 de junio de 2008, la División de

Sanidad Animal pasó a su vez el expediente al Departamento de Control de Comercio Internacional (fs. 58 A.A.), el que se expidió por informe de fecha 8 de julio de 2008 (fs. 67 A.A.).

Tuvieron que pasar casi dos meses más hasta que el 5 de setiembre de 2008 la Dra. CABRERA sugirió pasar las actuaciones a conocimiento de DICOSE (fs. 70 A.A.). Prácticamente tres meses después, y sin que se haya realizado ninguna actuación significativa en DICOSE, ésta ordenó nuevamente el pase a Servicios Jurídicos, el día 28 de noviembre de 2008 (fs. 71 vto. A.A.).

El 16 de diciembre de 2008 emitió informe la Dra. CABRERA, indicando las irregularidades y las infracciones normativas cometidas por el actor, sugiriendo otorgarle nueva vista (fs. 74 A.A.). Sin embargo, la vista en cuestión recién le fue conferida unos ocho meses más tarde, el 5 de agosto de 2009 (fs. 75 vto. A.A.).

El accionante evacuó oportunamente la vista, el 19 de agosto de 2009 (fs. 77 y ss. A.A.).

Luego de ello, pasaron nada menos que un año y cuatro meses sin actividad, hasta que el 7 de enero de 2011 el expediente giró para informe del Departamento de Asesoramiento y Control Normativo (fs. 81 vto. A.A.), el que se expidió por intermedio de la Dra. Yolanda SOBA, quien solicitó información respecto de la existencia de antecedentes de la empresa (fs. 82 A.A.).

Diez meses más tarde, el 21 de noviembre de 2011, se expidió el Departamento de Fiscalización, señalando que la firma registraba un antecedente (fs. 83 A.A.). El expediente volvió entonces para informe de la

Dra. SOBA, la que dictaminó con fecha 5 de diciembre de 2011 (fs. 85 A.A.).

Finalmente, el 24 de enero de 2012, luego de haber transcurrido más de cinco años desde el inicio de las actuaciones, se dictó la resolución impugnada, por la cual se aplicó al accionante una multa de 50 U.R. (fs. 88 A.A.).

Sin embargo, la resolución no fue notificada de inmediato al accionante, como hubiera correspondido, sino que hubo que esperar al 11 de junio de 2014 para que se practicara la notificación personal al interesado (fs. 90 A.A.). Ello significa que la Administración demoró dos años y medio en notificar la resolución, la que, por ende, fue finalmente comunicada al accionante cuando habían pasado ya unos siete años y medio desde el comienzo de la actuación inspectiva.

VIII) A partir del precedente estudio de los antecedentes administrativos, considera la Sala que los prolongados tiempos de inactividad que se observan en el desarrollo del procedimiento solo pueden obedecer a la falta de celeridad y eficacia en la sustanciación del trámite, por negligencia o impericia atribuibles exclusivamente al accionar de la Administración.

La participación del interesado no supuso ningún obstáculo para el avance del procedimiento. Basta con repasar el expediente administrativo para advertir que el accionante evacuó la vista en las dos ocasiones que se le confirió tal oportunidad, realizando tales actuaciones en tiempo y forma, sin demoras.

Por su parte, el asunto no parece revestir especial complejidad, y aun en el caso que se considerara que había cuestiones complejas involucradas

en el expediente, ello no parece ser justificativo suficiente para que el procedimiento no se desarrollara en un tiempo razonable. Y menos aún, para que el trámite se dilatará, sin resolución, por más de cinco años, y sin notificación del acto final al interesado por más de siete.

Tal como señala en su fundado voto la Ministra Dra. Alicia CASTRO:

“Las conclusiones que se extraen del trámite son dos.

La primera es que la demora no puede atribuirse a la conducta del aquí actor, puesto que la inmovilidad del trámite carece de otra explicación que no sea la lentitud burocrática de la Administración.

La segunda está dada porque, aún en el caso de que el objeto del procedimiento se calificara de asunto complejo, ello no explica los largos “parates” que padeció el trámite.

Así, resulta incompresible la inactividad destacada”.

IX) Llegados a este punto, resulta útil transliterar las conclusiones a las que arribara el Cuerpo en el pronunciamiento previamente citado, las que resultan plenamente trasladables al caso de obrados -con la única diferencia de que allí se trataba de un procedimiento disciplinario, mientras que en el caso se trata de un procedimiento sancionatorio, lo que no impide que ambos se rijan por los mismos principios-.

Señaló la Sede en la citada Sentencia No. 507/2014:

“(…) la actividad de la actora en el procedimiento, en nada impidió que el procedimiento administrativo se resolviera en un plazo razonable.

En definitiva, ni la complejidad de los asuntos involucrados ni la actitud de la interesada, pueden esgrimirse como razones válidas para justificar la lentitud con que avanzó el procedimiento.

Del repaso de los antecedentes que se hizo más arriba (CONSIDERANDO V), surge a las claras que fueron por un lado las propias vacilaciones de la Administración, que no permitieron que el tema se dilucidara. Pero por sobre todas las cosas, basta con repasar el expediente para advertir el ritmo cansino que se imprimió a todo el procedimiento disciplinario. Consta que se tomaron tiempos inexplicables para hacer operaciones materiales absolutamente sencillas, cuando el procedimiento ya llevaba años y, todo indicaba, que debía ser impulsado rápidamente con especial celo y dedicación.

El trajinar lento del expediente, de una dependencia burocrática a otra, durante años, fue lo que a la larga, determinó que el procedimiento disciplinario se dilatara por más de cuatro años (cinco al momento de agregarse los antecedentes administrativos) sin resolución sobre el fondo.

Resulta absolutamente evidente a juicio de este Tribunal, que un procedimiento disciplinario no puede tener la duración que ha tenido el presente. La pendencia de una eventual sanción sobre un funcionario no puede perpetuarse durante cuatro (o cinco) años sin resolución. El tiempo no es indiferente para el Derecho y, un procedimiento disciplinario debe resolverse en plazos razonables.

Cabe recordar, en tal sentido, lo que dijo el Tribunal en la Sentencia No. 474/986 redactada por el Dr. Luis TORELLO, en el que en términos plenamente trasladables al ocurrente:

“...existe ínsitivamente consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho del administrado a obtener que, en plazo razonable y sin

dilaciones, indebidas, la Administración sustancia y resuelva todo asunto que involucre derechos e intereses legítimos de los que sea titular; resultando por demás obvio el interés legítimo del actor a que se resuelvan -del modo que corresponda- las imputaciones de que fuera objeto y determinantes de su actual situación de funcionario sumariado y sujeto a medidas preventivas; b) se constata una excesiva demora en la sustanciación de la investigación y consecuente dilación en la expedición de su decisión resolutoria que carece de justificación atendible, habida cuenta de que pudo ser fácilmente superada mediante adecuadas providencias; todo lo cual tiene, ciertamente, efectos lesivos sobre el derecho del actor a obtener el esclarecimiento de su situación de funcionario sujeto a un procedimiento disciplinario y en cuanto ello lo afecta moral y materialmente; c) se ha causado lesión por omisión, desde que el derecho que asiste al actor de obtener con prontitud razonable, la decisión del asunto que lo involucra, ha sido afectado por el inusitado retarde de la Administración de la actividad que le concierne (Cf. Bidart Campos, o. cit., págs. 232-241); d) cabe calificar como ilegítima la conducta de la Administración, en cuanto su omisión en adoptar las medidas adecuadas o adoptarlas, pero con demoras excesivas, viola su esencial deber de resolver en plazo razonable, sin demoras excesivas y sin mengua del cabal cumplimiento de los actos procedimentales previos y pertinentes.” (el extracto transcrito de la sentencia se halla enteramente en OCHS OLAZABAL, Daniel: “La acción...”, cit., págs. 179-180)” (Cfme. Sentencia No. 507/2014).

En definitiva, la grosera violación al principio de duración razonable del procedimiento administrativo sancionatorio determina *per se* la ilegitimidad del acto administrativo impugnado.

En suma, por los fundamentos expuestos, y atento a lo preceptuado en el art. 309 de la Constitución Nacional, y arts. 23, 24 y 25 del Decreto-Ley No. 15.524, el Tribunal,

F A L L A :

Acógrese la demanda incoada, y en su mérito, anúlase el acto administrativo encausado.

Sin sanción procesal específica.

A los efectos fiscales, fíjense los honorarios del abogado de la parte actora en la suma de \$ 28.000 (pesos uruguayos veintiocho mil).

Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Dra. Castro (r.), Dr. Gómez Tedeschi, Dr. Tobía, Dr. Echeveste, Dr. Vázquez Cruz.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).