

La impugnación judicial de los actos administrativos sancionadores dictados en el marco de las leyes que regulan las relaciones de consumo*

Por Federico Marengo

Introducción

El sistema constitucional argentino es de corte netamente judicialista, por lo que toda la actividad administrativa y todo conflicto jurídico se encuentra sometido, en principio, a la revisión y decisión de los tribunales de justicia¹.

El derecho a la jurisdicción en pleitos contra el Estado se apoyaba, en la Constitución Nacional de 1853/60, en lo dispuesto en los arts. 18, 100, 101, 105 y 106 (actualmente arts. 18, 108, 109, 116 y 117), los cuales estatúan la regla que el Poder Judicial debía intervenir en todo tipo de causas o conflictos de derechos o intereses en los que la Nación sea parte². En la actualidad, además de las citadas previsiones constitucionales, el mencionado derecho encuentra recepción normativa en lo prescrito en los arts. 8.1 y 25.1, CADH, art. 8, DUDH y art. 18, DADDH³, los que, en su conjunto, consagran el derecho de toda persona a acceder a los tribunales de justicia para reclamar contra todo acto u omisión que viole sus derechos fundamentales, incluso cuando ello sea producto de la actuación de personas en ejercicio de sus funciones públicas.

En lo que refiere a la actividad sancionadora de la Administración en materia de consumo, una vez aplicada la penalidad por la autoridad de aplicación, el particular cuenta con la posibilidad de impugnarla por vía judicial según lo dispuesto por art. 22 ley 22.802 y art. 45, párr. 11, ley 24.240.

A continuación, serán analizadas las cuestiones más trascendentes con respecto a la impugnación judicial de los actos administrativos sancionadores en materia de consumo, a saber: 1) la competencia del tribunal interviniente en la impugnación judicial de las sanciones aplicadas con sustento en la normativa que regula las relaciones de consumo; 2) el trámite aplicable a la impugnación por vía judicial; 3) el alcance del

* **Bibliografía recomendada.**

¹ Tawil, Guido, *Administración y justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa*, t. I, Bs. As., Depalma, 1993, p. 481 y 482.

² Hutchinson, Tomás, *Derecho procesal administrativo*, t. I, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2009, p. 256.

³ CADH, art. 25.1. "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales"; DUDH, art. 8. "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley"; DADDH, art. 18. "Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente".

control judicial sobre el acto administrativo sancionador; 4) ejecutoriedad de la sanción y pago previo.

1. Competencia judicial

Sobre el particular, la normativa establece que los actos administrativos que dispongan sanciones únicamente serán impugnables mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, o ante las cámaras de apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda (párr. 11, art. 45, LDC y art. 22, LLC) según ley 26.993⁴.

Como se observa de lo precedentemente expuesto, las sanciones impuestas por la autoridad nacional de aplicación en virtud de incumplimientos a las leyes 24.240 y 22.802 únicamente podrán ser impugnadas judicialmente mediante el recurso directo estatuido en párr. 11, art. 45, LDC y art. 22, LLC ante la (Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones del Consumo) CNARC⁵ o ante las cámaras de apelaciones de las provincias.

No es posible soslayar que se encuentra pendiente de resolución la acción declarativa de certeza incoada por el Ministerio Público Fiscal de la CABA contra el Estado nacional a fin de que se haga cesar el estado de incertidumbre sobre la constitucionalidad de la ley 26.993⁶. Las cuestiones debatidas en el mencionado proceso son diversas y su análisis exhaustivo excede los objetivos del presente trabajo. Sin embargo, entiendo oportuno estudiar uno de los agravios planteados por el Ministerio Público Fiscal de la CABA con respecto a lo normado en el art. 45, inc. c de la ley 26.993.

Antes de adentrarme en dicho asunto, me referiré a la distribución de la competencia revisora judicial vigente hasta el dictado de la ley 26.993 (según ley 26.361).

Como regla general, se sostenía que para la impugnación de un acto emanado de la autoridad local de aplicación de la ley 24.240, respecto de un hecho ocurrido en su jurisdicción, resultaba aplicable al procedimiento la norma local. Por ende,

⁴ Antes de la reforma estatuida por la ley 26.993, la impugnación judicial contra las sanciones impuestas se debía realizar ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. El texto original de la ley 22.802 preveía la impugnación judicial de las sanciones por infracciones a dicha normativa ante la Cámara Nacional en lo Penal Económico, competencia que fue modificada a favor de la primera por ley 26.361.

⁵ La CNACAF consideró que resulta temporalmente competente para entender en las cuestiones relativas a impugnación de sanciones con sustento en las leyes 24.240, 22.802 y 25.156 dado que el art. 76 de la ley 26.993 estableció que el nuevo fuero debía empezar a funcionar a los 180 del dictado de la norma (CNACAF, Sala IV, "Fiat Auto Argentina SA c/DNCl s/Defensa del Consumidor -ley 24.220-art. 45", expte. 50798/2014/CA1). Sin embargo, al haber transcurrido largamente el plazo mencionado sin que el fuero especializado haya sido habilitado, las competencias que le fueron atribuidas deben seguir siendo ejercidas por los tribunales que a ese momento entendían en la materia.

⁶ La demanda puede verse en www.fiscalias.gob.ar/la-fiscalia-denuncia-ley-por-inconstitucionalidad. La parte actora sostiene que la ley en cuestión contraría lo dispuesto en el art. 129 de la Const. nacional que reconoce competencias administrativas, legislativas y judiciales a la CABA, circunstancia que redundaría en un menoscabo a la autonomía local reconocida por la carta magna, la Constitución de la CABA y leyes locales inferiores.

correspondía tramitar la impugnación de la sanción ante el fuero local⁷, siempre –claro está– que el motivo de la imputación no fuera de las que corresponden exclusivamente a la autoridad nacional. Ello así, en la medida que el art. 45 de la ley 24.240 sólo se refiere a las sanciones administrativas impuestas por la autoridad nacional de aplicación, las cuales serán apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital o ante las cámaras federales de apelaciones de las provincias, quedando excluidas de tal precepto las sanciones administrativas que emanen de las autoridades provinciales, las cuales deberán ser recurridas, de excepción, por aplicación del art. 45 de la ley 24.240 nacional de defensa del consumidor⁸.

Dicha regla general admitía excepciones. Por una parte, cuando la demanda era interpuesta en virtud de la sanción aplicada a una entidad nacional el fuero federal surte por razón de la persona, en virtud de lo dispuesto por el art. 116 de la Const. nacional, y arts. 2º, inc. 6 y 12 de la ley 48⁹. Por otro lado, en razón de la materia el fuero federal surgía cuando la sanción era impuesta con motivo de servicios públicos domiciliarios de carácter interjurisdiccional (v.gr., telecomunicaciones)¹⁰ o en virtud de la facultad que otorga el art. 75, inc. 13, Const. nacional, que determina un ámbito específicamente federal en todas las materias concernientes al comercio interprovincial e internacional (v.gr., provisión del servicio de Internet)¹¹.

Sin embargo, actualmente la doctrina citada en el párrafo anterior fue revisada y se considera que si intervino una autoridad provincial, que se limitó exclusivamente a aplicar una norma de derecho común, complementaria de los preceptos contenidos en el Código Civil y Comercial (conf. *Fallos*, 324:4349 y 330:133), corresponde que su

⁷ CNACAF, Sala III, 29/9/04, “Sir Home SA c/SIC y T-GCBA- res. 95/01”; íd., 18/5/04, “Banco Bansud c/Ciudad de Buenos Aires”.

⁸ CSJN, “Flores Automotores SA”, *Fallos*, 324:4349 (2001).

⁹ CSJN, “Correo Oficial de la República Argentina SA c/GCBA”, *Fallos*, 331:1004 (2008). En la causa por denuncias efectuadas ante la Dirección General y Protección al Consumidor del gobierno de la CABA contra el Correo Oficial de la República Argentina SA, por presunta infracción a la ley de defensa al consumidor, resulta competente la justicia federal, pues si la demanda se instaura contra entidades nacionales el fuero federal surte por razón de la persona, en virtud de lo dispuesto por el art. 116 de la Const. nacional, y arts. 2º, inc. 6 y 12 de la ley 48, y el decreto 721/04 dispuso la creación de dicho ente cuyo capital es enteramente estatal, sumado a que dicha entidad estatal reclamó expresamente que se le reconozca el derecho a litigar en el fuero federal.

¹⁰ CSJN, “Telefónica de Argentina SA”, *Fallos*, 327:5771 (2004); íd., “Telefónica de Argentina SA”, *Fallos*, 330:2115 (2007). El primero se trató de un pedido de inhibitoria planteado por la prestadora de servicios de telefonía. El tribunal señaló que dicha petición exigía precisar el sentido y los alcances de normas federales dictadas por el Estado nacional en ejercicio de las facultades conferidas por la ley 19.798, así como discernir la posible compatibilidad entre ese marco normativo y el instituido por la ley 24.240, a tenor de lo dispuesto en el último apartado de su art. 25, cometidos que exceden los encomendados a los tribunales provinciales y que se encuentran reservados a la jurisdicción federal en razón de la materia. Sin embargo, en el último de los casos, los ministros Lorenzetti y Argibay, en disidencia y cada uno por su voto, sostuvieron que si la sanción había sido impuesta por la autoridad de aplicación de la ley de defensa del consumidor de la provincia, cuya norma aplicó, debe intervenir la justicia provincial, conforme la doctrina de *Fallos*, 324:4349, “Flores Automotores”.

¹¹ CSJN, “Asociación Vecinal de Belgrano “C” Manuel Belgrano s/medida autosatisfactiva”, *Fallos*, 327:6043 (2004).

impugnación sea tramitada ante la justicia provincial, de acuerdo con el procedimiento específicamente establecido en esa jurisdicción¹².

Ello sentado, se repite, por ley 26.993 fue designada la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo como instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes 22.802, 24.240 y 25.156. En virtud de ello, el Ministerio Público Fiscal de la CABA inició una acción declarativa de certeza con la finalidad que se declare la inconstitucionalidad de, entre otras, la mencionada facultad en el entendimiento que vulnera las competencias asignadas por la Constitución Nacional y de la CABA a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sin embargo, considero que la mencionada norma no altera la competencia asignada a los tribunales locales en materia de revisión judicial de las sanciones aplicadas por infracción a las normas que regulan las relaciones de consumo.

Primero, la declaración de inconstitucionalidad de una norma es la *ultima ratio*. Al respecto, se ha dicho que la declaración de inconstitucionalidad, al importar el desconocimiento de los efectos, para el caso, de una norma dictada por un poder de jerarquía igualmente suprema, constituye un remedio de *ultima ratio* que debe evitarse de ser posible mediante una interpretación del texto legal en juego compatible con la ley fundamental, pues siempre debe estarse a favor de la validez de las normas (*Fallos*, 14:245; 147:286). Además, cuando exista la posibilidad de una solución adecuada del litigio, por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa, corresponde prescindir de estas últimas para su resolución.

En suma, la revisión judicial en juego, por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal, sólo es practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, de manera que no debe llegarse a una declaración de inconstitucionalidad sino cuando ello es de estricta necesidad¹³.

Segundo, la ley 26.993 se refiere a las sanciones que impone la autoridad de aplicación nacional. Si bien se establece que la única vía¹⁴ para revisar judicialmente los actos administrativos que dispongan sanciones será ante la CNARC o las cámaras de apelaciones en las provincias, según corresponda y, a su vez, el art. 45, inc. c de la 26.993 le asigna a la CNARC la revisión judicial de las sanciones aplicadas en el marco de las leyes 24.240, 22.802 y 25.156, ello no debe necesariamente entenderse como un menoscabo a las autonomías locales. Lo anterior, en la medida que el vocablo “únicamente” contenido en el art. 45, LDC o el “solamente” del art. 22, LLC tienen que ser interpretados en el sentido que contra tales actos sancionadores no procede la interposición de recurso administrativo alguno ni la impugnación judicial consagrada en el Título IV de la LNPA, sino única o solamente el trámite allí establecido.

Debe tenerse presente que la existencia de un remedio específico impide la promoción de la vía impugnatoria ordinaria¹⁵. Dicho en otros términos, la consagración de un sistema específico para el control de ciertas decisiones administrativas descarta

¹² CSJN, 24/5/16, “Telefónica de Argentina SA c/Municipalidad de La Plata s/acción meramente declarativa”, causa FLP 43106734/2009.

¹³ CSJN, “Rodríguez Pereyra”, *Fallos*, 335:2333 (2012).

¹⁴ El art. 45 LDC estipula que “únicamente serán impugnables mediante recurso directo” y el art. 22, LLC que “podrá ser impugnada solamente por vía de recurso directo”.

¹⁵ Mairal, Héctor A., *Control judicial de la Administración pública*, t. I, Bs. As., Depalma, 1984, p. 114.

la facultad del afectado de elegir la vía o el órgano judicial en busca de la protección de sus derechos (v.gr., la acción prevista en los arts. 23 y 25 de la ley 19.549), en apartamiento de las previsiones de la ley¹⁶. Por el contrario, únicamente lo autoriza para dejar la esfera administrativa para pasar a la judicial, reservándose la ley el señalamiento del tribunal competente y el plazo dentro del cual debe plantearse la acción o recurso¹⁷.

Sin embargo, ello en modo alguno significa postular la eliminación de la competencia de la justicia local para revisar las sanciones administrativas por infracciones al régimen del consumo que fueran impuestas por la autoridad de aplicación de la CABA.

Tercero, es importante poner de relieve que la ley 26.993 (que modifica el art. 45, LDC y art. 22, LLC) únicamente hace referencia a la revisión judicial de las sanciones aplicadas por la autoridad de aplicación nacional (Secretaría de Comercio)¹⁸. Entonces, ninguna otra sanción que las aplicadas por la Secretaría de Comercio –dependiente del Ministerio de Producción de la Nación– por infracciones cometidas a las leyes 24.240, 22.802 y 25.156 serán revisadas por la Cámara Nacional de Apelaciones de las Relaciones de Consumo y las cámaras federales con asiento en las provincias. En virtud de ello, aquellas sanciones impuestas por la autoridad local de aplicación de la ley deberán ser revisadas por la justicia local (conf. doct. CSJN, “Flores Automotores SA” y, más recientemente, *id.*, 24/5/16, “Telefónica de Argentina SA c/Municipalidad de La Plata”).

Por ello, considero que la creación de la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo no vulnera las competencias asignadas por la Constitución nacional y de la CABA a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ahora bien, como corolario de todo lo anterior, considero que la norma debe ser interpretada en el siguiente sentido:

a) Si la sanción fue aplicada por la autoridad nacional de aplicación, será competente para entender la revisión judicial de la sanción: 1) la CNARC cuando las infracciones hubieran sido cometidas en la CABA o en el territorio de más de una provincia –interjurisdiccionalidad– (art. 45, LDC, art. 22, LLC y art. 45, inc. c, ley 26.993); 2) las cámaras de apelaciones con asiento en las provincias cuando la infracción se hubiere cometido exclusivamente en el territorio de una provincia (art. 45, LDC, art. 22, LLC y art. 45, inc. c, ley 26.993).

b) Si la sanción fue aplicada por la autoridad local de aplicación entenderá la revisión judicial de la misma la autoridad judicial que conforme el ordenamiento local sea competente (v.gr., Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, art. 11, ley 757).

¹⁶ CSJN, “Torres”, *Fallos*, 295:994 (1976); *id.*, “Mocoroa”, *Fallos*, 317:387 (1994); *id.*, “Edenor SA”, *Fallos*, 324:803 (2001); CNACAF, Sala II, 27/6/06, “Sur SRL c/Administración Nacional de Seguridad Social s/juicios de conocimientos”, voto de la juez Garzón de Conte Grand; CNACAF, Sala I, 9/4/97, “Laboratorio Biológico y Experimental del Sur SA c/Servicio Nac. de Sanidad Animal (SENASA) y Estado y otro s/proceso de conocimiento”.

¹⁷ CSJN, “Donaruma”, *Fallos*, 312:1724 (1989); CNACAF, Sala II, 23/9/04, “Etiennot, Alberto E. c/UBA - res. 5168/01”; *id.*, 31/5/12, “ABH Pesquera SA c/SAGPyA - disp. 416/04”.

¹⁸ Uslenghi, Alejandro, *Procedimientos en la ley de defensa del consumidor*, en Pozo Gowland, Héctor M. - Aguilar Valdez, Oscar (dirs.), “Procedimiento administrativo”, t. IV, Bs. As., La Ley, 2012, p. 280.

Esta interpretación permite armonizar la competencia asignada a los tribunales locales con la atribuida al fuero creado por ley 26.993, en materia de revisión judicial de las sanciones aplicadas por infracción a las normas que regulan las relaciones de consumo.

2. Características del trámite de la impugnación judicial

En primer término, debe tenerse presente que la doctrina es pacífica en el sentido que en nuestro sistema constitucional no es jurídicamente adecuado denominar “recurso” a la pretensión procesal que persigue la nulidad o modificación de un acto administrativo sancionador¹⁹. Ello así, por cuanto ellas traducen modos autónomos de impugnación de tales actos administrativos por lo que, por su naturaleza, constituyen verdaderas acciones judiciales –de instancia única– aptas para iniciar un proceso contencioso administrativo.

El mencionado principio general de interpretación también es válido y rige en el ámbito del trámite recursivo previsto en el art. 22 de la ley 22.802 y art. 45 de la ley 24.240. Estas impugnaciones, se ha dicho, significan un verdadero juicio o proceso que se inicia por vía recursiva –en lugar de materializarse a través de una demanda– cuya misión principal es examinar las pretensiones señaladas y en donde el impugnante de la decisión administrativa inequívocamente reviste la calidad de actor y la entidad estatal que dictó el acto, la de demandada²⁰.

En otro orden de ideas, cabe señalar que resulta impugnabile el acto administrativo que impone la sanción por infracciones a las obligaciones consagradas en las leyes 24.240 y 22.802, como asimismo los que disponen las medidas preventivas establecidas en el párr. 8 y 10 del art. 45, LDC y art. 14, inc. e, LLC²¹. Sin embargo, no es susceptible de ser impugnado por vía judicial el acto que dispone la apertura del sumario²².

¹⁹ Gallegos Fedriani, Pablo, *Recursos directos*, en Balbín, Carlos F. (dir.), “Proceso contencioso administrativo federal”, t. II, Bs. As., Abeledo Perrot, 2014, p. 1142; Licht, Miguel N., *La potestad sancionadora de la Administración y su control judicial de cara a la realidad normativa*, ED, 193-702, p. 746 a 747; Tawil, *Administración y justicia*, p. 184; Uslenghi, *Procedimientos en la ley de defensa del consumidor*, p. 280, entre otros. Por su parte, desde antiguo la CSJN consideró que cuando se trata de la impugnación judicial de actos de los administradores de aduana, la palabra “apelar” que la ley de 14 de noviembre de 1863 empleaba se usó en el sentido de “ocurrir”. Ver CSJN, “Fisco Nacional”, *Fallos*, 1:309 (1864).

²⁰ CNACAF, Sala IV, 30/8/11, “Cablevisión SA c/DNCl - res. 461/10”.

²¹ CNACAF, Sala II, 20/9/07, “Prima SA c/Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor”, *LL*, 2008-B-68.

²² CNACAF, Sala IV, 31/3/15, “Caja de Crédito Cuenca Coop. Ltda y otros c/BCRA- res. 209/12”, expte. 30.330/12. Se ha señalado que “en materia de sanciones administrativas es a partir de la sanción impuesta administrativamente que pueda producir una lesión en los derechos subjetivos del administrado que se puede pedir la protección jurisdiccional del Estado, quedando habilitados los jueces de la Nación para valorar si se han respetado durante la substanciación del sumario los principios que informan el procedimiento administrativo volcados en la ley 19.549 y en la reglamentación vigente y, por ende, si la sanción ha sido aplicada de acuerdo a derecho” (conf. 7/7/89, “Papel de Tucumán SA”; 11/3/97, “Moreno Ocampo”; 30/3/04, “Van Gelderen, Roberto y otro - RQU c/CPACF”; Sala III, 1/3/02, “Caja de Seguros SA c/Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor” y sus citas, entre otras). “Sobre dicha base, se advierte que el acto que dispuso la instrucción de un sumario no resulta definitivo (conf. en tal sentido art. 23 de la ley 19.549) y, en consecuencia, el recurso directo deviene

En lo atinente al derecho aplicable, debe tenerse presente que si bien el párr. 13, art. 45, LDC establece que para resolver cuestiones no previstas expresamente en la ley se aplicarán analógicamente las disposiciones de la LNPA y su reglamentación, y en lo que ésta no contemple, las disposiciones del CPCCN²³, no se aclara en este último punto si hay que acudir a las normas previstas para las acciones o para los recursos judiciales.

La cuestión no es menor, puesto que las normas procesales aplicables a los recursos directos no suelen ser idénticas a las utilizadas para la tramitación de los “recursos” –especialmente el de apelación– cuyo objeto es revisar la decisión del magistrado de primera instancia. En estos últimos, por ejemplo, no se permite, en principio, la apertura a prueba y el apelante sólo se limita a expresar agravios (arts. 265 y 266, CPCCN).

Al respecto, se consideró que en virtud de que los recursos directos constituyen verdaderas “acciones judiciales” y no “recursos procesales”, salvo disposición expresa en contrario de la ley que lo establece, deben ser aplicables las normas procesales regulatorias de aquéllas²⁴.

En sintonía con ello, se ha estimado que si se promovió el recurso establecido en el art. 45 de la LDC contra la disposición emitida por la DNCI, el instituto de la caducidad de la instancia se producirá a los seis meses, conf. el art. 310, inc. 1° del CPCCN²⁵.

Por último, debe recordarse que la normativa estableció un plazo de caducidad para la interposición de la impugnación judicial del acto administrativo sancionador. El recurso deberá interponerse y fundarse ante la misma autoridad que impuso la sanción, dentro de los diez días hábiles de notificada la resolución. La autoridad de aplicación deberá elevar el recurso con su contestación a la Cámara en un plazo de diez días, acompañado el expediente en el que se hubiera dictado el acto administrativo recurrido (párr. 12, art. 45, LDC y art. 22, LLC).

Al respecto, se ha considerado que el plazo del recurso directo previsto en el art. 45 de la ley 24.240 debe computarse en días hábiles judiciales²⁶. Para opinar de esa manera, se reconoció que –de conformidad con lo establecido por el art. 25 de la ley 19.549– el plazo perentorio para deducir la acción judicial contra el Estado o sus entes autárquicos es de noventa días “hábiles judiciales”, sin que corresponda apartarse de

prematureo, lo que obsta a su admisibilidad y control judicial, el que podrá ser ejercido en forma plena contra el acto que eventualmente aplique alguna de las sanciones previstas... aun cuando los cuestionamientos se refieran al procedimiento previsto. Igual conclusión cabe extender respecto de los que rechacen recursos administrativos interpuestos contra aquél” (conf. causa n° 6888/2011, “HSBC Bank Argentina SA c/UIF res. 40/1” (10/11) (exp. 1526/09, res. del 23/2/12; ver también causa n° 45604/2014, “Copan Cooperativa de Seguros Limitada y otros c/UIF s/Código Penal - ley 25.264, dto 290/07, art. 25”, res. del 11/11/14).

²³ No es posible soslayar que el art. 27 de la ley 22.802 dispone que las disposiciones del CPPN y, en lo que éste no contemple, las del CPCCN, se aplicarán supletoriamente para resolver cuestiones no previstas expresamente en la presente ley y sus reglamentaciones, y en tanto no fueran incompatibles con ellas. Es decir, habrá que acudir primero a dicho cuerpo normativo a los fines de analizar la adecuación del procedimiento y del recurso entablado.

²⁴ CNACAF, Sala I, 14/11/00, “Edenor SA c/ENRE - res. 1183/99”.

²⁵ CNACAF, Sala IV, 22/12/11, “Volkswagen Argentina SA c/DCNI - disp. 451/10”; CNACAF, Sala II, 30/8/11, “Antúnez, Roberto A. y otros c/BCRA - res. 66/07”.

²⁶ CNACAF, Sala III, 4/3/07, “MSC Cruceros SA c/DNCI - disp. 604/06”.

ese principio por la circunstancia que la ley 24.240 prevea una forma excepcional de ejercer la “acción” a efectos de una revisión judicial.

3. Alcance de la revisión judicial de las sanciones administrativas

Una vez que se ha accedido a la instancia judicial el siguiente problema a considerar es el del alcance, o quantum, de la revisión que efectuarán los magistrados.

Para juzgar la legalidad del acto administrativo deben analizarse no sólo las normas en juego sino a su aplicación a los hechos de la causa, lo cual a su vez lleva a considerar la suficiencia de las pruebas aportadas. Ello plantea el interrogante, entonces, de considerar hasta dónde debe llegar la investigación judicial. Esto es, ¿la investigación judicial se agota en la interpretación de las normas aplicables o se extiende a la evaluación de las pruebas producidas en sede administrativa? Aún más, ¿pueden los magistrados llegar a procurarse sus propias pruebas para decidir?

Al respecto, la doctrina administrativista considera que en los casos que no exista ley formal que restrinja el alcance de la revisión judicial se impone la amplitud del control en la materia, representada por la revisión *de novo* establecida constitucionalmente (arts. 17, 18, 109 y 116, Const. nacional) y derivada por vía interpretativa de la ley de procedimiento administrativo, sea cual fuere el tribunal que debe resolver en la causa²⁷, especialmente en lo que concierne al ámbito sancionador.

Sin embargo, no es ese el principio general admitido por los tribunales judiciales revisores de sanciones administrativas aplicadas con motivo de infracciones al régimen que regula las relaciones de consumo. Ello así, en tanto se considera que, como regla, en el marco de los recursos directos la apertura a prueba tiene carácter excepcional²⁸. Dicha limitación tiende a evitar la ordinarización del proceso²⁹.

Además, se entiende que la producción de prueba en el marco de este recurso judicial de instancia única –en que la CNACAF tiene competencia para revisar la licitud de lo actuado durante el curso del procedimiento llevado a cabo en sede administrativa y para controlar la legitimidad y razonabilidad del acto administrativo sancionador con el que aquél culminó– resulta improcedente si el recurrente no ofreció la producción de esa prueba en sede administrativa, al momento de formular el descargo³⁰. En tal sentido, si el procedimiento administrativo prevé el derecho del sumariado de ofrecer prueba de descargo en sede administrativa (art. 17, ley 22.802, art 45, ley 24.240) y aquél no utilizó tal oportunidad de defensa, la denegatoria de los medios propuestos

²⁷ Tawil, *Administración y justicia*, t. II, p. 311; y del mismo autor, *El control de la calificación jurídica de los hechos por parte de los tribunales de justicia*, LL, 1992-D-335. En sintonía con ello, Mairal, *Control judicial de la Administración pública*, t. II, p. 668; Aguilar Valdez, Oscar, *Cuestiones que suscita el control judicial de los entes reguladores de servicios (A propósito de dos fallos de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal)*, ED, 177-821.

²⁸ CNACAF, Sala II, 21/4/15, “Eteira SRL”, expte. 16906/14; CNACAF, Sala IV, 15/2/15, “WalMart SA”, expte. 41870/14; CNACAF, Sala V, 9/4/97, “Banco Regional del Norte Argentino c/BCRA - res. 258/94”.

²⁹ CNACAF, Sala V, 19/4/99, “TransbrasilLinhasAereas c/DNM - disp 5737/97; íd., Sala IV, 20/8/13, “Antoniov, Mario G. c/UBA - res. 442/12”.

³⁰ CNACAF, Sala I, 17/11/03, “Fidenza SRL c/ENARGAS - res. 2254/01”.

en sede judicial no puede considerarse arbitraria ni generarle afectación alguna en su derecho de defensa³¹.

Desde otra perspectiva, cuando se analiza si se verifican trasgresiones que conllevaron a la aplicación de las sanciones, se observa cierta deferencia con respecto a la decisión adoptada por la Administración. Ello así, en tanto los tribunales consideran que el apartamiento de las conclusiones alcanzadas por los organismos administrativos técnicos con facultades jurisdiccionales –tal el caso de la DNCI–, sólo puede justificarse con la demostración de que ha mediado error, omisión o vicio con entidad suficiente para invalidar el acto³².

Ahora bien, no obstante lo que parece ser una investigación judicial limitada a la evaluación de las pruebas producidas en sede administrativa, los tribunales amplían el alcance de la revisión judicial mediante dispositivos provistos por el CPCCN, que funcionan a modo de válvula de escape.

En tal sentido, se ha resuelto que, al ser aplicables al recurso directo contemplado en art. 17, ley 22.802 y art. 45, ley 24.240 las disposiciones del código de rito, los magistrados cuentan con las facultades que autoriza su art. 36.

Al amparo de dicha norma pueden los jueces de la causa ordenar las diligencias que crean necesarias a los efectos de esclarecer la verdad material de los hechos controvertidos³³. En ese orden de ideas, se abrirá a prueba siempre que se hayan alegado hechos conducentes acerca de los cuales no hubiese conformidad entre las partes³⁴ o se demuestre que los elementos probatorios solicitados desvirtuarían los cargos que se le imputan al sancionado³⁵.

De lo anterior se colige que, como principio, los tribunales no conceden la apertura a prueba en los recursos directos interpuestos contra sanciones aplicadas en el marco de las leyes que regulan las relaciones de consumo. Sin embargo, dicha regla puede ceder ante la necesidad de aclarar la verdadera ocurrencia de los acontecimientos denunciados. También, en la medida en que se hubieran alegado hechos conducentes para la resolución de la cuestión y respecto de los cuales no exista suficiente acreditación de acuerdo con las constancias obrantes en el expediente.

³¹ CNACAF, Sala II, 28/4/15, “Walmart Argentina SRL c/DNCI s/Lealtad Comercial - ley 22.802, art. 22”.

³² CNACAF, Sala II, 13/3/14, “Unilever de Argentina SA c/DCNI - disp 87/13”; íd., 18/11/10, “Medicus SA de Asistencia Médica y Científica c/DNCI - disp. 675/09”.

³³ CNACAF, Sala I, 7/4/16, “Marcos, Alicia C. c/Ministerio Justicia y DDHH s/indemnizaciones - ley 24.043, art. 3”, causa 339/16. En dicha causa se requirió al ministerio demandado, como medida para mejor proveer en los términos de los arts. 36, 387 y 388 del CPCCN, que se remita el expediente administrativo correspondiente o sus copias certificadas.

³⁴ CNACAF, Sala II, 28/4/15, “Walmart Argentina SRL c/DNCI s/Lealtad Comercial - ley 22.802, art. 22”. Con base en lo establecido en los arts. 457 y 459 del CPCCN se consideró inconducente la designación de un perito para identificar otros mecanismos de exhibición de precios, si los productos en cuestión estaban incluidos en el convenio de precios cuidados y cuál era la cantidad de productos comercializados por esa tienda el día de la inspección, cuando lo que se le había atribuido a la sancionada era haber omitido la exhibición del precio por unidad.

³⁵ CNACAF, Sala I, 18/9/14, “Banco Integrado Departamental Cooperativo c/BCRA - res. 295/99”, causa n° 6971/00.

4. Ejecutoriedad. Pago previo

A los efectos de impugnar judicialmente una resolución administrativa que imponga una sanción de multa, el sancionado deberá depositar el monto de la penalidad a la orden de la autoridad que la dispuso, y presentar el comprobante del depósito con el escrito del recurso. En caso de omitir dicho requisito la impugnación será desestimada, salvo que el pago de la multa pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al particular (párr. 12, art. 45, LDC y art. 22, LLC).

Como se aprecia de lo anterior, la normativa citada le acuerda efecto devolutivo a la impugnación judicial de las resoluciones de la Secretaría de Comercio que imponen multas. Ello significa que dichas resoluciones son ejecutables, aunque sean cuestionadas en sede judicial.

Es decir, una vez dictada la sanción administrativa el particular cuenta con el derecho de solicitar su revisión en sede judicial pero, como requisito de admisibilidad de la demanda, se exige que abone el importe de la multa y presente el comprobante de pago junto con el escrito. Ello, en sintonía con lo dispuesto en el art. 12, LNPA, implica que el acto administrativo sancionador es ejecutorio, o sea, surtirá sus efectos a partir del momento en que es dictado y notificado.

Por tal razón, si el particular no abonase su importe en el momento de serle reclamado en sede administrativa, queda expedita la vía judicial para proceder a su cobro, más allá de que se haya interpuesto el recurso previsto en párr. 12 del art. 45 de la LDC y art. 22, LLC.

Resulta claro que el propósito del legislador es evitar que, por vía de la impugnación judicial de la medida, se retrase o impida la efectiva puesta en práctica del acto sancionador que fuera necesario imponer sobre un proveedor en virtud de haber infringido la normativa. Ello así, en la medida que una excesiva dilación entre la imposición de la sanción y su efectiva repercusión en el patrimonio del infractor frustraría las disposiciones legales dictadas con vistas a lograr una mayor protección de los consumidores.

Por otra parte, esta exigencia se enrola en la línea jurisprudencial que establece que no existe agravio constitucional vinculado al pago previo de la multa impuesta. En efecto, se sostuvo que, en principio, son constitucionalmente válidas las normas que establecen el requisito del pago previo para la intervención judicial respecto a las sanciones de multas aplicadas por órganos administrativos³⁶. Esto es así, pues tal regla no implica –por sí sola– el desconocimiento de la inviolabilidad de la defensa en juicio, situación que debe ser objeto de prueba fehaciente.

Sin embargo, se ha sostenido que configuran excepciones a este principio, aquellos casos en los que ese requisito legal, por su desproporcionada magnitud en relación con la concreta capacidad económica del apelante, tornara ilusorio el derecho

³⁶ CSJN, “Posse”, *Fallos*, 155:96 (1929); íd., “Departamento Nacional de Higiene”, *Fallos*, 162:363 (1931); íd., “Agüero”, *Fallos*, 195:22 (1945); íd., “Fernández”, *Fallos*, 215:225 (1949); íd., “Sauras”, *Fallos*, 215:501 (1949); íd., “Micrómnibus Barrancas de Belgrano SA”, *Fallos*, 312:2490, (1989); íd., “Agropecuaria Ayui SA”, *Fallos*, 322:1284 (1999); CNACAF, Sala I, 9/6/05, “Lombardo, Antonio”; CNACAF, Sala II, 16/5/96, “El Entrerriano Transporte de Pasajeros”; íd., Sala IV, 29/6/95, “Vuelta de Rocha SATCI”; CNACAF, Sala V, 6/2/97, “Malaysia Airlines”; íd., Sala V, 1/2/96, “Salusso, José”.

que le acuerda el legislador en razón del importante desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquél³⁷.

Al respecto, es importante tener presente que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal aplicó los criterios de la ley 26.933 y declaró que las empresas deben pagar las multas de la Secretaría de Comercio de la Nación previamente a formular la impugnación judicial de la medida³⁸.

Es importante tener presente, empero, que ha habido declaraciones de inconstitucionalidad de disposiciones que establecen que la concesión de los recursos directos contra sanciones administrativas debe ser con efecto devolutivo³⁹, como asimismo se concedió la suspensión cautelar de sanciones impuestas en esos términos⁴⁰.

Comparto las soluciones arribadas en los casos mencionados en el párrafo anterior. Debe tenerse presente que la tutela cautelar ante la pretensión ejecutoria del acto sancionador se entronca con la garantía de revisión judicial de la actividad administrativa (art. 18, Const. nacional), reforzada por el art. 8.1, CADH, art. 10, DUDH y art. 14.1, PIDCP. Dichas disposiciones aseguran el derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente, independiente e imparcial antes de la determinación de sus obligaciones, calidades que no se ven reunidas en el funcionario administrativo que impone la sanción.

A ello debe agregarse que la exigencia legal de ingresar previamente la multa no integra la sencillez de procedimiento que se exige en el art. 18, DADDH. Ello así, especialmente si se tiene en consideración que la suma abonada en concepto de multa ingresa al Tesoro de la Nación (art. 47, LDC y ley 24.156 –ingresos no tributarios–). En caso que el importe de la misma deba ser restituido, podrá eventualmente ser afectado por cualquier legislación que regule aspectos atinentes al pago de sumas de dinero por parte del Estado nacional (v.gr., leyes 23.982 y 25.344 de consolidación de deuda pública)⁴¹.

En otro orden de ideas, se vulnera otro principio fundamental del derecho administrativo sancionador: la presunción de inocencia consagrada en el art. 18, Const. nacional; art. 8.2, CADH; art. 14.2, PIDCP; art. 26, DADDH, y art. 11.1, DUDH. La

³⁷ CSJN, “Asociación Israelita de Beneficencia y Socorros Mutuos Ezrah”, *Fallos*, 322:337 (1999); id., “López”, *Fallos*, 323:3012 (2000); CNACAF, Sala II, 12/11/09, “Paris, Ricardo E. y otros c/BCRA - res. 577/08”; CNACAF, Sala III, 19/12/05, “Pesquera Don Juan SA”; id., 13/4/10, “Pescapuerta Argentina SA c/SAGPyA - disp. 304/07”; CNACAF, Sala IV, 16/11/10, “Sinigaglia, Alejandro O. y otros c/BCRA - res 73/09”; id., 23/2/12, “Lobos, Rafael E. y otros c/BCRA - res. 55/11”.

³⁸ CNACAF, Sala V, 21/12/15, “Compañía Argentina de Marketing Directo SA c/DNCI”, causa 46.952/15; id., 12/5/15, “Alto Palermo SA c/DNCI”.

³⁹ CSJN, “Dumit”, *Fallos*, 284:150 (1972); “Lapiduz”, *Fallos*, 321:1043 (1998); CNACAF, Sala IV, 28/12/98, “Frimca SA c/SAGPyA”, *LL*, 1999-E-239 y *LL*, 2001-A-344 (respecto de las sanciones aplicadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación por infracción al régimen de la ley 21.740); id., 13/8/99, “Prácticos Río de la Plata Caja de Crédito y otros, en liq. c/BCRA” (respecto de las sanciones aplicadas por el BCRA y el recurso establecido en el art. 42 de la ley de entidades financieras).

⁴⁰ CNACAF, Sala V, 19/10/10, “Rumigas SRL c/ENARGAS - res. 329/10” (respecto de las sanciones aplicadas por infracción a la ley 24.076 y el recurso establecido en el art. 66); id., 22/11/11, Sala IV, “Uhalde, Pedro A. c/BCRA - res. 285/11”, causa 34882/11; id., 24/2/12, “Lobos, Rafael E. c/BCRA - res. 55/11”, causa 11486/11; id., 24/2/12, “Rebizo, Jorge E. c/BCRA - res. 55/11”, causa 11490/11.

⁴¹ CSJN, 12/9/96, “Yeh Wen Jinn”, expte Y.13.XXV; id., 12/9/96.; “Wu Reng Wen”, expte. W.22.XXIV.

obligación del sancionado –según el recaudo del art. 45, LDC y art. 22, LLC– de abonar el importe de la sanción antes de tener una sentencia firme y pasada en autoridad de cosa juzgada en su contra se encuentra en pugna con dicha presunción⁴².

Por otra parte, tampoco es aplicable la jurisprudencia elaborada por la CSJN que dispone apreciar con estrictez las cautelas que puedan interferir en la recaudación de la renta pública. Ello así, por cuanto en materia sancionatoria no se encuentra de por medio la percepción de ingresos fiscales debidamente programados en las normas presupuestarias, sino de ingresos contingentes⁴³ de origen no tributario. En aquéllos rige el principio “solve et repete”, cuyo fundamento reposa en que el Estado no se vea privado de recursos mientras se discute –tanto en sede administrativa como judicial– los impuestos, tasas, derechos que los particulares tienen obligación de pagar en aras de la provisión de los medios necesarios para la prosecución de los cometidos estatales⁴⁴.

Con las penalidades aplicadas basadas en la normativa regulatoria de las relaciones de consumo se persigue sancionar al responsable de la conducta infractora. Ello importa que este tipo de multas no puedan ser consideradas como ingresos fiscales debidamente programados en las normas presupuestarias para el presupuesto de gastos y recursos del Estado nacional. Consecuentemente, no resulta aquí de aplicación la doctrina del pague y repita.

Finalmente, no es posible soslayar que el efecto devolutivo en la concesión del recurso directo establecido en art. 45, LDC y art. 22, LLC –previsión incorporada por la reforma de la ley 26.993– mereció la tacha de inconstitucionalidad en la disidencia de Gallegos Fedriani en “Compañía Argentina de Marketing Directo SA”. En dicha ocasión, además de los argumentos precedentemente vertidos, el vocal mencionado tuvo en consideración que la demostración del “perjuicio irreparable al recurrente”, que como excepción al pago previo consagra la normativa, presenta dificultades de tipo procesales para su demostración⁴⁵.

⁴² En este sentido Balbín, Carlos F., *Tratado de derecho administrativo*, t. VI, Bs. As., La Ley, 2011, p. 485; Buteler, Alfonso, *Límites a la potestad sancionatoria de la Administración*, LL, 30/12/10. Al respecto, Balbín considera que la ejecución del acto sancionador no revisado judicialmente cuando fuere posible hacerlo, constituye una reglamentación irrazonable del derecho de defensa del infractor.

⁴³ CNACAF, Sala IV, 22/11/11, “Uhalde, Pedro A. c/BCRA - res. 285/11”, causa 34882/11; íd., 23/2/12, “Lobos, Rafael E. c/ BCRA - res. 55/11”, causa 37184/11 (voto disidencia doctor Morán); íd., 24/2/12, “Rebizo, Jorge E. c/BCRA - res. 55/11”, causa 11490/11.

⁴⁴ En sintonía con ello, Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. IV, § 1556. Concretamente, consideró que cuando se impugne judicialmente la aplicación de una multa impuesta como pena de policía para la promoción de la acción judicial no se requiere el “pago previo” de la multa. La multa fiscal participa de los caracteres de los impuestos, cuya percepción tiende a asegurar para que no se interrumpan los servicios del Estado: de ahí la exigencia del pago previo a la acción de repetición. Pero en materia de multas administrativas de policía, el pago previo sólo procede excepcionalmente cuando la norma respectiva así lo dispone (v.gr., multas por infracciones de tránsito, cuyo pago previo se justificaría por la inseguridad de la posterior percepción).

⁴⁵ CNACAF, Sala V, 21/12/15, “Compañía Argentina de Marketing Directo SA c/DNCI”, causa 46.952/15, disidencia Gallegos Fedriani. El vocal consideró que la primera duda que surge es cuándo debe plantearse; la segunda, ante quién autoridad administrativa o judicial o ambas; la tercera, si el trámite para acreditar ese perjuicio irreparable suspende el plazo para recurrir, o bien la recurrente deberá promover el incidente que acredite un perjuicio irreparable y apelar al mismo tiempo con la posibilidad de que al finalizar el análisis de la cuestión previa (falta de recursos) se le rechace la apelación por no haber depositado lo debido. Concluyó que la normativa en análisis va en contra del

Por todo lo anteriormente expuesto, entiendo que la exigencia de pago previo establecida por la ley 26.993 resulta inconstitucional.

Robustece la conclusión precedentemente arribada, la circunstancia que la concesión con efecto suspensivo de la acción del art. 45, LDC y art. 22, LLC únicamente difiere el cumplimiento de la medida sin ocasionar mayores perjuicios al interés público.

Conclusión

Dentro del sistema constitucional argentino toda la actividad administrativa y todo conflicto jurídico se encuentra sometido, en principio, a la revisión y decisión de los tribunales de justicia. La revisión judicial de las sanciones aplicadas con fundamento en las leyes que reglamentan las relaciones de consumo será entendida por la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones del Consumo, una vez habilitada, o por las cámaras nacionales de apelación del interior.

Las cuestiones más trascendentes con respecto a la impugnación judicial de este tipo de actos estarán dadas por la determinación de cuál es el tribunal competente, cuál es el trámite aplicable a dicha impugnación, cuál es el alcance del control judicial y en torno a la ejecutoriedad de la sanción –por el pago previo para la habilitación de la vía judicial–.

En lo referente al tribunal competente, puede concluirse que si la sanción fue aplicada por la autoridad nacional de aplicación, será competente para entender la revisión judicial de la sanción la CNARC –cuando las infracciones hubieran sido cometidas en la CABA o en el territorio de más de una provincia– o las cámaras de apelaciones con asiento en las provincias –cuando la infracción se hubiere cometido exclusivamente en el territorio de una provincia–. Si la sanción fue aplicada por la autoridad local de aplicación entenderá la revisión judicial de la misma la autoridad judicial que conforme el ordenamiento local sea competente.

Con relación al trámite aplicable a la impugnación por vía judicial, cabe considerar que no se trata de una apelación sino que constituyen verdaderas acciones judiciales –de instancia única– aptas para iniciar un proceso contencioso administrativo. La impugnación judicial contra la sanción aplicada deberá interponerse dentro de los diez días hábiles judiciales de notificada la resolución (plazo de caducidad).

Como principio, los tribunales no conceden la apertura a prueba en los recursos directos interpuestos contra sanciones aplicadas en el marco de las leyes que regulan las relaciones de consumo. Sin embargo, los jueces de la causa pueden –al amparo de las previsiones contenidas en el código de rito– ordenar las diligencias que crean necesarias a los efectos de esclarecer la verdad material de los hechos controvertidos. En ese orden de ideas, se abrirá a prueba siempre que se hayan alegado hechos conducentes acerca de los cuales no hubiese conformidad entre las partes o se

principio de la tutela judicial efectiva consagrado por la CADH, por lo que el nuevo artículo de la ley 24.240 –modif. por la ley 26.993– resulta inconstitucional a los fines de la habilitación de la instancia. Ver en análogo sentido su voto en CNACAF, Sala V, 9/6/16, “Telecom Personal SA c/DCNI s/Lealtad Comercial –ley 22.802– art. 22”, expte. n° 67.728/15.

demuestre que los elementos probatorios solicitados desvirtuarían los cargos que se le imputan al sancionado.

A los efectos de impugnar judicialmente una resolución administrativa que imponga sanción de multa, el sancionado deberá depositar el monto de la penalidad (efecto devolutivo). La exigencia de pago previo establecida por ley 26.993 resulta inconstitucional porque se vulnera el principio de la presunción de inocencia. Asimismo, el importe de la multa ingresa al Tesoro nacional y es afectado por cualquier legislación que regule aspectos atinentes al pago de sumas de dinero por parte del Estado nacional (v.gr., de consolidación de deuda pública). Además, no resulta de aplicación la doctrina del pague y repita ya que este tipo de multas no pueden ser consideradas como ingresos fiscales programados en las normas presupuestarias del Estado nacional. Por último, la demostración del “perjuicio irreparable al recurrente”, que como excepción al pago previo consagra la normativa, presenta dificultades de tipo procesales para su demostración.

© Editorial Astrea, 2018. Todos los derechos reservados.

