

LINEAMIENTOS PRELIMINARES SOBRE LOS RECURSOS  
DIRECTOS EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR (A  
PROPÓSITO DE LOS PREVISTOS EN LAS LEYES DE DEFENSA  
DEL CONSUMIDOR, DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA,  
DE LEALTAD COMERCIAL Y DE ABASTECIMIENTO)

JUAN ANTONIO STUPENENGO  
Docente de Derecho Administrativo,  
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Introducción. II. Reseña del régimen de los recursos directos en materia de comercio interior previo a su modificación por las Leyes 26.991 y 26.993. III. Aspectos particulares de los recursos directos en materia de comercio interior tras su modificación por las Leyes 26.991 y 26.993. III.1. Lugar de deducción. III.2. Los actos impugnables. III.3. El plazo para la deducción. Su cómputo. III.4. La contestación espontánea del recurso directo y la elevación del expediente al tribunal por la Secretaría de Comercio. III.5. El análisis de admisibilidad. Autoridad competente para realizarlo. III.6. El tribunal competente. III.7. La exigencia del pago previo. III.8. Algunos aspectos vinculados con el trámite de la causa. IV. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

Hace tres años el Congreso de la Nación sancionó, por iniciativa del Poder Ejecutivo, una serie de leyes tendientes a modificar aspectos fundamentales de la regulación del comercio interior. Las leyes entonces sancionadas fueron la Ley 26.991, por la cual fue modificada la Ley 20.680, de Abastecimiento (“Ley de Abastecimiento”); la Ley 26.992, por la que fue creado el Observatorio de Precios y Disponibilidad de Insumos, Bienes y Servicios –como organismo técnico que tendría como misión monitorear, relevar y sistematizar los precios y la disponibilidad de insumos, bienes y servicios– y la Ley 26.993, por la cual fue modificado el régimen de resolución de conflictos vinculado con las relaciones de consumo.

De las normas citadas, esta última es probablemente la de mayor trascendencia, pues por su intermedio fue reemplazado el anterior sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo –que se caracterizaba, básicamente, por la atribución de facultades de control y sancionatorias a las autoridades de

aplicación de la Ley 24.240, de Defensa del Consumidor— por un nuevo y complejo régimen. Entre sus notas distintivas se encuentran la creación del Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo<sup>1</sup> —que debe entender con carácter previo y obligatorio en los reclamos de derechos individuales de consumidores o usuarios que versen sobre conflictos en las relaciones de consumo—, la creación de la Auditoría en las Relaciones del Consumo<sup>2</sup> y de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo<sup>3</sup>, compuesta por ocho Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo y una Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo<sup>4</sup>.

El propósito de la reforma fue declarado en la Nota N° 1250 —con la que el Poder Ejecutivo Nacional elevó el proyecto al Congreso de la Nación—, en la que se sostuvo que tendía “a incorporar a la legislación vigente un conjunto de innovaciones concebidas para encausar y dar solución sin demora a las controversias originadas en el ámbito de las relaciones de consumo. Dicha modificación legislativa procura dar respuesta a la necesidad de prevenir abusos en perjuicio de la parte vulnerable en las relaciones de consumo y garantizar el derecho de consumidores y usuarios a satisfacer sus necesidades, en cumplimiento del artículo 42 de la Constitución Nacional”.

Entre las competencias asignadas a la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo se encuentra, en cuanto ahora importa, la de actuar como instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las Leyes 24.240, de Defensa del Consumidor; 22.802, de Lealtad Comercial y 25.156, de Defensa de la Competencia (“Ley de Defensa del Consumidor”, “Ley de Lealtad Comercial” y “Ley de Defensa de la Competencia”, respectivamente) y sus normas modificatorias, o las que en el futuro las sustituyan. Ello exigió la consiguiente adecuación de las leyes creadoras de dichos recursos directos; a saber, el artículo 45 de la Ley de Defensa del Consumidor<sup>5</sup>, el artículo 22 de la Ley de Lealtad Comercial<sup>6</sup> y los artículos 52, 53 y 56 de la Ley de Defensa de la Competencia<sup>7</sup>.

En función de la reseña que antecede, el objeto del presente trabajo radica en analizar las particularidades del régimen de los recursos directos contenidos en las leyes citadas. Se aclara que, por evidentes razones de espacio, el análisis que sigue no ha sido realizado en el marco de un estudio integral y completo de los

1 Título I, Ley 26.993.

2 Título II, Ley 26.993

3 Título III, Ley 26.993.

4 Artículo 41, Ley 26.993.

5 Modificado por el artículo 60, Ley 26.993.

6 Modificado por el artículo 63, Ley 26.993.

7 Modificados por los artículos 67 y 68, Ley 26.993.

recursos directos<sup>8</sup> –sino, más bien, con un enfoque que se detiene principalmente en los específicos remedios analizados–, motivo por el cual las conclusiones a las que se arriben deben ser consideradas provisorias y sujetas a ser confrontadas a la luz de un futuro estudio integral del régimen de los recursos directos.

## **II. RESEÑA DEL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS DIRECTOS EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR PREVIO A SU MODIFICACIÓN POR LAS LEYES 26.991 Y 26.993**

Antes de adentrarnos en el tema que nos ocupa, cabe efectuar una breve reseña del régimen que caracterizaba a los recursos directos contenidos en las leyes que analizamos antes de su reforma por las Leyes 26.991 y 26.993. Ello permitirá no sólo advertir la disparidad de criterios que exhibían dichos remedios entre sí, sino también, detectar con mayor facilidad las reformas introducidas.

En lo que hace a la Ley de Abastecimiento, del año 1974, en su texto originario se disponía que “la resolución administrativa que imponga sanciones podrá ser apelada dentro de los cinco (5) días hábiles de su notificación ante el órgano que la dictó, debiendo fundarse el recurso en el mismo escrito de su interposición. En caso de no fundárselo será desestimado, quedando firme la resolución. Conocerá en dicho recurso en única instancia el Juez Federal con jurisdicción en el lugar. En la Capital Federal será competente el Juez Nacional en lo Penal Económico de turno. En lo que respecta a la pena de clausura, el recurso se concederá al solo efecto devolutivo”<sup>9</sup>. Por su parte, como recaudo de admisibilidad del citado recurso directo se establecía que “en todos los casos, para interponer el recurso de apelación contra una resolución administrativa que imponga pena de multa, se deberá depositar, a la orden de la autoridad que lo dispuso, el correspondiente monto de la multa impuesta, y presentar el comprobante del depósito con el escrito de apelación, sin cuyo requisito será desestimado. Este depósito puede ser sustituido por una caución real suficiente o por garantía sobre el fondo del comercio”<sup>10</sup>.

Tiempo más tarde, en el año 1983, fue emitida la Ley de Lealtad Comercial, en la que –en lo que respecta al tema que nos ocupa– se estableció que “toda resolución condenatoria podrá ser recurrida solamente por vía de apelación ante la Cámara Nacional en lo Penal Económico de la Capital Federal o ante el Juzgado

8 Análisis integral que ha sido objeto de excelentes obras como, por ejemplo, GALLEGOS FEDRIANI, PABLO, *Recursos directos (aspectos sustanciales y procesales)*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2008 y DANIELIAN, MIGUEL y HUTCHINSON, TOMÁS, *Recursos judiciales y procedimientos administrativos*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1998. También cabe destacar el completo análisis contenido en HUTCHINSON, TOMÁS, “Los llamados recursos judiciales directos”, en *Derecho Procesal Administrativo*, T. III, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, ps. 673 a 712.

9 Artículo 16, Ley de Abastecimiento.

10 Artículo 17, Ley de Abastecimiento.

Federal competente según el asiento de la autoridad que dictó la condena, los que actuarán como tribunal de única instancia ordinaria”, disponiéndose a renglón seguido que “el recurso deberá interponerse y fundarse ante la misma autoridad que impuso la sanción, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada la resolución y será concedido en relación y con efecto suspensivo, excepto cuando se hubieren denegado medidas de prueba en que será concedido libremente”<sup>11</sup>. En el año 2008 este precepto fue modificado por la Ley 26.361, disponiéndose la competencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal o de las cámaras federales de apelaciones competentes, según el asiento de la autoridad que hubiere dictado la condena<sup>12</sup>.

En el año 1993 fue sancionada la Ley de Defensa del Consumidor, en la que se dispuso –en cuanto ahora nos interesa– que “contra los actos administrativos que dispongan sanciones se podrá recurrir por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, o ante las cámaras federales de apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda de acuerdo al lugar de comisión del hecho”. A renglón seguido se agregó que “el recurso deberá interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada y será concedido en relación y con efecto suspensivo, excepto cuando se hubiera denegado medidas de prueba, en que será concedido libremente”<sup>13</sup>. Esta disposición no fue modificada por la Ley 26.361.

Por último, en el año 1999 el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Defensa de la Competencia, por la que –en cuanto ahora importa–, fue creado un recurso directo a ser deducido contra “resoluciones dictadas por el Tribunal [Nacional de Defensa de la Competencia] que ordenen: a) la aplicación de las sanciones de multa; b) el cese o la abstención de una conducta; c) la oposición o condicionamiento respecto de los actos previstos en el Capítulo III; d) la desestimación de la denuncia por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia”. Se dispuso también que “las apelaciones previstas en el inciso a) se otorgarán con efecto suspensivo, y la de los incisos b), c), y d) se concederán con efecto devolutivo”<sup>14</sup>.

También se establecía en dicha norma que “el recurso de apelación deberá interponerse y fundarse ante el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia dentro del plazo de quince (15) días de notificada la resolución. Dicho Tribunal dentro de los cinco (5) días de interpuesto el recurso deberá elevar el expediente a la Cámara Nacional de Apelaciones en Comercial o a la Cámara Federal que

11 Artículo 22, párrafos primero y segundo, Ley de Lealtad Comercial.

12 Artículo 35, Ley 26.361.

13 Artículo 45, párrafos decimoprimer y decimosegundo, Ley de Defensa del Consumidor.

14 Artículo 52, Ley de Defensa de la Competencia.

corresponda en el interior del país”<sup>15</sup>. Sin embargo, mediante el Decreto 1019/99 el Poder Ejecutivo Nacional vetó parcialmente esta última norma de modo tal que estableció el deber de elevar el expediente a la “cámara federal que corresponda”. Finalmente, mediante el Decreto 89/2001 se atribuyó la competencia, para entender en este recurso directo, a la Cámara Federal en lo Civil y Comercial en la Ciudad de Buenos Aires o a la cámara federal que corresponda en el interior del país<sup>16</sup>.

### **III. ASPECTOS PARTICULARES DE LOS RECURSOS DIRECTOS EN MATERIA DE COMERCIO INTERIOR TRAS SU MODIFICACIÓN POR LAS LEYES 26.991 Y 26.993**

La disparidad de criterios contenidos en las normas reseñadas en el párrafo anterior fue uno de los motivos que condujo a la sanción de las Leyes 26.991 y 26.993, ya que por su intermedio se tendió a la unificación del régimen de los recursos directos allí contenidos. Tras la citada reforma en ellas se dispone –básicamente y sin perjuicio de las particularidades que veremos enseguida– que los recursos directos allí regulados deben ser interpuestos, debidamente fundados, ante la misma autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada. También se establece que la autoridad de aplicación debe proceder a su elevación, con su contestación, a la cámara de apelaciones en un plazo de diez (10) días, acompañado del expediente en el que se hubiera dictado el acto administrativo recurrido. Se dispone, por último, que para interponer los recursos directos dirigidos contra resoluciones administrativas por las que se imponga la sanción de multa, debe depositarse el monto de ésta a la orden de la autoridad que la dispuso y presentar el comprobante del depósito con el escrito del recurso, sin cuyo requisito aquél debe ser desestimado, salvo que el cumplimiento de la misma pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al recurrente<sup>17</sup>.

Como podrá advertirse, tras las modificaciones introducidas por las Leyes 26.991 y 26.993 los regímenes de los recursos directos previstos en las leyes bajo análisis fueron unificados en varios puntos como ser, por caso, el plazo para su articulación y para su elevación al tribunal que habrá de intervenir, el tribunal competente, la contestación espontánea del recurso directo por la Secretaría de Comercio y la instauración de la exigencia del pago previo.

En el siguiente cuadro comparativo se resaltan las modificaciones introducidas.

15 Artículo 53, Ley de Defensa de la Competencia.

16 Artículo 53, Decreto 89/2001.

17 Artículo 45, párrafo decimosegundo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993); artículo 53, primer párrafo, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. Ley 26.993); artículo 22, segundo párrafo, Ley de Lealtad Comercial (t.o. Ley 26.993) y artículo 16, Ley de Abastecimiento (Ley 26.991).

RÉGIMEN ANTERIOR				RÉGIMEN VIGENTE	
	Ley de Abastecimiento (texto originario)	Ley de Lealtad Comercial (t.o. Ley 26.361)	Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.361)	Ley de Defensa de la Competencia (texto originario)	Ley de Abastecimiento (t.o. Ley 26.993)
Lugar de deducción	Sede administrativa	Sede administrativa	Sede administrativa	Sede administrativa	Sede administrativa
Plazo de deducción	Cinco (5) días hábiles	Diez (10) días hábiles	Diez (10) días hábiles	Quince (15) días hábiles	Diez (10) días hábiles
Elevación al tribunal	No se prevé	No se prevé	No se prevé	No se prevé	Sí. En diez (10) días hábiles
Tribunal competente	Juez Nacional en lo Penal Económico o juez federal con jurisdicción en el lugar del hecho	Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo o cámara federal del interior, según el asiento de la autoridad que dictó la condena	Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo o cámara federal del interior según lugar de comisión del hecho	Cámara Nacional en lo Civil y Comercial Federal o cámara federal del interior	Cámara Nacional en las Relaciones de Consumo o cámaras con asiento en las provincias. Mientras la primera no sea constituida, los tribunales anteriormente competentes
Sustanciación	En sede judicial	En sede judicial	En sede judicial	En sede judicial	Contestación espontánea en sede administrativa
Efecto	<i>Solve et repete</i>	Suspensivo	Suspensivo	Suspensivo para multas y devolutivo en los restantes casos	<i>Solve et repete</i>

CCALP, 09/06/2015, “Galia S.A.”, Causa 17018, voto del Dr. DE SANTIS.

En su voto agrega: “Por ello, la mecánica previa de control judicial nunca se supedita al cumplimiento previo relativo a la misma decisión sujeta a control, pues si fuera así el sistema de inspección de legalidad, garantizado por la letra constitucional (art. 109, CN), se quebraría sin atenuantes y con ello claudicaría de manera irreversible el derecho de defensa (art. 18, CN).

A partir de lo expuesto, señaló que el requisito que propone la controversia (segundo párrafo del art. 70 ley cit.) enfrenta, precisamente, la indicada garantía de control judicial suficiente, en la medida en que mal puede abastecerse la regla constitucional (art. 109, CN), con el alcance de la doctrina legal elaborada a su respecto (CSJN, ‘Fernández Arias’), si es que al interesado se lo obliga a cumplir con el acto imperativo de sanción sin reparar en que desde él se constituye el objeto procesal que despliega el examen de legalidad ante la jurisdicción.

Ello conlleva, además, la violación de la garantía de defensa y con ésta la relativa a la tutela judicial efectiva, en tanto se coloca al destinatario del acto de poder en el deber de cumplir la pena, como condición de acceso a una instancia de inspección que así se neutraliza al punto de lo abstracto.

Como lo adelantamos, en lo que sigue nos enfocaremos únicamente en los aspectos particulares que, tras la reforma introducida por las Leyes 26.991 y 26.993, exhiben los recursos directos creados por las Leyes de Defensa del Consumidor, de Lealtad Comercial, de Defensa de la Competencia y de Abastecimiento.

### III.1. *Lugar de deducción*

En las normas bajo estudio se dispone que los recursos directos en ellas previstos deben ser deducidos “ante la autoridad de aplicación”. En este aspecto, el régimen de los recursos directos analizados no se vio alterado por las reformas introducidas por las Leyes 26.991 y 26.993.

Del análisis de la normativa aplicable se advierte que, al menos a la época en que se escriben estas líneas, en todos los casos la autoridad de aplicación de aquellas leyes es la Secretaría de Comercio de la Nación<sup>18</sup>, ahora dependiente del Ministerio de Producción de la Nación<sup>19</sup>. De modo que los recursos directos bajo estudio deben ser presentados por el recurrente en sede de la Secretaría de Comercio –más precisamente, en su mesa de entradas–, la que, a su vez, como veremos luego, deberá elevar las actuaciones a la cámara de apelaciones competente.

Si bien esta no es una característica exclusiva de los recursos directos que estamos analizando –pues los vigentes en otros regímenes también deben ser

18 Artículo 41, Ley de Defensa del Consumidor; artículo 11, Ley de Lealtad Comercial; artículo 1, Decreto 203/2015 y Anexo II, Decreto 357/2002 y sus modificaciones.

19 Artículo 2, Decreto 1/2016.

deducidos en sede administrativa<sup>20</sup>–, aquélla no deja de ser una nota excepcional. Ello es así máxime si se considera que, precisamente por tratarse de un remedio judicial –más precisamente, de una verdadera demanda<sup>21</sup>–, por regla las normas que crean este tipo de remedios suelen disponer el deber de presentarlo directamente ante los pertinentes tribunales.

Ahora bien, aun cuando los tribunales inferiores venían entendiendo que era inadmisibile el recurso directo deducido en contravención de la regla indicada, esto es, directamente en la cámara de apelaciones –considerando para ello, entre otras cosas, la inaplicabilidad a su respecto del principio de informalismo a favor del particular<sup>22</sup>–, en fecha reciente la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió, aunque con referencia a un recurso diverso a los aquí analizados, que “constituye un exceso de rigor formal concluir, como lo hizo la cámara interviniente, que la interposición del recurso directo derechamente ante esa sede –que, en definitiva, era donde debía tratarse– impide definitiva e insuperablemente el acceso a dicha instancia judicial, que es la única vía legalmente contemplada para revisar el acto administrativo mediante el cual se había denegado el derecho sustancial invocado por el particular”<sup>23</sup>.

20 Así, por ejemplo, el recurso directo previsto en el artículo 143 de la Ley 26.831, de Mercado de Capitales (conf. artículo. 145).

21 HUTCHINSON, TOMÁS, *Derecho Procesal Administrativo*, T. III, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2009, p. 689.

22 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 2013, “Atencia, Mirta Cristina c/Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/art. 3, ley 24.043”. En contra, postulando la aplicación del principio de informalismo a favor del particular en el marco de los recursos directos, C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 17/10/2017, “Ferrer, Víctor Darío c/UBA – nota 21/VIII/09 (expte. 18910/09)”, *Microjuris* (MJJ82560).

23 CSJN, 03/06/2014, “Atencia, Mirta Cristina c/Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/art. 3, ley 24.043”. Adviértase que, a diferencia de la Procuración General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia no consideró determinante –sino que lo tuvo presente a mayor abundamiento–, la circunstancia de que la redacción de la notificación del acto impugnado haya podido razonablemente generar en la actora un error excusable que la condujo a interponer el recurso directamente por “ante la Cámara” que consignaba la propia comunicación y no ante el organismo administrativo pertinente.

### III.2. *Los actos impugnables*

En cada una de las leyes bajo análisis se enuncian los concretos actos recurribles mediante los recursos directos en ellas previstos. Así, el previsto en la Ley de Defensa del Consumidor procede contra “[l]os actos administrativos que dispongan sanciones”; el regulado en la Ley de Abastecimiento, contra “[l]a resolución administrativa que imponga sanciones” y el de la Ley de Lealtad Comercial, contra “[t]oda resolución condenatoria”. Por su parte, tras la modificación introducida por la Ley 26.993, el recurso directo regulado en la Ley de Defensa de la Competencia procede contra las “resoluciones dictadas por la autoridad de aplicación que ordenen: a) La aplicación de las sanciones; b) El cese o la abstención de una conducta; c) La oposición o condicionamiento respecto de los actos previstos en el Capítulo III; d) La desestimación de la denuncia por parte de la autoridad de aplicación”.

Los tribunales han exhibido criterios dispares a la hora de determinar si la enunciación de actos impugnables contenida en las normas regulatorias de recursos directos es taxativa o meramente ejemplificativa.

Por un lado, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal suele entender que el carácter excepcional de la competencia atribuida mediante recursos directos y la consiguiente interpretación restringida con la que ella debe ser analizada los tornan improcedentes para impugnar actos diversos a los taxativamente previstos en las normas que los crean. Sobre la base de este criterio el citado Tribunal entendió, por ejemplo, que, por no constituir sanciones en los términos del artículo 45 de la Ley de Defensa del Consumidor, no eran recurribles mediante el recurso directo allí previsto las resoluciones por las cuales se disponían medidas provisionales administrativas<sup>24</sup>, ni aquellas por las que se ordenaba la instrucción de un sumario<sup>25</sup>; entre otras. Similar criterio restrictivo sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación con referencia al recurso directo que se encontraba regulado en la Ley 22.262<sup>26</sup> –anterior régimen

24 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 30/03/2006, “Telecom Argentina SA –RQU- c/Subsecretaría Defensa C y DC - res. 16/4/04”; íd., Sala III, 07/03/2007, “Consolidar Salud c/Dirección de Defensa del Consumidor”, La Ley online; íd., Sala III, 11/03/2002, “Caja de Seguros S.A. –RQU- c/Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor”.

25 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 30/05/2006, “Solanas Coutry S.A. –RQU- c/DNCI – Resol 17-XI-05 (Expte. S01:290607/05)”.

26 CSJN, 20/05/2007, “Multicanal S.A. y otros s/denuncia infracción a la ley 22.262”, Fallos: 330:1610, en el que se sostuvo que “el artículo 27 de la ley 22.262, que rige en el sub juez, sólo contempla el recurso judicial contra las medidas que en los términos del artículo 26, incisos a, b y c, adopte el Secretario de Estado de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales”.

de defensa de la competencia— y con respecto a los remedios contenidos en otros regímenes diversos<sup>27</sup>.

En la vereda contraria, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal sostuvo pacíficamente que la desestimación del recurso directo previsto en el artículo 52 de la Ley de Defensa de la Competencia con fundamento en el carácter taxativo de su enumeración no era conciliable con el control judicial suficiente exigible cuando se trataba de la decisión de un órgano administrativo<sup>28</sup>. En ese sentido agregó que “la garantía de debido proceso se tornaría inoperante si se mantuviera a ultranza el carácter taxativo de la enumeración efectuada en el artículo 52 de la Ley 25.156, pues cualquier grosera transgresión a ella vendría a quedar excluida de la revisión judicial y, por lo tanto, terminaría por consolidarse por obra del mismo organismo que la llevó a cabo”<sup>29</sup>. Este criterio fue incluso adoptado en algún precedente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal —con una integración diversa a la actual—, conforme al cual la correcta hermenéutica de las leyes bajo estudio, efectuada a la luz del derecho de defensa, no permitía concluir en que sólo las sanciones, en sentido estricto, eran pasibles de ser impugnadas mediante el recurso previsto la Ley de Defensa del Consumidor<sup>30</sup>.

A nuestro modo de ver, en la medida en que se prevea algún medio de impugnación judicial de los actos susceptibles de causar gravamen irreparable, aunque más no sea por aplicación supletoria de otro ordenamiento ritual —como ser, por caso, la Ley de Procedimientos Administrativos, el Código Procesal Penal o el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación—, no puede sostenerse que la exclusión a su respecto de la vía del recurso directo importe por sí afectación alguna a la garantía de tutela judicial efectiva ni, por ende, justificarse válidamente la ampliación de su ámbito de aplicación.

En lo que hace específicamente a los recursos directos bajo análisis, entendemos que los actos ajenos a los taxativamente enunciados en las leyes que los crean pueden ser válidamente impugnados, a nivel federal, con arreglo a las disposiciones contenidas en la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos

27 CSJN, 27/05/2015, “Ansín, Oscar Emir c/U.N.L.P. – Fac. Cs. Agrarias s/recurso directo”, donde la Corte Suprema resolvió que no eran recurribles mediante el recurso directo previsto en el artículo 32 de la Ley 24.521, de Educación Superior, actos diversos a los taxativamente enunciados en dicha norma.

28 C. Nac. Fed. Civ. y Com., Sala 3°, 29/10/2002, “Casa Isenbeck”, LL, 2003-E, p. 324.

29 C. Nac. Fed. Civ. y Com., Sala 3°, 21/12/2004, “Cervecería Argentina Sociedad Anónima Isenbeck S.A.”, La Ley online; íd. Sala 1°, 10/06/2003, causa N° 12.808/02; íd. Sala 2°, 23/06/2009, “Assicurazioni Generali Spa s/recurso de queja por rec. directo denegado”; entre muchos otros.

30 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 20/09/2007, “Prima S.A. c/Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor”, LL, 2008-B, p. 68.

(“Ley de Procedimientos Administrativos”) y en su decreto reglamentario, ambos de aplicación supletoria<sup>31</sup>. Ello implica que, de tratarse de un acto definitivo o asimilable a definitivo, podrá ser válidamente cuestionado mediante el recurso jerárquico y, en su caso, mediante una acción ordinaria de nulidad. En cambio, de tratarse de un acto de mero trámite o interlocutorio –que, como tal, no cause gravamen irreparable– será tan sólo pasible de ser recurrido mediante un recurso de reconsideración, sin perjuicio de que al impugnarse el eventual acto definitivo –por caso, la sanción que se aplique–, se lo cuestione por vía de alegar la existencia de un vicio en el procedimiento previo a su emisión.

### III.3. *El plazo para la deducción. Su cómputo*

Tras la reforma introducida por las Leyes 26.991 y 26.993 se dispone en las normas bajo análisis que los recursos directos en ella regulados deben ser deducidos “dentro de los diez (10) días hábiles de notificada la resolución”<sup>32</sup>. En este punto la reforma trajo aparejada la unificación de los plazos de deducción de los recursos directos vigentes en materia de comercio interior, que, como vimos, variaban entre cinco y quince días hábiles.

Ante el silencio de aquellas normas, se ha cuestionado si, tratándose de recursos directos que deben ser deducidos en sede administrativa –más precisamente, en la Secretaría de Comercio–, dicho plazo debe ser computado en días hábiles administrativos o judiciales. La cuestión tiene evidentes consecuencias prácticas, pues conduce a que en el cómputo del término deba tenerse en cuenta, o no, a las ferias judiciales de enero y julio, a los feriados establecidos únicamente para el Poder Judicial de la Nación<sup>33</sup>– y a los restantes días que, por diversos motivos, son declarados inhábiles exclusivamente respecto de los tribunales<sup>34</sup>.

Entendemos que, frente al silencio legal, debe acudir supletoriamente a las disposiciones del Título IV de la Ley de Procedimientos Administrativos y

31 Artículo 45, decimotercer párrafo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993); artículo 56, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. Ley 26.993); artículo 28, Ley de Abastecimiento (t.o. Ley 26.991) y artículo 1, Ley de Procedimientos Administrativos.

32 Artículo 45, párrafo decimosegundo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993); artículo 53, primer párrafo, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. Ley 26.993); artículo 22, segundo párrafo, Ley de Lealtad Comercial (t.o. Ley 26.993) y artículo 16, Ley de Abastecimiento (t.o. Ley 26.991).

33 Como ser, por caso, el correspondiente al Día del Trabajador Judicial argentino (artículos 1 y 2, Ley 26.674).

34 POZO GOWLAND, HÉCTOR, HALPERÍN, DAVID, AGUILAR VALDEZ, OSCAR, JUAN LIMA, FERNANDO y CANOSA, ARMANDO, Procedimiento Administrativo. Ley 19.549 y Decreto 1759/72, T. III, La Ley, Buenos Aires, 2013, p. 611. En igual sentido, COMADIRA, JULIO R., Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos anotada y comentada, La Ley, Buenos Aires, 2002, p. 475 y GORDILLO, AGUSTÍN y DANIELE, MABEL (dirs.), Procedimiento Administrativo, 2ª ed., Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, p. 275.

de su decreto reglamentario que regulan el cómputo de plazo de caducidad de la acción y del recurso contencioso administrativo<sup>35</sup>. Por ello, al disponerse en su artículo 25 que dicho plazo debe computarse en días hábiles judiciales, entendemos que dicha solución debe trasladarse a los casos bajo estudio.

Este ha sido el criterio sostenido por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal –con referencia, específicamente, al recurso directo previsto en la Ley Defensa del Consumidor– al señalar que “el plazo del recurso directo previsto en el artículo 45° de la ley 24.240 debe computarse en días hábiles judiciales ya que teniendo en cuenta que –de conformidad con lo establecido por el artículo 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’, la circunstancia que la ley 24.240 prevea una forma excepcional de ejercer la ‘acción’ a efectos de una revisión judicial no permite apartarse de ese principio. Ello es así por cuanto el recurso interpuesto es la vía prevista para abrir la instancia judicial, a efectos de cuestionar el acto administrativo de carácter sancionatorio”<sup>36</sup>.

El criterio propuesto no se altera por el hecho de tratarse de recursos directos deducibles en sede administrativa –como vimos, en la Secretaría de Comercio–,

35 En este sentido, cabe señalar que ante la ausencia de un código en lo contencioso administrativo para el orden federal, los autores de la Ley 19.549 introdujeron en su Título IV disposiciones relativas a la impugnación judicial de actos administrativos tendientes, precisamente, a cubrir ese vacío. Así, se dijo en la Exposición de Motivos de la referida ley que la inclusión en la misma de tales disposiciones “tiene por objeto cubrir el vacío legislativo resultante de la ausencia de un código nacional que contemple aquella materia específica” (conf. Exposición de Motivos, Acápite I, in fine). De modo concordante, uno de los autores del proyecto de ley, el Dr. Cozzi, señaló respecto de las normas procesales contenidas en el Título IV de la Ley 19.549 que la referida ausencia de un código en lo contencioso administrativo en el orden federal “ha conducido, en cierta medida, a esa incorporación, pues debe quedar bien en claro cuándo y en qué plazos un acto administrativo –de alcance particular o de alcance general– puede ser impugnado judicialmente” (“El proyecto de Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su Reglamentación”, en *Ius*, Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires, N° 19, Editora Platense, La Plata, 1971, p. 170). Así las cosas, se ha resuelto que ante la inexistencia de un código contencioso administrativo federal, las omisiones contenidas en la ley especial en lo tocante al régimen de impugnación judicial de actos administrativos deben ser cubiertas mediante la aplicación supletoria de las normas contempladas al respecto en la referida Ley 19.549, tal como lo ha señalado la jurisprudencia (CSJN, “Gypobras S.A. c/Estado Nacional [Ministerio de Educación y Justicia] s/contrato de obra pública”, Fallos: 318:441; en el mismo sentido, C. Nac. Cont. Adm. Fed., en pleno, 14/08/1984, “Pajares, José Demetrio c/Estado Nacional (Tribunal de Cuentas de la Nación) s/nulidad de resolución”, entre muchos otros).

36 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 04/03/2007, “MSC Cruceros S.A. c/DNCI – Disp. 604/06 [Expte. S01 425704/05] s/queja”. En igual sentido, aunque con referencia al recurso directo previsto en la Ley 26.831, de Mercado de Capitales –que, al igual que a los que ahora analizamos, debe ser deducido en sede administrativa–, C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 14/08/2014, “Graselini, Pablo F. y otros s/mercado de capitales – ley 26.831 – art. 143”.

pues creemos que por sobre tal aspecto debe priorizarse su naturaleza judicial. Es decir, abierta la instancia judicial con la articulación de los recursos directos que analizamos, los actos posteriores revisten indudable carácter judicial, sin que obste a ello la mera circunstancia de que algunos de dichos actos hayan sido delegados por el legislador en la propia autoridad administrativa.

Por último, en el cómputo del plazo de caducidad rigen supletoriamente las pertinentes disposiciones del Decreto 1759/72, reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos. Por ende, en el supuesto en que en el instrumento de notificación se omitiere incluir las indicaciones de rigor –estas son, la posibilidad de deducir el recurso directo, el plazo dentro del cual debe articularse y si el acto agota las instancias administrativas–, a partir del día siguiente al de la notificación se iniciaría el plazo único de sesenta (60) días hábiles judiciales para deducir el recurso directo en cuestión<sup>37</sup>. A su vez, dicho plazo de caducidad puede ser suspendido con la solicitud de vista del expediente administrativo hasta el vencimiento del término otorgado al efecto<sup>38</sup>.

#### III.4. *La contestación espontánea del recurso directo y la elevación del expediente al tribunal por la Secretaría de Comercio*

Tras su modificación por las Leyes 26.991 y 26.993, se dispone en las leyes bajo análisis que “la autoridad de aplicación deberá elevar el recurso con su contestación a la Cámara en un plazo de diez (10) días, acompañado del expediente en el que se hubiera dictado el acto administrativo recurrido”<sup>39</sup>.

En este punto la reforma introducida por aquellas leyes implicó dos grandes novedades: por un lado, el deber y la facultad de que la Secretaría de Comercio conteste espontáneamente el recurso directo y, por el otro, el deber de elevar las actuaciones a la cámara de apelaciones competente en el plazo de diez días hábiles<sup>40</sup>.

Entendemos que la sustanciación dispuesta por las leyes analizadas garantiza adecuadamente el derecho de defensa del Estado Nacional y, por ende, evita que el tribunal deba correrle traslado del recurso directo. De allí que, salvo la necesidad de producir prueba pendiente, los autos deban pasar sin más al acuerdo.

37 Artículo 40, tercer párrafo, Decreto 1759/72.

38 Artículo 76, Decreto 1759/72.

39 Artículo 45, decimosegundo párrafo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993); artículo 53, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. Ley 26.993); artículo 22, segundo párrafo, Ley de Lealtad Comercial (t.o. Ley 26.993) y artículo 16, segundo párrafo, Ley de Abastecimiento (t.o. Ley 26.991).

40 Antes de la reforma, sólo en la Ley de Defensa de la Competencia se disponía el deber de la Secretaría de Comercio de elevar las actuaciones a la cámara de apelaciones en el plazo de cinco días (artículo 53).

En las normas bajo análisis no se prevé término alguno para la agregación de la contestación administrativa a las actuaciones, sino, tan sólo, para la elevación de estas últimas –con el recurso directo y dicha contestación, desde ya–, a la cámara de apelaciones competente. Y si bien en las normas tampoco se dispone ninguna sanción específica para el eventual incumplimiento del plazo de elevación, entendemos que el respeto a la garantía de igualdad de las partes en el proceso habilita a que el tribunal tenga por extemporánea a la contestación agregada más allá del plazo de diez días. De no ser así, se convalidaría que la Administración pueda contestar el recurso en cualquier momento, mientras que el recurrente, en cambio, se encuentra sujeto a un plazo perentorio de impugnación.

Más allá del silencio de las normas, entendemos que –por los motivos expuestos más arriba, al tratar el cómputo del término de interposición de los recursos directo–, el plazo para la elevación del expediente administrativo al tribunal también debe computarse en días hábiles judiciales.

### III.5. *El análisis de admisibilidad. Autoridad competente para realizarlo*

Un punto de interés radica en determinar si el análisis de admisibilidad de los recursos directos que estamos analizando debe ser realizado por la Secretaría de Comercio –ante la cual debe ser deducido– o, en cambio, por el propio tribunal.

Entendemos que, a menos que la ley asigne a la autoridad administrativa la expresa facultad de analizar la admisibilidad del recurso directo –como se lo hace en varios regímenes sectoriales<sup>41</sup>–, aquélla no tiene dicha potestad; antes bien, en tal caso la autoridad administrativa restringe su competencia a la elevación del recurso directo deducido en su sede al tribunal pertinente. Como lo ha remarcado la doctrina, en tal caso la autoridad administrativa debe abstenerse de revisar el recurso directo<sup>42</sup> y, con mayor razón, de pronunciarse sobre su admisibilidad<sup>43</sup>. Ello, desde ya, sin perjuicio de mantener la Administración, incluso durante la sustanciación del proceso, la reconocida potestad revocatoria del acto impugnado<sup>44</sup>.

41 Por ejemplo, artículo 145, Ley 26.831: “La Comisión Nacional de Valores concederá el recurso con efecto devolutivo dentro de los cinco (5) días hábiles de su interposición y remitirá las actuaciones a la Cámara Federal que corresponda, la cual le imprimirá el trámite previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para las apelaciones libremente concedidas”.

42 HUTCHINSON, op. cit., p. 690.

43 HUTCHINSON, TOMÁS, “Estudio preliminar”, en DANIELIÁN, MIGUEL, Recursos judiciales y procedimientos administrativos, T. I, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2000, p. 24; MURATORIO, JORGE I., “Algunas consideraciones acerca del recurso judicial directo”, en CASSAGNE, JUAN CARLOS (dir.), Tratado de derecho procesal administrativo, T. II, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 639; ZAYAT, VALERIA, “Los recursos directos”, en TAWIL, GUIDO SANTIAGO (dir.), Derecho Procesal Administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 800.

44 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 08/09/1982, “Garda, Mariano Enrique” y 14/04/1983, “Fadlala de Ferreyra, Celia R. c/Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación) s/nulidad de

En lo que hace específicamente a las normas bajo estudio, en ellas se dispone que “la autoridad de aplicación deberá elevar el recurso con su contestación a la Cámara en un plazo de diez (10) días, acompañado del expediente en el que se hubiera dictado el acto administrativo recurrido”<sup>45</sup>. Ante el silencio sobre el punto debe acudirse supletoriamente a la Ley de Procedimientos Administrativos y a su decreto reglamentario<sup>46</sup>, normas estas en las que –tal como lo ha interpretado la Procuración del Tesoro de la Nación<sup>47</sup>–, se reserva al órgano superior la exclusiva facultad de pronunciarse sobre la admisibilidad de los recursos administrativos. De allí que, según entendemos, la Secretaría de Comercio no ostenta dicha competencia; antes bien, deducido el remedio en cuestión y confeccionada y agregada la pertinente contestación, aquélla debe sin más proceder a la elevación del expediente administrativo a la cámara de apelaciones competente.

Esta conclusión debe incluso ser aplicada respecto del recurso directo de la Ley de Defensa de la Competencia, pues si bien antes de la reforma la competencia de la autoridad administrativa para efectuar el análisis de admisibilidad podía justificarse en la aplicación supletoria del artículo 476 del Código Procesal Penal de la Nación<sup>48</sup> –del que podía inferirse dicha facultad en cabeza del tribunal apelado–, tras la reforma ya no corresponde la aplicación subsidiaria de dicho Código sino, más bien, de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su reglamentación.

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, la práctica administrativa demuestra que desde hace algunos años la Secretaría de Comercio ha venido atribuyéndose la potestad de analizar la procedencia formal de los recursos directos deducidos en su sede, concediendo aquellos que consideraba admisibles y rechazando los que entendía inadmisibles. Ello ha motivado que, reivindicando su exclusiva

---

resolución”, ED, 105, p. 689 y RAP, N° 62, p. 97.

45 Artículo 45, decimosegundo párrafo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993); artículo 53, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. Ley 26.993); artículo 22, segundo párrafo, Ley de Lealtad Comercial (t.o. Ley 26.993) y artículo 16, segundo párrafo, Ley de Abastecimiento (t.o. Ley 26.991).

46 Artículo 56, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. Ley 26.993); artículo 45, párrafo decimotercero, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993); artículo 28, Ley de Abastecimiento (t.o. Ley 26.991) y artículo 1, Ley de Procedimientos Administrativos.

47 PTN, Dictámenes: 202:151 y Dictamen N° 47, 12/5/1994. En este último se sostuvo que “la autoridad ante la cual se deduce un recurso que debe decidir otro funcionario superior no se encuentra autorizada para resolver sobre su admisibilidad” y que “la aplicación de las normas del Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos exige que sea la autoridad encargada de resolver los recursos la única competente para pronunciarse a su respecto, extremo que no puede soslayarse aun en el supuesto de apariencia de inadmisibilidad”.

48 Artículo 476, CPPN: “Cuando sea denegado un recurso que procediere ante otro tribunal, ante éste podrá presentarse directamente en queja el recurrente, con el fin de que se declare mal denegado el recurso”.

competencia para realizar dicho examen y con independencia del acierto o el error del análisis efectuado por la autoridad administrativa, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal haya acogido los recursos de queja deducidos contra tal rechazo; ello, claro está, sin perjuicio de estimar luego el citado remedio cuando, a su entender, resultaba inadmisibles<sup>49</sup>.

En lo que hace a los recursos directos bajo estudio, los recaudos de admisibilidad que deben ser analizados son, básicamente, su procedencia a la luz del concreto acto impugnado, la legitimación del impugnante, la articulación del recurso directo dentro del plazo de caducidad y el cumplimiento de la exigencia del previo pago.

### III.6. *El tribunal competente*

Teniendo en cuenta la disparidad de tribunales a los que se asignaba competencia para entender en los recursos directos bajo análisis, mediante la reforma introducida por las Leyes 26.991 y 26.993 se buscó unificar dicho aspecto. De acuerdo con lo manifestado en la Nota N° 1250 del Poder Ejecutivo Nacional, ello apuntó a “unificar los criterios jurisprudenciales en materia de sanciones aplicadas por la Secretaría de Comercio en el marco de” aquellas normas.

En lo que respecta a Ley de Abastecimiento, tras la reforma de la Ley 26.991 se atribuyó la competencia revisora a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal o a las cámaras federales de apelaciones competentes, según el asiento de la autoridad que dispuso la sanción<sup>50</sup>.

En cambio, en lo que hace a las Leyes de Lealtad Comercial, de Defensa del Consumidor y de Defensa de la Competencia, la competencia para entender en los recursos directos en ellas previstos fue unificada en la allí creada Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo o en las cámaras de apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda<sup>51</sup>.

De todas maneras, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 26.993 y lo resuelto recientemente por los tribunales, mientras que la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo no sea debidamente constituida deberán seguir entendiendo los tribunales anteriormente competentes<sup>52</sup>; esto es, en lo que

49 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 20/11/2015, “Wal Mart Argentina S.R.L. c/DNCI s/lealtad comercial – ley 22.802 – art. 22”, El Dial, sumario AA941C; íd., Sala V, 16/06/2016, “Wal Mart Argentina S.R.L. c/Ministerio de Economía y FP-SC s/lealtad comercial – ley 22.802”, El Dial, sumario AA984A.

50 Artículo 16, segundo párrafo, Ley 20.680.

51 Artículo 45, decimosegundo párrafo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993); artículo 53, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. Ley 26.993) y artículo 22, segundo párrafo, Ley de Lealtad Comercial (t.o. Ley 26.993).

52 Artículo 76, Ley 26.993: “Implementación de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo. El fuero creado por el Título III deberá comenzar a funcionar en un plazo de ciento ochenta (180) días. Durante el término establecido en el primer párrafo de este artículo, las

hace a los remedios establecidos en las dos leyes citadas en primer término, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>53</sup> y, en lo que hace al de la Ley de Defensa de la Competencia, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal<sup>54</sup>, más allá de los criterios jurisprudenciales diversos a los que dio lugar este último punto.

Cabe señalar que los amplios términos del artículo 45, inciso c), de la Ley 26.993 –en el que, sin hacer distinciones, se dispuso la competencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones del Consumo para revisar las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las Leyes de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial–, motivó que, a instancia del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal suspendiera cautelarmente la convocatoria para la inscripción a los concursos formulada para la integración de los respectivos tribunales. Para fundar su decisión se sostuvo, básicamente, que el régimen establecido aparecía como susceptible de incidir en la competencia de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires para entender en las sanciones aplicadas por las autoridades locales por infracción a aquellas leyes<sup>55</sup>.

En cuanto a las cámaras federales del interior del país, la Ley 26.993 unificó el criterio para atribuirles competencia, asignándoseles ahora, sin distinciones, a “las cámaras de apelaciones competentes”<sup>56</sup> y a “las cámaras de apelaciones con asiento en las provincias”<sup>57</sup>. Ante la falta de mayor especificación se ha entendido, por aplicación de cierta jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la

---

competencias atribuidas a la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo serán ejercidas por los juzgados que entienden actualmente en la materia, con la aplicación de las normas procesales establecidas en la presente ley, aun a las causas en trámite, siempre que ello no dificulte la tramitación de las mismas”.

53 Artículo 45, decimosegundo párrafo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.631) y artículo 22, segundo párrafo, Ley de Lealtad Comercial (t.o. ley 26.361). C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 03/02/2015, “Fiat Auto Argentina S.A. c/DNCI s/defensa del Consumidor - ley 24.240 - art. 45”.

54 Artículo 53, Decreto 89/2001; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 15/09/2015, “Argentina Investments BV y otros c/Defensa de la Competencia s/Defensa de la Competencia – ley 25.156”.

55 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 01/09/2015, “Ministerio Publico Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado Nacional s/Inc. Apelación”.

56 Artículo 22, primer párrafo, Ley de Lealtad Comercial (t.o. Ley 26.993) y 53, primer párrafo, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. 26.993).

57 Artículo 45, decimoprimer párrafo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993)

Nación<sup>58</sup>, que las cámaras de apelaciones del interior del país resultan competentes cuando la infracción atribuida hubiera tenido lugar dentro de su jurisdicción<sup>59</sup>.

Por último, ya sea por el carácter de orden público de la competencia judicial como por lo que surge de la letra expresa de las normas bajo análisis, la Secretaría de Comercio debe elevar las actuaciones al tribunal que considere competente, con independencia de lo solicitado al respecto por el recurrente. De modo que, por ejemplo, aun cuando éste requiriera la elevación de la causa a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, si la Secretaría de Comercio reputara competente a determinada cámara de apelaciones del interior del país, sería a ésta –y no a aquella– a la que debería elevar las actuaciones.

### III.7. *La exigencia del pago previo*

Otra particularidad de la reforma introducida por la Ley 26.993 consiste en el establecimiento del denominado “*solve et repete*” –o exigencia de pago previo– como recaudo de admisibilidad de todos los recursos directos previstos en las normas bajo análisis. En efecto, en todas ellas se dispone que “para interponer el recurso directo contra una resolución administrativa que imponga sanción de multa, deberá depositarse el monto de ésta a la orden de la autoridad que la dispuso, y presentar el comprobante del depósito con el escrito del recurso, sin cuyo requisito será desestimado, salvo que el cumplimiento de la misma pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al recurrente”<sup>60</sup>.

En este punto la reforma que se analiza fue realmente sustancial, pues –si bien la exigencia de pago previo estaba prevista en la Ley de Abastecimiento, como lo vimos más arriba–, hasta la entrada en vigencia de la Ley 26.993 la mera deducción de los recursos directos dirigidos contra las sanciones impuestas en los términos de las Leyes de Lealtad Comercial, Defensa del Consumidor y Defensa de la Competencia tenía efecto suspensivo, por lo que no podía exigirse su cumplimiento ni, en su caso, procederse a su ejecución judicial hasta tanto no se encontraran firmes.

Si bien el *solve et repete* no es un instituto nuevo en nuestro medio –ha sido ampliamente utilizado respecto de actos de contenido tributario–, la peculiaridad

58 CSJN, Fallos: 245:57; 292:337; 301:479; entre otros.

59 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 06/03/2014, “Ford Argentina S.C.A. c/D.N.C.I. - Disp. 312/12 (expte. S01: 163483/10)”, Abeledo Perrot online, sum. AR/JUR/7221/2014.

60 Artículo 45, párrafo decimosegundo, Ley de Defensa del Consumidor (t.o. Ley 26.993); artículo 53, primer párrafo, Ley de Defensa de la Competencia (t.o. Ley 26.993); artículo 22, segundo párrafo, Ley de Lealtad Comercial (t.o. Ley 26.993) y artículo 16, Ley de Abastecimiento (t.o. Ley 26.991).

del caso viene dada por el hecho de establecerse respecto de la impugnación judicial de actos de contenido sancionatorio.

Mucho se ha discutido en doctrina y jurisprudencia sobre la aplicabilidad de la exigencia de pago previo en materia de sanciones administrativas. Sin adentrarnos en tan interesante cuestión, baste señalar que un sector entiende que el controvertido instituto pierde su razón de ser cuando se trata de sanciones administrativas y, además, que su aplicación importaría admitir la ejecución de la sanción con carácter previo a que adquiriera firmeza, en violación a las garantías de debido proceso previo y de presunción de inocencia consagradas en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales enunciados en su artículo 75, inciso 22<sup>61</sup>. Otro sector, en cambio, ha convalidado la aplicación del principio *solve et repete* en materia sancionatoria administrativa<sup>62</sup>, incluso con especial referencia a las normas bajo análisis<sup>63</sup>. Este último criterio fue el adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el conocido precedente “Agropecuaria Ayú S.A.”<sup>64</sup>, en el que –remitiéndose, a su vez, a su precedente “Micrómnibus

61 GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, “Curso de Derecho Administrativo”, T. II, Cívitas, Madrid, 1995, p. 202; CASAS, JOSÉ OSVALDO, “El Tribunal Fiscal de la Nación y el principio de solve et repete”, en Tribunal Fiscal de la Nación – 40 años, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2000, p. 335 y ss.; SOTO KLOSS, EDUARDO, “La impugnación de sanciones administrativas y el derecho fundamental de acceso a la justicia: el ‘solve et repete’ y el Estado de Derecho”, en Sanciones administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo, Santiago de Chile, Universidad Santo Tomás, 2005, pp. 97 a 117 y “Solve et repete. Notas sobre un resabio absolutista en el Estado constitucional de Derecho”, Revista Argentina de Derecho Tributario, N° 336, p. 165; BARBATO, DANIEL, “Un pronunciamiento inquietante: ¿La convalidación del solve et repete en materia de sanciones?”, ED, N° 248, pp. 1003 a 1011; MAMMONI, GUSTAVO ANTONIO, “La inconstitucionalidad del solve et repete en materia de multas administrativas”, LL, 2013-C, pp. 542 a 552; LAVIE PICO, ENRIQUE, “La inconstitucionalidad de la exigencia de pago previo (solve et repete) de una multa para habilitar la instancia judicial”, en ALONSO REGUEIRA, Estudios..., op. cit., pp. 285 a 297. En jurisprudencia, SCBA, 19/12/2012, “Herrera Aníbal R. c/ Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad del art. 42 ley 11.477”; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 28/12/1998, “Frimca S.A. – RQU c/Resolución n° 836/97 SAGPyA”, RAP, N° 252, p. 87; entre otros.

62 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 29/12/1995, “Micro Ómnibus Barrancas de Belgrano S.A.”; íd., Sala II, 18/07/1995, “Empresa de Transportes Pedro de Mendoza”; íd., Sala III, 11/04/1995, “Empresa de Transportes Los Andes S.A.C.”; íd., Sala I, 28/09/1995, “La Estrella S.R.L.”; entre otros.

63 AZCUNE, JUAN IGNACIO y RIVAS, LEOPOLDO, “Las multas y el solve et repete en la provincia de Buenos Aires. Discordancias jurisprudenciales y un nuevo capítulo legislativo en el derecho del consumidor”, DPI, del 17/02/15, publicado en [www.dpicuatico.com](http://www.dpicuatico.com). Los autores justifican la aplicación de la exigencia del pago previo en las normas bajo análisis en virtud de “la naturaleza asimétrica de las relaciones de consumo, la especialidad del procedimiento y la menor cuantía de los asuntos involucrados”.

64 CSJN, Fallos: 322:1284.

Barrancas de Belgrano S.A.”<sup>65</sup>–, admitió la validez constitucional de la exigencia del pago previo de las multas aplicadas por las autoridades administrativas con motivo de infracciones, si bien que formulando distinciones según la capacidad contributiva del recurrente.

Ahora bien, este último criterio viene siendo aplicado también en lo que hace a la exigencia del pago previo contenida en las normas bajo análisis. En efecto, con la salvedad de alguna interesante disidencia, hasta el momento la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha confirmado la constitucionalidad del recaudo del *solve et repete* establecido en las leyes de comercio interior tras la sanción de la Ley 26.993 con la mera remisión a aquellos precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>66</sup>. A nuestro modo de ver, las particularidades que exhibe la aplicación de este instituto en las normas bajo estudio, no limitadas a la afectación del acceso a la justicia –como sucedía en los precedentes invocados– sino, como vimos, susceptibles de involucrar también la posible vulneración de otras garantías constitucionales y supranacionales, exige, cuanto menos, un nuevo y particular estudio de la cuestión.

Más allá de lo expuesto, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes bajo estudio, en ocasión de deducir el recurso directo el recurrente debe presentar el pertinente comprobante del depósito, sin el cual aquél debe ser desestimado. No obstante ello, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha entendido que el resguardo del derecho de defensa del recurrente exige que, ante la falta de cumplimiento de tal exigencia, se lo intime a hacerlo dentro del plazo de cinco (5) días<sup>67</sup>.

Por último, por aplicación de la doctrina sentada en los precedentes antes indicados, en las normas bajo estudio se eximió del cumplimiento de este recaudo al recurrente que demostrara que su cumplimiento podría ocasionarle un perjuicio irreparable. La prueba tendiente a la demostración de tal perjuicio irreparable –que podría estar dada, por ejemplo, por una certificación contable– debe ser ofrecida y, en su caso, acompañada al recurso directo.

65 CSJN, Fallos: 312:2490.

66 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 01/09/2015, “CELA S.A. c/DNCI s/recurso directo ley 24.240 – art. 45”, con disidencia del juez GALLEGOS FEDRIANI; íd., Sala III, 20/11/2015, “Wal Mart Argentina S.R.L. c/DNCI s/lealtad comercial – ley 22.802 – art. 22”.

67 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 01/11/2015, “CELA S.A. c/DNCI s/recurso directo ley 24.240 – art. 45”.

### III.8. *Algunos aspectos vinculados con el trámite de la causa*

En cuanto al trámite de la causa, si bien en las normas aplicables no se establece el trámite que debe imprimírsele a los recursos directos bajo estudio, se ha resuelto que, por constituir verdaderas demandas judiciales, resulta de aplicación supletoria el trámite ordinario previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación<sup>68</sup>.

Teniendo en cuenta que los recursos directos bajo análisis deben ser deducidos en sede administrativa, algunas salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal han admitido –aunque con referencia a los previstos en otros regímenes– que se prescinda de la comunicación a la Procuración del Tesoro de la Nación prevista en el artículo 8 de la Ley 25.344. Ello con fundamento en que “cuando los recursos directos se interponen y se fundamentan en sede administrativa, con carácter previo a que las actuaciones administrativas y su respectivo recurso de apelación directa sean remitidas a sede judicial, la propia Administración ya conoce los términos en que ha sido demandada y, por lo tanto, también la Procuración del Tesoro de la Nación conoce o, al menos, puede hacerlo, según la observancia de las normas de organización y comunicación”<sup>69</sup>.

En cuanto a la sustanciación de estos recursos directos, como lo vimos más arriba, entendemos que resulta innecesaria ante el deber y la facultad que tiene la Secretaría de Comercio de contestarlos espontáneamente en su propia sede.

Desde ya que los aspectos antes mencionados variarían de modo sustancial cuando, en contravención a lo dispuesto en las normas bajo estudio, el recurso directo fuera deducido directamente en sede judicial, supuesto en el cual el tribunal debería entonces efectuar la comunicación prevista en el artículo 8 de la Ley 25.344 y correr el pertinente traslado al Estado Nacional por el plazo de sesenta (60) días<sup>70</sup>.

Por último, al tramitar los recursos directos que analizamos, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha aplicado su clásica jurisprudencia con arreglo a la cual, como regla, en su marco la apertura

68 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 14/11/2000, “Edenor S.A. c/Estado Nacional – Resol. 1183/99 – ENRE – Expte. n° 6697/99”; íd., Sala I, 02/11/2000, “Leconte, Ricardo H. c/Banco Central de la República Argentina – resol. 155/00”.

69 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 05/06/2014, “EDENOR S.A. c/ENRE s/ energía eléctrica – ley 24.065 – art. 76”, Expte. 56885/13; íd., Sala III, 08/10/2013, “EDENOR S.A. c/ Resolución 601/09, 333/10 y 546/10 – ENRE – Resol. 1917/12 SE”, Expte. 56399/12; íd., Sala IV, 06/12/2012, “Taboada, Jorge Manuel y otros c/B.C.R.A. – resol. 220/11 (exp. 100495/04) SUM FIN 1129”, Expte. 8857/12.

70 Artículo 338, parte 2°, CPCCN. En el mismo sentido ver C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 22/05/2004, “Energía San Juan S.A. c/Ente Nacional Regulador de la Electricidad – Resol. ENRE 364/02 – resoluciones 280/00, 566/00, 730/00 y 7610/99”.

a prueba tiene carácter de excepción, limitación que ha sido justificada en la necesidad de evitar la ordinarización del proceso de manera que aquélla no se convierta en una primera instancia<sup>71</sup>. De allí que, como también se ha resuelto, la apertura a prueba en el marco de estos remedios queda limitada a aquellos casos en los que las partes discrepan respecto de hechos que pueden ser conducentes para arribar a la solución del litigio, máxime si la producción de dichos medios de prueba fue denegada en la instancia administrativa<sup>72</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

De lo expuesto hasta aquí podemos extraer las siguientes conclusiones:

- a) Mediante las Leyes 26.991 y 26.993 fueron introducidas importantes reformas en los regímenes de los recursos directos previstos en las leyes de Lealtad Comercial, de Defensa del Consumidor, de Defensa de la Competencia y de Abastecimiento. Dicha reforma tendió, entre otras cosas, a unificar la disparidad de criterios contenidos en las normas anteriormente vigentes.
- b) Los recursos directos bajo análisis deben ser deducidos ante la propia Secretaría de Comercio. Y si bien los tribunales inferiores suelen declarar inadmisibles aquellos remedios deducidos en violación de aquella regla, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que ello constituye un exceso de rigor formal.
- c) Según la jurisprudencia dominante, los actos impugnables mediante los recursos directos bajo estudio son aquéllos taxativamente previstos en las normas que los crean. Cualquier otro acto que cause gravamen irreparable podrá ser recurrido administrativa y, en su caso, judicialmente por la vía ordinaria. En cambio, aquel acto que no cause gravamen irreparable será únicamente recurrible, por vía indirecta, al momento de impugnarse el acto definitivo.
- d) Por tratarse de remedios judiciales, el plazo para la articulación de los recursos directos bajo análisis debe ser computado en días hábiles judiciales. En su cómputo debe tenerse en cuenta las correspondientes previsiones del Decreto 1759/72, por lo que el pedido de vista suspende el plazo para recurrir y la falta de enunciación de las indicaciones de rigor –o sea, sobre si el acto agota la vía administrativa y el remedio deducible– produce la iniciación del plazo único de sesenta (60) días hábiles judiciales.
- e) La Secretaría de Comercio debe contestar espontáneamente el recurso directo deducido en su sede, circunstancia que justifica que no deba ser luego sustanciado por el tribunal.

71 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 11/04/11, “Asociación de Dirigentes de Empresa (ADE) c/DNCI – Disp. 213/11 (Expte. S01:50699/11”.

72 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 07/04/2015, “Por Una Cabeza S.A. y otro c/DNCI y otro s/Defensa del Consumidor – ley 24.240 – art. 4”.

- f) Ante el silencio de las leyes bajo análisis, la Secretaría de Comercio no tiene competencia para pronunciarse sobre la admisibilidad, o no, de los pertinentes recursos directos. Antes bien, deducido el remedio y confeccionada y agregada la pertinente contestación, debe sin más proceder a la elevación del expediente administrativo a la cámara de apelaciones competente.
- g) Mientras no sea constituida la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo –que tendrá competencia para entender en los recursos directos de las Leyes de Defensa del Consumidor, de Lealtad Comercial y de Defensa de la Competencia–, los tribunales competentes para entender en los pertinentes remedios serán la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en el caso de las dos primeras, y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, en el caso de la última. Ello, claro está, sin perjuicio de la competencia de la pertinente cámara de apelaciones del interior cuando la infracción hubiera tenido lugar dentro de su jurisdicción.
- h) Por su parte, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal o la respectiva cámara federal del interior del país resultan competentes para entender en el recurso directo previsto en la Ley de Abastecimiento.
- i) La Secretaría de Comercio debe elevar a la cámara de apelaciones competente el expediente administrativo, junto con el recurso directo y la contestación, en el plazo de diez días hábiles judiciales.
- j) La admisibilidad formal de los recursos directos bajo análisis requiere que, al momento de su deducción, el recurrente acredite haber depositado el monto de la multa a la orden de la autoridad que la dispuso, salvo que el cumplimiento de dicho requisito pudiese ocasionarle un perjuicio irreparable. De todos modos, ante el incumplimiento de tal requisito, el tribunal interviniente debe intimar a su cumplimiento.

Como lo anunciamos más arriba, las conclusiones que anteceden deben ser consideradas provisorias y sujetas a un futuro análisis integral del régimen de los recursos directos.

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

## II

### *Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos*

Dirección

**ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**SERGIO G. FERNÁNDEZ**

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - ANDRÉS ASCÁRATE - CARLOS BALBÍN  
AGUSTÍN BONAVERI - FABIÁN OMAR CANDA - ARIEL CARDACI MÉNDEZ  
PABLO S. CARDUCCI - JUAN CARLOS CASSAGNE - MARÍA ROSA CILURZO  
GISELA E. DAMBROSI - ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ - SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ  
CARLOS MARÍA FOLCO - DIEGO FREEDMAN - ESTEBAN CARLOS FURNARI  
ROBERTO OSCAR FURNARI - BELTRÁN GAMBIER - FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS  
CARLOS MANUEL GRECCO - ELENA HIGHTON DE NOLASCO - GONZALO KODELIA  
AGUSTÍN LÓPEZ CÓPPOLA - PABLO LUIS MANILI - ERNESTO ALBERTO MARCER  
LUCIANO MARCHETTI - MACARENA MARRA GIMÉNEZ - SEBASTIÁN JULIO MARTURANO  
EDUARDO MERTEHIKIAN - JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER - MARCOS MORÁN  
MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG - MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ  
JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO - HORACIO ROSATTI - JUAN CARLOS RUA  
LEANDRO G. SALGÁN RUIZ - PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO - LISANDRO SANDOVAL  
JUAN ANTONIO STUPENENGO - GUIDO SANTIAGO TAWIL - LEONARDO TOIA  
JOSÉ MANUEL UGARTE - PATRICIO ESTEBAN URRESTI - JUAN MARTÍN VOCOS CONESA  
GRACIELA CRISTINA WÜST



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

*1ª Edición: Diciembre de 2016*

El Control de la Actividad Estatal II / ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016. 850 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-0-9

1. Derecho Administrativo . I. ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. (Director). FERNÁNDEZ SERGIO G. (Prólogo)  
CDD 342

### **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina