



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV  
**8327/2021 CENCOSUD SA c/ EN - M DESARROLLO PRODUCTIVO (EXP. 43432262/18) s/RECURSO DIRECTO LEY 24.240 - ART 45**

Buenos Aires, 10 de agosto de 2021.-

**VISTO Y CONSIDERANDO:**

1º) Que, el 23/4/19, el Director Nacional de Defensa del Consumidor impuso a CENCOSUD SA una multa de pesos trescientos mil (**\$300.000**), por infracción al art. 7º de la ley 24.240, en virtud del incumplimiento de la oferta del programa “*Precios Cuidados*” (disposición 253/19).

2º) Que, contra tal decisorio, el 28/5/19, la letrada apoderada de **CENCOSUD SA** interpuso y fundó recurso de apelación (v. constancia IF-2019-50038017-APN-DGD#MPYT), que fue concedido 15/10/20 (v. constancia DI-2020-159-APN-DNDCYAC#MPD).

En instancia judicial, el 1º/6/21, el **Estado Nacional** efectuó su descargo; y el 8/6/21 el señor **Fiscal General** se pronunció con relación a la competencia de este Tribunal y la admisibilidad formal del recurso.

3º) Que, a continuación, corresponde señalar los agravios de la actora:

Alega, en primer término, la incompetencia de la Dirección Nacional de Comercio Interior para imponer sanciones en los términos de la ley 24.240, dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En ese sentido, señala que, de conformidad con la reforma introducida por la ley 26.361, la nueva redacción del art. 42 suprimió del texto legal la potestad de “juzgamiento” dentro de las facultades concurrentes entre Nación y CABA, dejándola en cabeza de esta última *de forma excluyente*. Manifiesta que una interpretación contraria implicaría suponer la inconsecuencia o falta de previsión del legislador, en forma contraria a los parámetros de interpretación del Tribunal Supremo. Cita doctrina en sustento de esta postura.

Se agravia también del encuadre normativo aplicado, en tanto entiende que la infracción achacada no tuvo su origen en el supuesto incumplimiento de una oferta (entendida como una declaración de voluntad unilateral), sino en un acuerdo de precios entre el Estado Nacional y la sumariada. Manifiesta que, si bien se fijaron obligaciones emergentes del convenio, no se estipularon sanciones ante eventuales incumplimientos, por lo que carece de asidero jurídico la infracción endilgada. Agrega, asimismo, que la falta de *stock* es una consecuencia lógica del desenvolvimiento propio de la actividad, pues el ofrecimiento de productos a un precio inferior al mercado genera en una mayor demanda que oferta y la resultante falta de abastecimiento.

En esa inteligencia, aduce que no sería válido equiparar la obligación emergente del convenio con la oferta tipificada en el art. 7º, de la ley 24.240, a la luz del principio de buena fe.



Cuestiona la falta de ponderación de las circunstancias de hecho de la causa; a saber, la complejidad de la actividad de *retail*, la alta demanda de productos frente a una escasez de oferta, el reducido tamaño del establecimiento —tendiente a abastecer un consumo familiar— y la afectación del personal a múltiples tareas distintas a la mera reposición de productos. Alega, asimismo, que los inspectores actuantes no examinaron el depósito del establecimiento y tampoco interrogaron al personal para constatar la configuración de la falta.

Sobre la base de lo expuesto, aduce que no se encuentra comprobado un accionar doloso como así tampoco *una negativa o restricción injustificada de venta*, como alude la disposición recurrida. Por ello, arguye que el acto administrativo adolece de un vicio en la causa en tanto no se sustenta en los antecedentes de hecho de la causa.

En otro orden de ideas, manifiesta que la autoridad de aplicación se extralimitó en sus facultades sancionatorias, en tanto impuso una multa que no se encuentra contemplada en el Convenio. En efecto, señala que de la letra del mencionado acuerdo no se desprende las conductas reprochables como así tampoco las consecuentes sanciones a su obrar, por lo que entiende que se estaría afectando el principio de legalidad consagrado en el art. 18 de la Constitución Nacional.

Añade que, a la luz del principio de verdad jurídica objetiva, no puede soslayarse la inexistencia de daño alguno al consumidor, motivo por el cual entiende que se ha incurrido en un rigorismo abstracto de las normas al imponer la sanción.

Arguye un vicio en la finalidad del acto administrativo, en tanto entiende que la autoridad de aplicación condujo el procedimiento con la intención - desde su inicio- de multar a la empresa ignorando las circunstancias de hecho de la causa y evitando hacer un control diligente sobre los restantes eslabones de la cadena de comercialización. Agrega en esa línea, que la multa no guarda progresividad y desproporcionada, y tampoco se encuentra debidamente fundada en los antecedentes de hecho y de derecho aplicables al caso, motivo por el cual resulta irrazonable y un abuso de poder del organismo público. Cita jurisprudencia y doctrina en relación con este último punto.

Ofrece prueba testimonial.

4º) Que, esta Sala resulta temporalmente competente para entender en las actuaciones (arg. art. 76 de la ley 26.993; cfr. esta Sala, causa 50798/2014/CA1 “Fiat Auto Argentina SA c/ DNCI s/ Defensa del Consumidor- Ley 24220- Art. 45”, sent. del 3/2/15) por lo que cabe ingresar, sin más, al análisis de las cuestiones planteadas.

5º) Que, preliminarmente, es oportuno recordar que el Tribunal no se encuentra obligado a seguir al apelante en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que propone a consideración de la Alzada, sino tan sólo aquéllas





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV  
**8327/2021 CENCOSUD SA c/ EN - M DESARROLLO PRODUCTIVO (EXP. 43432262/18) s/RECURSO DIRECTO LEY 24.240 - ART 45**

que son conducentes para decidir el caso y bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (confr., CSJN, *Fallos*: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970).

6º) Que, con respecto al **ofrecimiento de prueba** (v. pto. VI del memorial, constancia IF-2019-50038017-APN-DGD#MPYT, incorporada el 28/5/19) no es ocioso recordar que, como principio, en el marco de los recursos directos la apertura a prueba tiene carácter excepcional (cfr. esta Sala, causa “Aerolíneas Argentinas SA c/ DNDC s/ defensa del consumidor - ley 24240 - art 45”, sent. del 11/8/20, y; Sala V, “Banco Regional del Norte Argentino c/ BCRA –Resol 258/94”, sent. del 9/4/97, entre muchas otras); limitación que tiende a evitar la ordinarización del proceso (esta Sala, causa “Antoniow, Mario Gustavo c/ UBA-Resol 442/12 (expte 2083678/09)”, sent. del 20/8/13, y Sala V, causa “Transbrasil Linhas Aereas c/ Dir. Nac. de Migraciones – Dips. DNM 5737/97”, sent. del 19/4/99, entre otras).

En esa comprensión, corresponde desestimar la prueba ofrecida, en tanto la declaración del testigo versa sobre puntos que no se orientan a la resolución del pleito y que se estiman superfluos, teniendo en cuenta los restantes elementos obrantes en la actuación, en particular, el acta de inspección glosada a la causa.

7º) Que, ahora bien, razones de orden lógico imponen tratar en primer lugar el **agravio vinculado a la incompetencia** de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor para resolver en las actuaciones administrativas.

Al efecto, corresponde recordar que la ley 24.240, en su art. 41 dispone a la Secretaria de Comercio Interior como autoridad de aplicación de la presente ley y, en el art. 42, establece su facultad de actuar en forma *concurrente* con las autoridades locales para “*el control y vigilancia en el cumplimiento de la presente ley*” (énfasis añadido).

Por su parte, el art. 45 expresa que “*la autoridad nacional de aplicación iniciará actuaciones administrativas en caso de presuntas infracciones a las disposiciones de esta ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que en consecuencia se dicten*” y, a continuación, detalla el procedimiento llevado a cabo a los fines de constatar la configuración de tales infracciones. Finalmente, en el art 47, se establecen sus facultades sancionatorias, entre ellas, la imposición de una “*Multa de PESOS CIEN (\$ 100) a PESOS CINCO MILLONES (\$ 5.000.000)*” al infractor.

Ahora bien, una interpretación armónica del ordenamiento permite concluir que la autoridad nacional de aplicación de la ley 24.240 resulta competente para dar inicio e intervenir en las cuestiones planteadas en el *sub examine*, como así también para imponer multas —como así lo hizo— en los términos *supra* aludidos.

Por su parte, un análisis aislado del art. 42, como pretende la recurrente, resultaría irrisorio a la luz de la inveterada doctrina del Máximo Tribunal que dispone que “*los textos legales no deben ser considerados aisladamente sino*



*correlacionándolos con los que disciplinan la misma materia, como un todo coherente y armónico, como partes de una estructura sistemática considerada en su conjunto y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquellos (Fallos: 241:227; 244:129; 262:283 -voto del juez Zavala Rodríguez-; 315:2157; 330:3426; 331:2550; 338:962; 338:1156, entre muchos otros; énfasis añadido).*

En razón de lo expuesto es que cabe rechazar los argumentos en contra de la competencia de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor.

8º) Que, sentado ello, corresponde sin más ingresar al análisis de la **cuestión de fondo**. A los efectos de arribar a una solución justa y equitativa, resulta pertinente efectuar una reseña del expediente administrativo EX-2018-43432262-APN-DGD#MP:

- Las actuaciones se iniciaron con el acta de inspección N° 007604 del 31/8/18, de la cual se desprende que los oficiales públicos actuantes efectuaron un control de los productos incluidos en el programa de “Precios cuidados” en el local de la empresa sito en la calle Arenales 870 de esta Ciudad de Buenos Aires, y constataron la falta de “Leche entera y/o descremada 1 litro”, como así también la inexistencia de un sustituto similar, motivo por el cual levantaron cargos por presunta infracción al art. 7º, de la ley 24.240 (v. constancia IF-2018-43401510-APN-DLC#MP, subactuación incorporada el 4/9/18).

- El 7/9/18 la sumariada presentó su descargo, ofreció prueba testimonial, informativa, pericial y, asimismo, acompañó Adenda del Convenio de Compromiso de Precio Final de Venta al Consumidor del Programa de Precios Cuidados (v. constancia IF-2018-44087291-APN-DGD#MP, incorporada el 7/9/18).

- El 15/11/18, la Dirección de Protección Jurídica del Consumo tuvo por presentado el descargo y rechazó la prueba ofrecida (v. constancia IF-2019-05762114-APN-DPJC#MPYT, incorporada el 29/1/19).

- El 23/4/19, el Director Nacional de Defensa del Consumidor impuso la sanción aquí recurrida mediante la disposición 253/19. Para así decidir, sostuvo, en sustancial síntesis, que estaba configuraba la infracción prevista en el art. 7º, de la ley 24.240, toda vez que la actora había incumplido con la oferta de los productos contemplados en la Adenda del Convenio, conforme surgía del acta de inspección N° 007604 (conf. disposición 253/19).

- El 28/5/19, la recurrente presentó el recurso directo que dio fundamento a esta apelación (v. constancia IF-2019-50038017-APN-DGD#MPYT, incorporada el 28/5/19).

9º) Que, sobre la base de la plataforma fáctica descripta, cabe anticipar que el recurso de Cencosud SA no puede tener favorable acogida.

En efecto, la cláusula quinta de la Adenda del Convenio, establece que *“se considera satisfecha la oferta dirigida a los consumidores, en el marco de lo*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV  
**8327/2021 CENCOSUD SA c/ EN - M DESARROLLO PRODUCTIVO (EXP. 43432262/18) s/RECURSO DIRECTO LEY 24.240 - ART 45**

*estipulado en el Convenio y esta Adenda, en la medida en que la empresa de supermercados posea, para su comercialización en góndola, al menos un ochenta por ciento (80%) del total de productos que integran el Anexo I y agrega que “En caso de existir faltantes no imputables a la empresa (...) deberá disponer obligatoriamente la comercialización en góndola de uno o dos productos de reemplazo (...)” (v. constancia IF-2018-44087291-APN-DGD#MP, incorporada el 7/9/18).*

Ahora bien, en el Acta de inspección N° 007604, se detalla el faltante del producto “Leche entera y/o descremada 1 litro” —lo que no se encontraba justificado—, como así también la ausencia de sustitutos de igual o inferior valor (v. constancia IF-2018-43401510-APN-DLC#MP, incorporada el 4/9/18).

Por su parte, los argumentos que esgrime el recurrente no rebaten los términos de la sanción que impuso autoridad de aplicación, en tanto no permiten desvirtuar las constancias *supra* aludidas, las que resultan conducentes a los fines de acreditar el incumplimiento de la oferta, en los términos del art. 7°, de la ley 24.240.

Así pues, tratándose de una infracción formal deviene irrelevante la alegada inexistencia de obrar doloso o ausencia de daño al consumidor, en tanto la sola verificación de la omisión basta, como principio, para tener por configurada la falta (cfr. esta Sala, “Banco de la Ciudad de Buenos Aires c/ DNCI s/defensa del consumidor - ley 24240 - art 45”, sent. del 4/3/20 y, Sala III, causa “Supermercados Norte c/ DNCI-Disp 364/04”, sent. del 9/10/06).

**10)** Que, en relación con el importe de la **multa**, cabe recordar que la determinación y graduación de la sanción a aplicar es atribución primaria de la autoridad administrativa (conf. esta Sala, causa “Fate SAICI c/ DNCI s/ Defensa del Consumidor - Ley 24240 – Art. 4”, sent. del 8/5/14, y sus citas).

En tal inteligencia, el monto se fijó dentro de los límites establecidos por la norma y se contempló la posición en el mercado de la empresa sancionada y el informe de antecedentes (v. constancia IF-2019-12837344-APN-CAI#MPYT, incorporada el 6/3/19), de la cual se advierte que la sanción guarda progresividad con las existentes al momento de dictarse la disposición cuestionada (en sentido concordante, esta Sala, causa “Bremen Motors SA c/ DNCI s/ lealtad comercial – ley 22802- art 22”, sent. del 10/11/15, y Sala V, “Cablevisión SA c/ DNCI Disp 405/10 (expte S01114022/10)”, sent. del 12/7/11, entre muchas otras).

**11)** Que, en virtud de lo expuesto, se concluye que se encuentra verificada la conducta tipificada en el precepto señalado y, en consecuencia, reunidos los elementos necesarios para atribuir responsabilidad a la recurrente, como lo hizo la disposición apelada.



Las **costas** se imponen a la actora vencida, al no existir motivos que justifiquen apartarse del principio general en la materia (art. 68, primer párrafo, C.P.C.C.N.).

**12)** Que, en atención a la naturaleza del asunto, el resultado obtenido y la trascendencia económica de la cuestión en debate (vgr., el importe de la sanción impuesta); y atento al valor, motivo, extensión y calidad jurídica de la labor desarrollada durante la única etapa que tuvo el trámite de este recurso directo (contestación del recurso directo del 1º/6/21), corresponde **REGULAR** en la suma de **PESOS CUARENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS OCHENTA (\$ 49.780)** — equivalentes a la cantidad de 10 U.M.A.— los honorarios de la doctora María Alejandra Gutiérrez, quien actuó en su carácter de letrada apoderada en la defensa de la parte demandada (arts. 16, 19, 21, 29, 44, inc. a, 58, inc. a, y ccdtes. de la ley 27.423; Ac. CSJN 12/21).

Se deja constancia que la regulación que antecede deberá cancelarse de acuerdo con lo previsto en el artículo 51 de la ley 27.423, y que no incluye el Impuesto al Valor Agregado, monto que —en su caso— deberá ser adicionado conforme a la situación del profesional interviniente frente al citado tributo.

Por ello, **SE RESUELVE**: *i)* Rechazar el recurso Cencosud SA, con costas (art. 68, primer párrafo, CPCCN); *ii)* Regular los honorarios de la apoderada de la parte demandada en los términos y con los alcances del considerando 12.

Regístrese, notifíquese –al Sr. Fiscal General– y devuélvase.

**MARCELO DANIEL DUFFY**

**JORGE EDUARDO MORAN**

**ROGELIO W. VINCENTI**

