



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

SALA III

82775/2016, TELECOM ARGENTINA SA c/ ENACOM s/PROCESO DE CONOCIMIENTO [CMP]

En Buenos Aires, a los 22 días del mes de octubre de 2019, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver el recurso interpuesto contra la sentencia de primera instancia dictada en los autos “*Telecom Argentina SA c/ ENACOM s/Proceso de conocimiento*”, expte. 82.775/2016, y planteado al efecto como tema para decidir si se ajusta a derecho el fallo apelado, el Dr. JORGE ESTEBAN ARGENTO dijo:

I. El Sr. Juez del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal 7, por sentencia de obrante a fs. 137/140 vta. resolvió rechazar la demanda que inició Telecom Argentina S.A. contra el Ente Nacional de Comunicaciones — ENACOM—, con el objeto de que se declare la prescripción de los procedimientos administrativos que se iniciaron ante la Comisión Nacional de Comunicaciones, bajo los expedientes N° 14.519/08,15.486/08, 12.617/08 y 7.008/03. Impuso las costas a la vencida.

Para así decidir, el Magistrado precisó que tal como se desprende de los agregados administrativos y de los relatos de las partes, resulta acreditado que Telecom Argentina S.A. ha interpuesto recursos de reconsideración, en fechas 18 de enero de 2013, 04 de junio de 2014, 13 de marzo de 2012 y 11 de abril de 2006, en los expedientes N° 14.519/08,15.486/08, 12.617/08 y 7.008/03, respectivamente, contra las Resoluciones del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que tuvieron por objeto rechazar los recursos de alzada que fueron intentados oportunamente por la licenciataria, a fin de cuestionar las sanciones que recayeron sobre la misma.

Asimismo, que aparece probado que el recurso de reconsideración interpuesto en el expediente N° 14.519/08, fue resuelto por la Administración mediante Resolución N° 299, en fecha 03 de agosto de 2016; el presentado en el expediente N° 15.486/08, fue resuelto por medio de la Resolución N° 295, en fecha 03 de agosto de 2016; el del expediente N° 12.617/08, se resolvió a través de la Resolución N° 294, en fecha 03 de agosto de 2016; y, finalmente, el recurso presentado en el expediente N° 7.008/03, fue resuelto en fecha 05 de julio de 2016, mediante la Resolución N° 264, del Ministerio de Comunicaciones de la Nación.

En ese orden, el Juez consideró que correspondía analizar lo dispuesto por el artículo 1, inciso e), apartado 7, de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549, el cual establece en su última parte que “la interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos aunque aquéllos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente por error excusable”.



En tal sentido, recordó que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Excma. Cámara de este Fuero, ha sido conteste en reafirmar el criterio sostenido por la norma citada, indicando que la interposición de recursos administrativos interrumpe el curso de los plazos y las actuaciones practicadas con la intervención del órgano competente producen la suspensión de los plazos legales y reglamentarios, inclusive respecto de la prescripción (C.S.J.N. “Wiater”, Fallos:320:2289; y Sala IV, “Cuarto Creciente”, del 12/6/86, “Gallardo”, del 17/11/98, “Ortiz”, del 19/4/01, y “Goitía Bustamante”, del 18/03/04).

Por su parte, que la doctrina también ha dicho que la Ley 19.549, al hablar de la interrupción de plazos por medio de recursos administrativos, se refiere a cualquier tipo de plazo, incluso los de prescripción (“Régimen de Procedimientos Administrativos, Ley 19.549”, revisado, ordenado y comentado por Tomás Hutchinson, pág. 56).

En base a ello, el Magistrado concluyó que la pretensión de la parte actora no podía prosperar, por cuanto los recursos de reconsideración presentados por la misma en sede administrativa —en fechas 18/01/2013, 04/06/2014, 13/03/2012 y 11/04/2006— han interrumpido los plazos de prescripción.

II. La actora apeló la sentencia a fs. 141, recurso que fue concedido a fs. 142, expresó agravios a fs. 149/154, replicado por la contraria a fs. 157/160.

Señala que la sentencia emplea como toda respuesta que la interposición de los recursos administrativos tuvieron efecto interruptivo sobre el curso de la prescripción, y que la norma empleada para justificar el rechazo de la demanda no es aplicable para las acciones que se encuentran en cabeza del órgano estatal.

Sostiene que es doctrina que las infracciones y sanciones administrativas forman parte del derecho penal especial, siendo en consecuencia aplicable a ellas los principios generales y las normas del derecho penal común. Cita jurisprudencia.

Aduce que la doctrina de la Corte Suprema de Justicia no sólo son las garantías constitucionales del derecho penal sustantivo y procesal penal las que deben observarse en la aplicación de sanciones de naturaleza administrativa, sino también los principios generales contenidos en el Código Penal. Ello así, a raíz de la interpretación de la norma contenida en el art. 4º del citado cuerpo legal represivo.

Por su parte, afirma que el decreto 1185/90 y la resolución de la Secretaría de Comunicaciones n° 10.059/99 —que aprobó el Reglamento General de Clientes del Servicio Básico Telefónico— no contemplan el instituto de la prescripción, por lo cual resultan





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

SALA III

82775/2016, TELECOM ARGENTINA SA c/ ENACOM s/PROCESO DE CONOCIMIENTO [CMP]

aplicables al caso las disposiciones y principios generales del Código Penal.

En particular, señala que debe estarse a la previsión contenida en el actual artículo 67 del Código Penal, según la cual la prescripción se interrumpe solamente por ciertas causales, entre ellas, la sentencia aunque no esté firme. En esa tónica, el apelante aduce que haciendo un paralelismo entre el proceso penal y el procedimiento administrativo sancionatorio, puede equipararse la sentencia condenatoria del juez penal con la resolución administrativa que impone sanción, y que ambos supuestos, según su regulación, pueden ser recurridos a una instancia superior. En ese sentido, indica que tal es lo que ha ocurrido en los supuestos bajo análisis en donde las resoluciones administrativas fueron cuestionadas por vía del recurso de alzada y entre ambos hitos —resoluciones que rechazaron los recursos de reconsideración y las que rechazaron los recursos de alzada—ha transcurrido un plazo mayor a los dos años, produciéndose de ese modo la prescripción del poder sancionador del Estado.

Señala que cada una de las resoluciones dictadas por la autoridad (CNC, AFIC o ENACOM, según la denominación de la autoridad de aplicación en los distintos períodos —), tuvo efecto interruptivo del curso de la prescripción (art. 67, inc. e, del Código Penal), pero que la inactividad entre tales hitos es la que ha cristalizado frente al paso del tiempo la prescripción del proceso. Tal es lo que ocurre en la justicia penal, si la cámara de apelaciones se demora en resolver el recurso de apelación en un plazo mayor al previsto para la pena, se produce la prescripción de pleno derecho.

Aduce que aparece inconciliable sostener que la interrupción a la que se refiere el artículo 1, inciso e, apartado 7 de la ley 19.549, pueda incidir en el curso de la prescripción de la acción que se encuentra en cabeza del Estado en su actividad represiva, cuando tal disposición podría únicamente alterar la acción del administrado, quien ante un posible reclamo al Estado cuya prescripción esté corriendo, vería interrumpido su curso ante el ejercicio, adecuado, de su derecho a recurrir los actos de la administración.

Concluye que el acto interruptivo del curso de la prescripción es la resolución administrativa y no el recurso deducido en su contra, y únicamente alcanza a la actividad del administrado en tanto interrumpe el curso de la prescripción de su derecho a accionar.

En lo tocante a los efectos del acto interruptivo, señala que tanto sea considerando que tal condición ostenta la resolución administrativa o bien la presentación del recurso de reconsideración como fuera determinado por el *a quo* a partir de lo establecido por el artículo 1º, inciso e, apartado 7 de la Ley de Procedimientos Administrativos, justamente ello es lo que deriva en la prescripción del procedimiento si ~~como ocurre en autos, tomando cualquiera de tales actos como~~ hito inicial del cómputo del



instituto en trato, hubiese transcurrido el plazo legal de prescripción ante la ausencia de otro acto interruptivo del curso de ésta.

Concluye resumiendo que los sumarios que motivaron la promoción de esta demanda se prescribieron por la inactividad de la autoridad de aplicación en un plazo mayor a los dos años; en los cuatro supuestos ello tuvo lugar entre la fecha en que se dictó la resolución que rechazó el recurso de alzada y la fecha de la resolución que se expidió sobre el recurso de reconsideración del artículo 100 del decreto reglamentario en cada uno de los expedientes.

III. De forma previa a tratar los agravios contra la sentencia, resulta necesario dejar en claro, como hecho no controvertido, que el objeto de la demanda que da origen a estos autos, refiere a la “prescripción de los procedimientos” que se iniciaron ante la CNC, bajo expedientes 14.519/08, 15.486/08, 12.617/08 y 7.008/03.

El siguiente cuadro da cuenta de los distintos hitos temporales en cada expediente administrativo, y el comportamiento de las partes:

Expediente administrativo	Acto administrativo de sanción	Acto de resolución del recurso de reconsideración interpuesto contra el acto administrativo de sanción	Acto de resolución del recurso de alzada interpuesto, en subsidio del recurso de reconsideración, contra el acto administrativo de sanción	Interposición del recurso de reconsideración contra el rechazo del recurso de alzada	Acto de resolución del recurso de reconsideración contra el rechazo del recurso de alzada
14.519/08	CNC 30/06/2010	28/06/2011	21/09/2012	18/01/2013	3/08/2016
15.486/08	CNC 9/09/2009	21/01/2011	5/03/2014	4/06/2014	3/08/2016
12.617/08	CNC 19/02/2009	27/10/2009	30/12/2011	13/03/2012	3/08/2016
7.008/03	CNC 10/11/2004	31/05/2005	21/12/2005	11/04/2006	5/07/2016

Puntualmente, en autos, la actora plantea la prescripción del procedimiento por el tiempo que transcurrió entre dos de esos hitos, a saber: (i) la fecha en que la actora presentó el recurso de reconsideración previsto en el artículo 100 del RLNPA, contra el acto por la cual se resolvió el recurso de alzada por parte el Ministerio del ramo en cada uno de esos expedientes y, (ii) la fecha en que el Ministerio resolvió dichos recursos de reconsideración.

La actora considera que el lapso entre ambos hitos superó los dos años, por lo cual el “procedimiento” estaría prescripto.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

SALA III

82775/2016, TELECOM ARGENTINA SA c/ ENACOM s/PROCESO DE CONOCIMIENTO [CMP]

Por ello, en autos no está planteada la prescripción de la acción para aplicar dichas sanciones que, como se puede apreciar, ocurrió en el lapso promedio de un año de iniciado cada expediente.

Por su parte, también es importante poner de relieve que en el memorial de agravios de fs. 149/154 la actora no solicitó la declaración de inconstitucionalidad del art. 1, inciso e), apartado 7 de la LNPA bajo el argumento que dicha paralización del plazo de prescripción afectara, en el caso concreto, la garantía del debido proceso, del plazo razonable del procedimiento administrativo o la tutela administrativa efectiva, consagrados en el artículo 18 de la Constitución Nacional y 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sobre la cual la Corte Suprema se ha pronunciado, por ejemplo, en el conocido precedente de Fallos: 335:1126 (“Losicer”).

Por ello, ante la falta de un agravio de la actora, no es un aspecto que este Tribunal este habilitado a revisar (art. 278, CPCCN), a riesgo de poner en juego la igualdad entre las partes del proceso y el derecho de defensa de la demandada.

IV. Aclarado el objeto de este proceso, y ateniéndose a los argumentos que fundan los agravios de la apelante, debo adelantar que su recurso no puede prosperar, en tanto no logra desvirtuar los fundamentos que sustentaron la decisión del *a quo*.

a. En primer término, cabe recordar que la norma que, como regla general, rige los procedimientos administrativos que tramitan en el Estado federal, como los que se sustanciaron en los expedientes 14.519/08, 15.486/08, 12.617/08 y 7.008/03, es el decreto-ley 19.549 (en adelante, “LNPA”) y su decreto reglamentario 1759/72 (en adelante, “RLNPA”).

b. Por su parte, el procedimiento administrativo que tramitara ante la Comisión Nacional de Comunicaciones —y los entes que la sucedieron— no resulta excluido del ámbito de aplicación establecido en el artículo 1 de la LNPA. Incluso, específicamente el artículo 30 del Decreto 1185/90 así lo establece expresamente: “[t]oda fiscalización y actuación llevado a cabo por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones respetará el derecho de defensa de las partes. Serán aplicables al respecto la Ley de Procedimientos Administrativos y el Decreto N° 1759/72 y sus modificatorios [...]”.

c. Por ende, corresponde indagar si existe una norma en el derecho administrativo aplicable al caso, en lo referido a la paralización del plazo de prescripción por la interposición de los recursos administrativos, pues de ser así no es plausible ignorarla y



prescindir de ella para recurrir enteramente al régimen del Código Penal, como pretende la recurrente.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que “*los principios reglas del derecho penal resultan aplicables en el ámbito de las sanciones administrativas (doctrina de Fallos: 290:202; 303:1548; 312:447; 327:2258; 329:3666, entre otros), siempre que la solución no esté prevista en el ordenamiento jurídico específico (doctrina de Fallos: 274:425; 296:531; 323:1620; 325:1702), en tanto aquellos principios reglas resulten compatibles con el régimen jurídico estructurado por las normas especiales (doctrina de Fallos: 317:1541, entre otros). Concretamente, en materia de prescripción de la acción sancionatoria, ha entendido el Tribunal que cuando el criterio que se debe observar no resulta de la letra del espíritu del ordenamiento jurídico que le es propio, corresponde la aplicación de las normas generales del Código Penal (doctrina de Fallos: 274:425; 295:869; 296:531; 323:1620)*” (Comisión Nacional de Valores c/ Telefónica Holding de Argentina S.A. s/Organismos Externos, sentencia del 26/06/2012, Fallos: 335:1089).

V. Con el objetivo trazado en el considerando anterior, debemos indagar si existe una norma específica en la LNPA o el RLNPA en relación a los cursos de los plazos de prescripción, que resulte aplicable al caso de autos.

a. Para ello, ante todo, es importante hacer notar que en la estructura de la LNPA y su decreto reglamentario es posible detectar dos tipos de plazos de acuerdo a quién se perjudica (o beneficia) por su transcurso. Trasladado a la cuestión de los plazos que extinguen o impiden la acción judicial, existen: (i) plazos cuyo transcurso benefician al particular (v. gr. la prescripción de la acción para imponer sanciones administrativas); (ii) plazos de cuyo transcurso benefician a la Administración, como la prescripción de un derecho o un crédito, para demandar la nulidad relativa de un acto administrativo, o la caducidad de la acción impugnatoria del acto administrativo.

b. En la LNPA, una de las normas que refiere a la incidencia en el cómputo de los plazos es el artículo 1º, inciso e, apartado 9º, de la LNPA, que establece que la tramitación de actuaciones administrativas produce la suspensión de los plazos legales o reglamentarios, incluso lo relativos a la prescripción. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha interpretado que no se produce el efecto suspensivo si las presentaciones fueron innecesarias (Fallos: 293:427; 307:187; 316:439; 323:3351); se efectuaron ante un organismo incompetente (Fallos: 322:496), o cuando no media coherencia entre lo solicitado





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

SALA III

82775/2016, TELECOM ARGENTINA SA c/ ENACOM s/PROCESO DE CONOCIMIENTO [CMP]

ante la autoridad administrativa y lo pretendido en sede judicial (Fallos: 320:2289) (CNCAF, Sala IV, expte. 15.369/2014, *"Galante, Ernesto c/ EN - M. Relaciones Exteriores y CC s/proceso de conocimiento"*, sentencia del 25/04/19).

c. La otra norma es el art. 1, inciso e), apartado 7, de la LNPA, que dice: *"la interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos aunque aquéllos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente por error excusable"*. Tanto en doctrina como en jurisprudencia, se ha interpretado el efecto interruptivo del recurso alcanza al plazo de prescripción (Canosa, Armando N, *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*; Buenos Aires; Astrea- RAP, 2014, 2a ed., página 305 y CNCAF, Sala IV, 41.194/94 *"Ortiz Humberto Onorio y otros c/E.N. (M° de Cultura y Educación) s/empleo público"*, sentencia del 19/04/01, respectivamente).

d. En conclusión, en el caso de autos, existe una solución prevista en el ordenamiento jurídico específico, esto es el art. 1, inciso e), apartado 7, de la LNPA, que determina cuál es el efecto que cabe asignar a la interposición de los recursos administrativos en relación al cómputo del plazo de prescripción por lo cual, en tanto no se ha solicitado en el memorial de agravios de fs. 149/154 su inconstitucionalidad en la aplicación al caso concreto, no puede dejarse de lado.

VI. No obstante, entiendo que el análisis no se debe limitar solo a esa perspectiva, que es la que correctamente siguió el juez de grado. Para completar el razonamiento, debo retomar la acotación que esbocé al principio. Existen plazos cuyo transcurso pueden ser fatales para la Administración, y pero también otros cuyo transcurso pueden ser fatales para el administrado.

En el caso de autos, la actora invoca el primer supuesto, pero no por el tiempo que transcurrió para imponer la sanción, sino por el "procedimiento" recursivo posterior. Para dilucidar correctamente este agravio, creo importante distinguir qué tipo de procedimiento administrativo se trataba, y qué efectos tuvo para la actora transitarlo.

En el caso de autos, la actora tenía habilitada la vía administrativa desde el dictado de los actos administrativos que le impusieron las sanciones (en 2004, 2009 y 2010, según el caso), pues el órgano emisor, la Comisión Nacional de Comunicaciones, era un ente descentralizado (cfr. art. 31, del decreto 660/96) y las decisiones de su máxima autoridad agotaban la vía administrativa (cfr. art. 33, del decreto 1185/90). En efecto, el artículo 33 del decreto 1185/90 establece: *"...sin perjuicio de la procedencia del recurso de alzada ante el*



PODER EJECUTIVO NACIONAL por el que pueda optar el recurrente, sin que al respecto sea aplicable la delegación en favor de los Ministros...".

No obstante, Telecom Argentina SA decidió voluntariamente no recurrir a la justicia, y continuar el procedimiento administrativo a través de una vía recursiva optativa, mediante sendas impugnaciones, esto es: un recurso de reconsideración contra el acto de sanción; un recurso de alzada contra el rechazo de dicho recurso de reconsideración; un recurso de reconsideración contra el rechazo del recurso de alzada que confirmó el rechazo al recurso de reconsideración.

Todas ellas son herramientas impugnatorias que, sin dudas, la actora tenía el derecho constitucional y legal a utilizar para perseguir la revocación o modificación de los actos sancionatorios. Esta estrategia defensiva trajo aparejado una natural prolongación en el tiempo de duración del procedimiento administrativo, ocasionado principalmente por la demora en la Administración de resolver dichos recursos, tal como lo muestra el cuadro expuesto en el considerando III.

No obstante, la mencionada prolongación en el tiempo también beneficio a la actora, en relación al curso de plazos que eran fatales para ella. Me refiero, puntualmente, al plazo de caducidad de la acción contencioso administrativa de noventa días previsto en el artículo 25 de la LNPA, que se vio paralizado por la mera presentación de los sendos recursos administrativos por parte de aquella.

Dicho efecto lo generó la regla general del artículo art. 1, inciso e), apartado 7, de la LNPA ya citado, y en el caso especial de autos, por el propio artículo 100 del RLNPA, pues expresamente prevé que la interposición del recurso de reconsideración allí previsto, suspende el plazo de caducidad de noventa días del artículo 25 de la LNPA.

En resumen, es cierto que la Administración demoró en resolver los recursos de reconsideración contra el rechazo del recurso de alzada, pero tal hecho no puede conducir, en el caso concreto, a declarar la prescripción de todo un procedimiento que ya contaba con un acto administrativo expreso, más un acto expreso de rechazo del reconsideración, más un acto expreso de rechazo del recurso de alzada.

En efecto, analizando en conjunto el proceder de ambas partes, resulta que frente a sendas impugnaciones no obligatorias, la actora: (i) no planteó la inconstitucionalidad en el caso del art. 1, inciso e), apartado 7, de la LNPA; (ii) no acusó ante esta Alzada la existencia de una “demora excesiva” en los términos del precedente “Lociser”; (iii) la demora de la Administración (aunque injustificable) benefició a la actora con la suspensión de un plazo de caducidad para iniciar la acción contencioso administrativa





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

SALA III

82775/2016, TELECOM ARGENTINA SA c/ ENACOM s/PROCESO DE CONOCIMIENTO [CMP]

que, originalmente era de noventa días hábiles judiciales (art. 25 de la LNPA), y termino siendo, en promedio, de cinco años; (iv) no obstante ello, durante esos cinco años la actora no perdió el derecho de recurrir en cualquier momento a la sede judicial, por tener agotada la vía administrativa; (v) la existencia de la discusión administrativa impidió que las multas adquirieran el carácter “*firmes en sede administrativa*”, y por tanto la ejecución judicial (art. 6º, inc. t), del decreto 1185/90 (texto según decreto 80/97), en el régimen anterior a la Ley 27.078; esta Sala, Sala III, expte. 57.123/2013, “*CNC c/ Telecom Argentina SA s/proceso de ejecución*”, sentencia del 09/02/2017, y Sala IV, expte. 47.863/2016, “*ENACOM c/ Telecom Argentina SA s/Proceso de ejecución*”, sentencia del 12/12/17).

VII. En tales términos, la sentencia debe ser confirmada, en lo que fue motivo de agravios. Las costas ante esta Alzada deberán ser soportadas por la actora vencida (Art. 68, CPCCN); dejo sentado que el criterio con el que las mismas fueron impuestas en la instancia anterior, no fueron motivo de agravios.

Por las razones expuestas, voto por rechazar el recurso de apelación interpuesto por la actora Telecom Argentina SA y, en consecuencia, confirmar la sentencia, en cuanto fue motivo de agravios. Con costas a la actora (art. 68, CPCCN).

Los Dres. CARLOS MANUEL GRECCO y SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ adhieren al voto precedente.

En atención al resultado que informa el acuerdo que antecede, se **RESUELVE**: rechazar el recurso de apelación interpuesto por la actora Telecom Argentina SA y, en consecuencia, confirmar la sentencia, en cuanto fue motivo de agravios. Con costas a la actora (art. 68, CPCCN).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

JORGE ESTEBAN ARGENTO

CARLOS MANUEL GRECCO

SERGIO G. FERNÁNDEZ

