



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

Expte. Nº 61.761/2019

TELECOM ARGENTINA SA C/ EN
- SECRETARIA DE GOBIERNO
DE MODERNIZACION
DEPENDIENTE DE JEFATURA
DE GABINETE DE MINISTROS
Y OTRO S/PROCESO DE
CONOCIMIENTO

En la ciudad de Buenos Aires, Capital de la República Argentina, a los días del mes de mayo de dos mil veinticinco, reunidos en acuerdo los jueces de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver el recurso de apelación interpuesto en los autos caratulados “ Telecom Argentina SA c/ EN - Secretaria de Gobierno de Modernización dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros y otro s/proceso de conocimiento”, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Guillermo F. Treacy dijo:

I.- Que mediante la sentencia obrante a [fojas 418](#) de las actuaciones digitales (a las que se aludirá en lo sucesivo) el juez de la instancia anterior hizo lugar a la demanda interpuesta, declaró prescripta la potestad sancionatoria del ENACOM e impuso las costas a las demandadas.

Para así decidir, sostuvo si bien no puede convalidarse la aplicación indiscriminada de los principios que rigen en materia penal –en atención a las particularidades del bien jurídico protegido, a la naturaleza preventiva del Derecho Administrativo Sancionador y la represiva del Derecho Penal–, cuando un régimen normativo no contempla preceptos expresos que puedan resolver la cuestión, resulta razonable aplicar en forma supletoria el plazo de prescripción bienal previsto en el Código Penal.

Explicó que la ex Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) había dictado la Resolución Nº 3559 (25/10/11), por medio de la cual sancionó a la licenciataria con una multa equivalente en pesos a 6.000.000 UT, por el incumplimiento del [artículo 31 del Reglamento General de Clientes del Servicio Básico Telefónico](#) (confr. artículo 1º). La firma actora –recordó- interpuso recurso de



reconsideración y alzada en subsidio, dictándose en consecuencia con fecha 24/8/12, la Resolución N° 2087. Con fecha 27/1/14 se dictó la Resolución N° 335 que rechazó el recurso de alzada. Pero –señaló el *a quo*- entre la interposición del recurso de reconsideración del artículo 100 de la LNPA (el 28/4/14) y su resolución con fecha 11/6/19 mediante la Resolución N° RESOL-2019-1010-APNENACOM#JGM, transcurrió en exceso el plazo de dos años previsto por el artículo 62, inciso 5°, del Código Penal. Por eso, concluyó que debía tenerse por extinguida la potestad punitiva del organismo al momento de dictarse ese último acto.

II.- Que, contra ese pronunciamiento, a [fojas 424](#) el ENACOM interpuso recurso de apelación y, a [fojas 432/8](#), expresó agravios, los que fueron replicados por la parte actora a [fojas 449/54](#).

En su escrito recursivo señaló, en síntesis, que:

(i) la sentencia transgrede el principio de congruencia pues la actora no denunció en la demanda la prescripción de la potestad sancionatoria, sino que solicitó que se declare la “prescripción del procedimiento administrativo”;

(ii) el *a quo* hizo caso omiso de la previsión del artículo 1 inc. e) apartado 7 de la LPA, que establece la interrupción del curso de los plazos –incluido el de la prescripción- por la interposición de recursos administrativos;

(iii) “la sanción impuesta no deriva de un sistema represivo propio del poder de imperio del Estado sino, por el contrario, de las facultades ordenatorias de un servicio licenciado, siendo su naturaleza accesoria del contrato de licencia”; y, por eso, no resulta aplicable la norma del artículo 62, inc. 5, del Código Penal, sino las reglas de prescripción del Código Civil y Comercial (art. 2560);

(iv) aun si se considerara aplicable la prescripción bienal del Código Penal, la actora cometió nuevas infracciones que han resultado suficientes para la interrupción del cómputo de ese plazo, conforme al art. 67, inc. 1 CP; ese hecho se encuentra debidamente acreditado en los presentes obrados, mediante informe de estado de las sanciones impuestas a Telecom Argentina S.A. firmes y abonadas en el período comprendido entre los años 2003/2018;

(v) aun si se mantiene la decisión sobre el fondo, existe mérito suficiente para eximirla de las costas.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

III.- Que también el Estado Nacional apeló el pronunciamiento reseñado en el primer considerando ([fs. 426](#)), y expresó sus agravios a [fs. 439/447](#), los cuales fueron replicados por la parte actora a [fojas 449/54](#).

Se agravió de que:

(i) la sentencia transgrede el principio de congruencia pues la actora no denunció en la demanda la prescripción de la potestad sancionatoria, sino que solicitó que se declare la “prescripción del procedimiento administrativo”;

(ii) el *a quo* hizo caso omiso de la previsión del artículo art. 1 inc. e) apartado 7 de la LPA, que establece la interrupción del curso de los plazos –incluido el de la prescripción- por la interposición de recursos administrativos;

(iii) desde el dictado del acto sancionatorio la accionante tenía habilitada la vía judicial, en tanto las sanciones impuestas por la Comisión Nacional de Comunicaciones agotaba la vía administrativa (cfr. artículo 33 Decreto N° 1185/90); y

(iv) aun si se considerara aplicable la prescripción bienal del Código Penal, la actora cometió nuevas infracciones que han resultado suficientes para la interrupción del cómputo de ese plazo;

IV.- Que, elevadas las actuaciones a esta Sala, a [fojas 458/65](#) tomó intervención el señor Fiscal General.

Allí señaló que –a su criterio- resulta aplicable al caso el plazo bienal previsto en el Código Penal previsto en el art. 62, inciso 5°.

Además, explicó que de considerarse que el plazo de prescripción de la acción sancionatoria continuó corriendo con posterioridad al dictado y notificación del acto que aplicó la multa, su cómputo quedó suspendido al interponerse el recurso de reconsideración que prevé el art. 100 del RPA.

Finalmente, recordó los lineamientos de la doctrina del tribunal cimero en el caso “Losicer” y, revisando los antecedentes de la causa, indicó que el caso debía resolverse evaluando las pautas allí establecidas.

V.- Que conforme lo que surge del escrito inicial, el planteo de prescripción formulado por la actora se funda en el tiempo transcurrido entre la fecha de interposición del recurso de reconsideración en los términos del art. 100 del Decreto Reglamentario de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos contra la Res. CNC nro. 335/14 (28/04/2014) -que había rechazado el recurso de



alzada deducido contra el acto sancionatorio- y el dictado de la Resolución del Secretario de Gobierno de Modernización N° 1010/2019 que lo resolviera (del 11/06/2019).

VI.- Que de manera liminar debe señalarse que el ente demandado ejerció su potestad sancionatoria mediante el dictado de la Res. 3559/2011, por lo que dudosamente puede considerarse que el plazo de prescripción de esa facultad (cuyo agotamiento la actora denuncia) continuó corriendo luego de su dictado y notificación (Sala III, causa n° 3007/2017 “AMX Argentina SA c/ EN – M Comunicaciones s/proceso de conocimiento”, [del 26/05/2021](#)).

A ello se añade que la mera presentación del recurso regulado por el artículo 100 del reglamento de procedimientos administrativos (Decreto n° 1759/72) suspende los plazos dentro de los cuales debe impugnarse el acto administrativo en sede judicial (art. 25 LNPA), lo cual se vincula con la circunstancia de que se encuentra agotada la vía administrativa y expedita la acción judicial de impugnación.

Es por ello que, como señala el señor Fiscal de Cámara en su dictamen, la cuestión debe resolverse teniendo en cuenta que, si se considerase que el plazo de prescripción de la acción sancionatoria continuó corriendo con posterioridad al dictado y notificación del acto que aplicó la multa, entonces su cómputo quedó suspendido al interponerse el recurso de reconsideración que prevé el art. 100 del RPA (v. esta Sala, causa n° 71631/2016 “Telecom Argentina SA c/ Enacom s/proceso de conocimiento”, [del 14/09/2021](#)).

A todo evento, el art. 1, inciso e), apartado 7, de la LNPA dispone que la interposición de recursos administrativos interrumpe el curso de los plazos, y tanto en doctrina como en jurisprudencia, se ha interpretado que 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).

Por las razones expuestas, corresponde hacer lugar a los agravios comunes de las apelantes referidos a la prescripción de la potestad sancionatoria y, en consecuencia, revocar la sentencia que admitió esa defensa de la accionante (v. igualmente, Sala III, causas n° 3007/2017 “Amx Argentina SA c/ EN – M Comunicaciones s/proceso de conocimiento”, [del 26/05/2021](#); y 82.775/2016 “Telecom Argentina SA c/ ENACOM s/proceso de conocimiento”, [del 22/10/2019](#); entre otras).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

VII.- Que el argumento de la accionante referido a la violación de la garantía del plazo razonable –mantenido al contestar los agravios- no resulta atendible. Es que no se observa que el demandante haya obrado con la intención de agilizar y finalizar el proceso con la mayor celeridad ni ha efectuado presentaciones tendientes a impedir la dilación del trámite, máxime cuando en el caso ya se encontraba habilitada la instancia judicial (arg. CSJN, Fallos 322:663; Sala III, causas n° 3007/2017 “AMX Argentina SA”, y n° 82775/2016 “Telecom Argentina SA”, ya citadas).

En efecto, la actora tenía agotada la vía administrativa desde el dictado del acto administrativo que le impuso la sanción (en 2011), 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 sucesivas 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.

La actora tenía el derecho de utilizar esas herramientas impugnatorias para perseguir la revocación o modificación de los actos sancionatorios; pero debió resultar evidente que esa estrategia defensiva traería aparejada una natural prolongación del procedimiento administrativo (extensión que, como se mencionó en el considerando anterior, también benefició a la empresa, por ejemplo, al diferir el plazo de caducidad de la acción [art. 25, LNPA]). A lo anterior se suma que durante el transcurso del procedimiento la falta de firmeza del acto impidió su ejecución judicial (art. 6°, inc. t), del decreto 1185/90 (texto según decreto 80/97) (conf. Sala III, causa n° 82775/2016 “Telecom Argentina SA”, ya citada).

VIII.- Que, en virtud de las consideraciones expuestas precedentemente, corresponde: **1)** Hacer lugar a las apelaciones, revocar



la sentencia apelada y rechazar la demanda interpuesta en autos por Telecom Argentina SA; **2)** Imponer las costas de ambas instancias a la accionante vencida (art. 68, 1º parte, CPCCN). **ASI VOTO.**

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Jorge F. Alemany adhiere en lo sustancial al voto que antecede.

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Pablo Gallegos Fedriani adhiere al voto del Dr. Treacy.

En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el Tribunal **RESUELVE:** **1)** Hacer lugar a las apelaciones, revocar la sentencia apelada y rechazar la demanda interpuesta en autos por Telecom Argentina SA; **2)** Imponer las costas de ambas instancias a la accionante vencida (art. 68, 1º parte, CPCCN).

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvanse

GUILLERMO F. TREACY

JORGE F. ALEMANY

PABLO GALLEGOS FEDRIANI

