Trelew, 27 de marzo de 2025.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. Mediante la Disposición N° 122/2024 - ODC (15/11/2024), la Oficina de Defensa del Consumidor de Trelew (en adelante, la autoridad de aplicación) sancionó con una multa de $600.000 a A. A. S.A (en adelante, A. A.) por infracción a la normativa de la ley N° 24.240 (particularmente los artículos 4 y 19). Además, le impuso la sanción accesoria de publicar a su costa una breve reseña del caso y la parte resolutiva de la disposición en el Boletín Oficial y en el D. E. C., por un (1) día.

Asimismo, ordenó a A. A. que reembolse a W. D. M. la suma de $ 35.923,80, con más intereses, conforme la tasa activa del B. del C. S.A, hasta la fecha de efectivo pago. También, que le reembolse los intereses de la suma de $132.162, desde que es debida y hasta la fecha en que fue devuelto dicho monto.

Para así decidir, indicó que la denunciada incurrió en una violación a los artículos 4, 19 y 40 bis de la LDC. Detalló que A. A. no aclaró porqué devolvió parcialmente la suma de dinero del pasaje que el consumidor adquirió de un canje por error, ya que según surge a la hoja 32 del expediente, sólo devolvió la suma de $132.162, cuando correspondía que le reembolse la suma de $168.085,80, con más intereses. Remarcó que la empresa denunciada no presentó descargo.

En cuanto a la violación del artículo 19 del CCCN, detalló que la aerolínea no respetó los términos, plazos, condiciones y modalidades de la reserva.

Respecto al daño directo (artículo 40 bis de la ley 24.240), sostuvo que el menoscabo económico se acreditó toda vez que la denunciada devolvió la suma de $132.162, cuando correspondía reembolsar la suma de $168.085,80.

Relató que la ley 24.240 intenta equiparar los intereses vulnerados para los consumidores y que, las desigualdades entre proveedor y consumidor se ven más evidentes cuando se trata de una transportadora aérea, dado que la actividad aeronáutica se maneja con códigos específicos.

Sostuvo que el Acta de Imputación es prueba suficiente de los hechos denunciados, ya que pesa sobre la denunciada la carga de aportar otras pruebas en contrario para desvirtuarla, para lo cual la ley le confiere una oportunidad concreta (conf. artículo 6, incisos a y b de la ley VII N° 22). Citó doctrina y jurisprudencia.

Por otra parte, argumentó que la denunciada no intentó dar una explicación lógica o una posible solución al cliente. En consecuencia, consideró razonable el reintegro de lo abonado por el servicio contratado en relación a las millas.

A fin de aplicar y graduar de las sanciones (conf. artículos 47 y 49 de la LDC), la autoridad de aplicación tuvo en cuenta el prestigio nacional de la empresa, la importancia que tenía para el consumidor el reconocimiento de las millas, la conducta desplegada por la denunciada y los antecedentes que obran en la ODC sobre denuncias anteriores que allí citó.

Por ello, consideró acorde y prudente imponer una multa de $600.000, con más la publicación de la resolución condenatoria, a costas del infractor en el D. C., por un (1) día, a los diez días de quedar firme la disposición.

II. El 03/12/2024, A. A. plantea la nulidad de la Disposición y la incompetencia de la autoridad sancionatoria en razón de la materia y en el mismo escrito dice que subsidiariamente interpone recurso de apelación (ver punto IV), que fue concedido el 19/09/2024.

En el primer agravio alega la caducidad del sumario administrativo, transcribe el artículo 6, inciso d), de la ley VII N° 22. En sustento del planteo, sostiene que el reclamo fue presentado el día 19 octubre de 2023 y que la Disposición recurrida se dictó trece (13) meses más tarde, sin justificarse en la resolución las razones que llevaron a resolver fuera de plazo.

Hace referencia al artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Chubut y alega que los plazos procesales y procedimentales deben ser razonables para no poner en *jaque* la seguridad jurídica y la equidad como valores primordiales del derecho. Cita doctrina y jurisprudencia.

Como segundo agravio manifiesta que no resulta aplicable el artículo 49 de la LDC en materia aéreocomercial y sostiene que la multa tiene carácter punitivo, no una finalidad compensatoria o reparadora.

Por último, plantea el Caso Federal.

III. a) Preliminarmente, se pone de resalto que esta Alzada no se encuentra obligada a analizar cada una de las cuestiones introducidas por la apelante en su expresión de agravios, sino tan solo aquéllas que resultan conducentes para decidir respecto de la disposición impugnada y son suficientes para emitir un pronunciamiento válido, siguiendo el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 258:304; 262:222; 2723:225, 278:221, 291:390, entre otros.

Dicho ello, corresponde ingresar primero, por una cuestión de orden lógico, al tratamiento del planteo de nulidad por incompetencia de la autoridad administrativa en virtud de lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley N° 24.240.

Al respecto, siguiendo el criterio sentado por esta Sala en la SICA N° 10/2021, entre otras, se adelanta que no corresponde hacer lugar al planteo.

En dicho antecedente, se señaló que -independientemente de la aplicación del ordenamiento aeronáutico- los pasajeros que contratan los servicios de una aerolínea son consumidores en los términos de la ley N° 24.240, ya que forman parte de una relación de consumo al adquirir los servicios de una empresa, en forma onerosa y como destinatarios finales, sea en beneficio propio o de su grupo familiar. Ello hace que no pueda sostener que queden excluidos en forma total y generalizada de las restantes disposiciones de la señalada ley o que ésta les sea notoriamente extraña (conf. artículo 1093 del CCCN; CNCIV.COM.FED. Sala III, "Fortunato, José Claudio c/American Airlines y otros s/Pérdida de equipaje", 04/12/2012).

Así, cuando el contrato de transporte involucra a un consumidor, también se ve regido en lo pertinente por las normas atinentes a los contratos de consumo y a las relaciones de consumo

en general (conf. artículos 1092 a 1122 del CCCN, LDC y sus modificatorias; Alfonso, Horacio en Clusellas, Eduardo Gabriel, Coordinador, *"Código Civil y Comercial, comentado, anotado y concordado"*, Tomo 4, pág. 524, Ed. Astrea- FEN Editora Notarial, Bs. As. 2015).

Cabe destacar que la protección del consumidor tiene fuente constitucional expresa desde la incorporación del artículo 42 a la Constitución Nacional en el año 1994, con el objeto de tutelar los derechos de los consumidores, donde la información y la seguridad son valores fundamentales para el constituyente e importan verdaderos deberes que la CN le impone cumplir al proveedor, entre otros derechos fundamentales mencionados en la norma constitucional.

En este aspecto, no puede olvidarse que el ordenamiento del consumo, como el aeronáutico, también reviste el carácter de legislación *"especial"*, en tanto regula la relación de consumo, independientemente que exista respecto de una multiplicidad de actividades o servicios, incluyendo al de transporte aéreo.

En definitiva, es ley especial de los consumidores de cualquier producto o servicio, lo que se advierte del artículo 3 de la LDC, *in fine*, en tanto sostiene que las relaciones de consumo se rigen por el régimen establecido en la LDC y sus reglamentaciones, sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica.

No puede pasarse por alto que la finalidad de la LDC es la protección del consumidor o usuario, resultando sus normas de orden público, por lo que persigue dicho sistema la debida tutela y protección de éstos, que a modo de purificador legal integra sus normas con las de todo el orden jurídico. De manera que se impone una interpretación que no produzca un conflicto internormativo, ni malogre o controvierta los derechos y garantías que, en tal sentido, consagra el artículo 42 de la Constitución nacional (conf. C.S.J.N., causas C.745.XXXVII., in re *"Caja de Seguros S.A. c/ Caminos del Atlántico S.A.C.V."*, sent. del 21III-2006, *"Fallos"* 329:695, voto del doctor Zaffaroni; F.331.XLII; REX, *"Federación Médica Gremial de la Cap. Fed. - FEMEDICA- c/ DNCI - DISP 1270/03"*, sent. del 18XI2008, *"Fallos"* 331:2614, disidencia del doctor Maqueda; SCJBA - causa C. 115.486, *"Capaccioni, Roberto Luis contra Patagonia Motor S.A. y BMW de Argentina S.A. Infracción a la Ley del Consumidor"* - Sentencia del 30/09/2014).

En esta línea, tanto la Ley de Defensa del Consumidor como el Código Aeronáutico son regímenes especiales que deben armonizarse con la regulación básica de derecho privado conforme el artículo 1 el CCCN (conf. esta Sala en SICA N° 10/2021 con cita a Cámara Federal de Salta *"Pellejero, Rodolfo Rubén c/ LAN Argentina S.A. s/ Ley de Defensa del Consumidor"*, Expte. FSA. 1362/2013/CA1, 21/07/15 www.cij.gov.ar/d/sentenciaSGU136215934.pdf).

Por tanto, si bien el artículo 2 del Código Aeronáutico argentino establece un orden de prelación en la aplicación de las normas y la Resolución Nº 1532/98 del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (*"Condiciones Generales del Contrato de Transporte Aéreo"*) aborda las cuestiones atinentes a ellos, la autonomía legislativa del transporte aéreo es

alterada, en parte, por el derecho del consumidor, el que, contemplando la especialidad del derecho aeronáutico, dispuso la aplicación supletoria de la propia Ley N° 24.240 a la actividad aerocomercial en su artículo 63.

De esta manera, en el diálogo de fuentes señalado, corresponde aplicar las normas sobre protección del consumidor en la medida que sean compatibles con la reglamentación aérea, de manera complementaria, ya que la especialidad del derecho aeronáutico no modifica que el derecho civil constituye un derecho privado común y que sus reglas se aplican de modo supletorio a las relaciones jurídicas como la de autos, en la medida en que la solución no se encuentre regulada de modo tal que corresponda excluir al ordenamiento civil.

Es importante tener presente, entonces, que la regulación del Código aeronáutico y la Resolución N° 1532/98 del ANAC no excluyen la posibilidad de aplicar el CCCN y la LDC en lo que no esté expresamente regulado o en aquello donde dicho ordenamiento lo haga de manera contraria. Es decir, la prelación normativa no lleva indefectiblemente a no aplicar el derecho común, que es lo que pretende la recurrente; máxime cuando ello puede arrojar sobre el consumidor, en su caso particular, una situación de desamparo que el texto constitucional repugna.

Sin perjuicio de lo relatado, en este caso, la firma denunciada es una empresa aérea que tiene como actividad la venta de pasajes, por lo tanto, se encuentra alcanzada por el artículo 1 de LDC.

En consecuencia, estamos frente a un supuesto en el que se debe aplicar la Ley de Defensa del Consumidor por lo que corresponde desestimar el planteo efectuado por la recurrente respecto a la incompetencia de la autoridad de aplicación y la consecuente solicitud de que se declare la nulidad de lo actuado.

b) En cuanto el planteo de caducidad por el supuesto incumplimiento de los plazos que establece el artículo 6, inciso “d” de la Ley VII N° 22 y el artículo 47 de la Ley I N° 18, cabe precisar que esta Sala ya ha resuelto planteos similares (conf. esta Sala SICA N° 49/2024, SICA Nº 12/2024, SICA N° 05/2017, SICA N° 7/2019, entre otras).

En este sentido, corresponde analizar en concreto si la extensión del trámite sumarial vulneró la garantía de defensa en juicio y el derecho a obtener una decisión en un *“plazo razonable”* (artículo 18 de la CN y el inciso 1 del artículo 8 de la CADH).

Cabe recordar que el establecido por el artículo 6, inciso “d” de la Ley VII N° 22, se encuentra encaminado principalmente a que el consumidor obtenga una respuesta ágil y eficaz de parte de la autoridad de aplicación frente a la violación de sus derechos.

El ordenamiento jurídico no establece la sanción de caducidad administrativa en el incumplimiento de los plazos previstos para la administración, ya que los mismos, en general, son *“ordenatorios”* y relativos, por lo que el exceso de plazo para la terminación del sumario administrativo no torna nulo el acto administrativo sancionatorio, en tanto la norma específica del régimen especial no prevé expresamente un plazo de caducidad para la autoridad (conf. esta Sala en SICA N° 34/2023, SICA N° 44/2024 con cita a: STJCh SD N° 13/SCA/2012, con

cita de GORDILLO, “Tratado de Derecho Administrativo”, MACCHI, tomo 4.1, Capítulo VIII, página 5 y siguientes).

Sin embargo, ello no libera a la Administración a sustanciar sin plazo las actuaciones sumariales, sino que le exige que se expida dentro de un *“plazo razonable”*, evitando que se prolongue el estado de indefinición para el investigado (CSJN, “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA”, del 26/06/12, y en “Bonder, Aaron y otros c/ BCRA”, del 19/11/13); concepto que debe apreciarse según la complejidad del litigio, la conducta de los demandantes, y la diligencia de las autoridades competentes en la conducción del proceso (conf. esta Sala en SICA N° 34/2023, SICA N° 44/2024STJCH SD N° 9/SCA/08, con cita al Informe de la Comisión Americana Nº 12/96 del 1/3/96).

En los procedimientos de consumo, la cuestión temporal que prevé la norma no puede derivar en una aplicación rigorista y estricta, debiéndose interpretar razonablemente de acuerdo a las circunstancias del caso y la secuela de actos seguidos hasta la resolución, debiendo acreditarse que ello haya derivado en una situación de desprotección para quien plantee el exceso temporal en la tramitación del reclamo (conf. esta Sala en esta Sala en SICA N° 34/2023, SICA N° 44/2024, SICA Nº 10/2014, SICA Nº 18/2015, SICA N° 19/2015, SICA N° 11/2019 y SICA N° 01/2022, entre muchas otras), lo que no sucedió en el caso.

Conforme lo ha resuelto la Corte Nacional, la manda constitucional y convencional de que el sumario sea resuelto en un plazo razonable se impone, no ya como plazo de caducidad -como lo pretende el apelante- sino como presupuesto de validez del procedimiento en tanto resulta ser un requisito esencial del acto administrativo. Pues, si el procedimiento no se llevó en un plazo razonable se encontrará fatalmente viciado, pudiendo solicitarse la revocación del acto dictado en su consecuencia; máxime en un caso donde no existió justificativo para tal demora (CSJN, “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA”, del 26/06/12, y en “Bonder, Aaron y otros c/ BCRA”, del 19/11/13).

Ello, entre otros motivos, a la luz del derecho a obtener un pronunciamiento sin dilaciones como corolario del derecho de defensa en juicio, y que sólo una rápida y eficaz decisión concreta las garantías que aseguran la presunción de inocencia, la inviolabilidad de la defensa en juicio y el debido proceso legal, reconocidas ellas en los convenios sobre derechos humanos. Estos principios son plenamente aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios, pues éste es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado, y la Administración no puede sustraerse de aplicar estas garantías mínimas, que deben ser respetadas en cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

El procedimiento en materia del consumidor es de carácter administrativo, por lo que le es aplicable -en toda su extensión- el principio de inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona, que establece el art. 44 de la Constitución Provincial o el art. 18 de la Constitución Nacional. Éste no solo es exigible a la administración por normas de superior jerarquía constitucional o las normas de procedimiento administrativo, sino también por imperio de los

principios generales del derecho público, por la justicia natural y por la vigencia misma del Estado de Derecho (conf. doc. Decreto-ley 19.549 en su art. 1, inc. f; Ley I Nº 18, art. 26; CAT, Sala B, SDCA N° 01/2014; Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho administrativo”, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2000, Tº 2, pág. IX-10/11, IX-16/20).

Así, las empresas sujetas al régimen de consumo, en tanto ejercen una industria lícita, merece tratamiento conforme a derecho (por igualdad ante la ley); de modo que no puede verse privada su propiedad sino mediante un proceso adecuado, en el que tenga oportunidad de ejercer la defensa de sus derechos, dentro de un marco de legalidad y razonabilidad (doc. arts. 14, 16, 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional, y 20, 33, y 44 de la Constitución del Chubut; esta Sala, SICA N° 07/2015; Farina, "Defensa del consumidor y del usuario", Ed. Astrea, Buenos Aires, 3ª ed., 2004, p. 108).

En dicha línea, la sanción examinada sólo podrá ser legítima si, y sólo si, la autoridad de aplicación del régimen de protección del consumo invoca y prueba el hecho imputado a la empresa proveedora, ajustándose -de modo adecuado- al procedimiento legal previsto al efecto (art. 6º, incs. "a" y "b", Ley VII nº 22). De otro modo, se sanciona un presunto abuso cometiéndose otro, lo que no parece ser una buena técnica social para reorientar (mediante instituciones que tiendan a la cooperación) con fines útiles los intereses de todos los jugadores del mercado (conf. esta Sala, SICA N° 10/2017; Ayala Espino, "Instituciones y economía", Ed. FCE, México, 1999, p. 349 y sig.).

Atinente a esto, la eficacia de los derechos del consumidor depende de todos, pero en mayor medida del Estado que debe proveer de oficinas técnicas que cuenten con los recursos suficientes para cumplir y hacer cumplir con la legislación que tutela a los usuarios y consumidores (conf.: Stiglitz, Gabriel, “Defensa de los Consumidores de Productos y Servicios”, Ed. La Rocca, Año 1994, Cap. Tit.“La Función del Estado para la Protección del Consumidor”, pág. 123), pero sin sojuzgar por ello -o ante la falta de tales recursos- los derechos de los proveedores de bienes y servicios destinados al consumo.

En el caso observamos que: a) la denuncia se realizó el 23/10/2023; b) el 24/10/2023 se puso en conocimiento de la denuncia a A. A.; c) el 01/11/2023, A. A. planteó la incompetencia de la autoridad de administrativa; d) el 01/11/2023, la autoridad de aplicación mediante el Dictamen N° 170/2023 declaró la competencia del organismo; e) el 08/11/2023 fijó plazo para la audiencia de conciliación; f) el 21/11/2023 se celebró la audiencia de conciliación, a la que la denunciada no compareció; g) el 21/11/2023, la autoridad de aplicación elevó el expediente al Sub Programa de Sumario, Imputación y Sanción; h) el 15/10/2024 se labró el correspondiente Acta de Imputación, Infracción y Apertura de Sumario N° 087/2024, que fue notificada a A. A. el 18/10/2024; i) el 29/10/2024 la autoridad de aplicación elevó el expediente a la instancia final; j) el 15/11/2024 la Oficina de Defensa del Consumidor de Trelew dictó la Disposición recurrida.

Conforme esa secuencia temporal se advierte entonces que, en este caso, ha existido una dilación excesiva y no justificada, por parte de la autoridad de aplicación en la tramitación del

proceso, dado que transcurrieron más de doce (12) meses desde la denuncia, efectuada el 23/10/2023, hasta que se labró el Acta de Imputación, Infracción y Apertura de Sumario N° 087/2024, lo que recién ocurrió el 15/11/2024.

La omisión por parte de la autoridad de aplicación de resolver la denuncia en un plazo razonable y tempestivo, en conclusión, constituye una violación al procedimiento aplicable en la materia, lo que afectó el derecho de la denunciada a defenderse al respecto (conf., Osvaldo A. Gozaíni, en "El debido proceso", Ed. Rubinzal Culzoni, año 2004, Cap. VII, págs. 421 y sgtes).

En virtud de lo expuesto corresponde revocar la Disposición recurrida por haber transcurrido en exceso los plazos establecidos para la tramitación del procedimiento correspondiente.

IV. En lo concerniente a las costas generadas en esta instancia, en atención a cómo se resuelve la cuestión y conforme lo establecido en el artículo 11 de la ley VII N° 22, corresponde que sean impuestas por su orden (conf. artículo 72 del CPCC).

En consecuencia, se regulan los honorarios de la Dra. M. A. T., letrada de la recurrente, por su labor en esta sede, considerando la extensión y complejidad de la tarea profesional, así como también el resultado obtenido en la suma equivalente a ocho (8) Jus (conf. artículos 5, 6, 6 bis, 7 cuarto párrafo, 13 y conc. de la ley XIII N° 4) con más el IVA si correspondiere (conf. art. 1ro. Res. Gral. D.G.I. 4214/96 Leyes23.349 y 23.871).

En su mérito, la sala "A" de la Cámara de Apelaciones de Trelew, RESUELVE:

I) REVOCAR la Disposición N° 122/2024 - ODC de la Oficina de Defensa del Consumidor de Trelew.

II) IMPONER las costas por su orden.

III) REGULAR los honorarios de la Dra. M. A. T. en la suma equivalente a ocho (8) Jus, con más el IVA si correspondiere.

IV) REGÍSTRESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE.

Guillermo Nicolás W.	**Marcelo Fernando PERAL**	**Florencia CORDÓN FERRANDO**
JUEZ DE CAMARA	**PRESIDENTE**	**JUEZA DE CÁMARA**

Registrada como Sentencia Interlocutoria N° __08_ /2025 - SICA. Conste.

Ricardo Fabián GRIFFITHS
SECRETARIO DE CAMARA