



“La potestad jurisdiccional de la
administración pública rionegrina
-Agencia de Recaudación Tributaria- en
materia de Defensa de los/as
Consumidores/as, su
constitucionalidad”

Autora: Cerone A. Ailín E.

Director: Gallinger Ariel

**Abogacía- UNRN
2025**

Dedicatoria:

Le dedico este trabajo final de grado a mis papás, principalmente, que siempre estuvieron acompañando y motivando este proyecto. “A pasos cortos, objetivo claro” fué la frase de mi papá que siempre me incentivó a continuar. El “¡vos podés!” de mamá que hizo batalla frente a los nervios en cada exámen.

También, dedicarles este gratificante esfuerzo a mis hermanas.

Hoy puedo terminar esta hermosa etapa gracias a todos los que supieron entender la dedicación y pasión que con entusiasmo le entregué.



RESUMEN:

El presente trabajo se aboca a establecer si la actuación de la autoridad de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor en la Provincia de Río Negro supera el test de Constitucionalidad, en función a los parámetros del debido proceso; estos son la Independencia e Imparcialidad.

A dichos fines, se detallan los derechos y obligaciones de los consumidores y proveedores, la responsabilidad en la cual pueden incurrir éstos últimos y las sanciones como correlato ante el incumplimiento de las disposiciones de la Ley N°24.240. Por otro lado, se puntualiza la competencia delegada por el Estado Nacional a las jurisdicciones locales para aplicar la normativa mencionada.

Asimismo, se reseñan los parámetros establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que un acto administrativo jurisdiccional, sea válido constitucionalmente.

También se realiza un racconto del procedimiento administrativo que debe seguirse en la provincia de Río Negro para obtener un acto administrativo jurisdiccional por parte de la Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia y si este supera lo pautado por la Corte Suprema de Justicia para la legitimidad de dichos actos.

Palabras claves:

Potestad Jurisdiccional Administrativa - División de Poderes - Debido Proceso - Derecho del Consumidor - Defensa del Consumidor -

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
PRIMERA PARTE.....	6
CAPÍTULO I.....	6
Planteamiento del problema.....	6
Hipótesis:.....	7
Objetivo general:.....	7
Objetivos específicos:.....	7
CAPÍTULO II.....	8
Metodología.....	8
Marco teórico.....	9
SEGUNDA PARTE.....	16
CAPÍTULO I.....	16
Contexto histórico.....	16
La Ley 24.240 y los derechos de los consumidores.....	17
El debido proceso como garantía constitucional.....	19
CAPÍTULO II.....	27
Potestad jurisdiccional de la administración pública.....	27
Competencia asignada por el Estado Nacional a las jurisdicciones locales en materia de derecho del consumidor.....	33
CAPÍTULO III.....	36
La actuación de la Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro.....	36
CAPÍTULO IV.....	44
Análisis de la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia: legitimidad de la actuación del organismo administrativo provincial.....	44
CONCLUSIÓN.....	48
BIBLIOGRAFÍA.....	50
NORMATIVA CONSULTADA:.....	50
JURISPRUDENCIA CONSULTADA:.....	52

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar la legitimidad de la actuación de la autoridad de aplicación en materia de consumo en la provincia de Río Negro, en función de las garantías constitucionales del debido proceso adjetivo.

A lo largo de la tesina, se examinarán los elementos clave que deben garantizarse para asegurar que los derechos de los consumidores sean debidamente protegidos, en un marco que respete los principios constitucionales fundamentales.

En la primera parte se desarrollarán los aspectos metodológicos relativos al trabajo, en particular la hipótesis, los objetivos, la metodología y el marco teórico.

En la segunda parte, en el primer capítulo, se realizará un análisis preliminar de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor y Usuario N° 24.240, que establece los lineamientos esenciales y fundamentales en cuanto a los derechos del consumidor dentro del territorio nacional, constituyendo una parte integral del Derecho privado.

Se abordarán las normativas internacionales ratificadas por Argentina y la jurisprudencia relevante sobre el debido proceso, para identificar los parámetros que nuestros tribunales y en particular la Corte Suprema de Justicia de la Nación, han indicado que deben observar los órganos administrativos a los fines de dictar decisiones jurisdiccionales.

En el segundo capítulo, se explorará la potestad jurisdiccional administrativa, tomando como punto de partida la singularidad de la autoridad de aplicación en la provincia de Río Negro, que actúa como un tribunal administrativo consumeril. Se discutirá la naturaleza y los requisitos de esta potestad, apoyándose en el análisis del caso Ángel Estrada y Cía, en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación establece los requisitos para que los tribunales administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales lo hagan de manera legítima.

El tercer capítulo se dedicará a la estructura orgánica de la Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro y al procedimiento que deben seguir los particulares para obtener una resolución en materia de derechos del consumidor, conforme a lo establecido por la Ley 5.414. En este capítulo se examinará si dicho tribunal administrativo cumple con los requisitos de independencia e imparcialidad establecidos en el Artículo 18° de la Constitución Nacional, garantizando el cumplimiento del debido proceso.

Finalmente, en el cuarto capítulo analizará la postura del Tribunal Superior de Justicia de Río Negro, respecto a la actuación de la Agencia de Recaudación Tributaria en materia de consumo. Se discutirá si la técnica legislativa que coloca a un Ente encargado de la fiscalización y recaudación de tributos provinciales, como autoridad de aplicación en cuestiones de consumo, es compatible con el respeto a las garantías constitucionales mínimas, especialmente la independencia judicial, en un Estado de derecho.

Este trabajo pretende demostrar que la actuación jurisdiccional de la autoridad de aplicación local en materia de defensa del consumidor rionegrina es inconstitucional porque vulnera la garantía constitucional de independencia, lo que afecta el derecho al debido proceso, al existir una indebida injerencia o falta de imparcialidad en la toma de decisiones administrativas que comprometen la equidad y transparencia del procedimiento.



PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

Planteamiento del problema

La determinación de la competencia de los órganos judiciales para cuantificar daños o atribuir responsabilidad a quienes vulneran normas contractuales o legales constituye una tarea propia de la organización institucional establecida por la Constitución Nacional, que confiere de manera expresa y exclusiva al Poder Judicial la facultad jurisdiccional para resolver los conflictos entre las personas. Sin embargo, cuando una Ley otorga a la Administración Pública, en particular al Poder Ejecutivo, la potestad de imponer sanciones pecuniarias, surge un dilema jurídico: definir la legitimidad de dicho accionar cuando afecta, de alguna manera, derechos de los particulares.

En este contexto, bajo el principio de legalidad, la Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro ostenta la competencia para determinar sanciones a proveedores que ocasionen perjuicios a los consumidores en el marco de una relación de consumo, en su rol de autoridad de aplicación provincial de la Ley 24.240. No obstante, la potestad de sancionar y establecer indemnizaciones de carácter resarcitorio debe reunir ciertos requisitos fundamentales, tales como la independencia e imparcialidad, a fin de garantizar la legitimidad del accionar estatal y su compatibilidad con el derecho al debido proceso de los ciudadanos.

El presente trabajo final de grado busca analizar si la actuación de la Agencia de Recaudación Tributaria se ajusta al sistema de garantías constitucionales y convencionales previstos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. En particular, se evaluará si en su accionar se respetan las exigencias del debido proceso, requisito esencial en toda intervención de naturaleza jurisdiccional, asegurando la tutela efectiva de los derechos de los afectados.

Hipótesis:

Este trabajo parte de la hipótesis de que la actuación jurisdiccional de la autoridad de aplicación local, en materia de defensa del consumidor rionegrina, vulnera la garantía constitucional de independencia, lo que afecta el derecho al debido proceso, por falta de imparcialidad en la toma de decisiones administrativas que comprometen la equidad y transparencia del procedimiento.

Objetivo general:

- Analizar críticamente las facultades jurisdiccionales ejercidas por la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro frente a los particulares que requieren su intervención en virtud de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, en el marco del procedimiento administrativo local, y su compatibilidad con los derechos y garantías de los consumidores y proveedores establecidos en la Constitución Nacional.

Objetivos específicos:

1. Relevar los requisitos exigidos doctrinaria y jurisprudencialmente, en particular por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en relación a la validez de la potestad administrativa jurisdiccional, para que la actuación del órgano administrativo supere el estándar de constitucionalidad.
2. Describir el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley Provincial N.º 5.414 para la defensa de los derechos del consumidor en Río Negro, evaluando las competencias otorgadas a la Agencia de Recaudación Tributaria (ART) en consonancia con la ley N.º 4.667
3. Analizar la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro en relación con la potestad sancionatoria de la administración pública en el ámbito del Derecho del Consumidor, identificando los criterios utilizados para evaluar la legitimidad de la actuación del organismo.

CAPÍTULO II

Metodología

El desarrollo de esta investigación adopta un enfoque cualitativo como método principal para la recolección de datos, con el objetivo de responder a las preguntas planteadas en este trabajo. Dicha metodología pretende reunir información a través de *“técnicas que no tengan vinculación con datos numéricos o expresiones exactas, sino que implican procedimientos en los cuales se realice revisión de documentos, observación no estructurada, inspección de historias de vidas, análisis semántico y de discursos cotidianos, entre otros.”* (Sampieri, 2014).

En este sentido, se llevará a cabo un análisis exhaustivo de diversos documentos, los cuales constituirán una parte fundamental del cuerpo de este trabajo, en particular normativa legislativa, jurisprudencia y doctrina. El examen de la normativa legislativa permitirá identificar la intención y concepción subyacente en cada disposición, lo que facilitará su vinculación con el análisis de las decisiones judiciales emitidas por distintos tribunales del país.

Así, la jurisprudencia relevante servirá como base para abordar los temas específicos que se buscan esclarecer en la investigación. Finalmente, el análisis de la doctrina predominante contribuirá a la exploración de las interpretaciones teóricas más reconocidas en la materia, proporcionando un marco analítico sólido para el estudio. De este modo, el método cualitativo empleado otorga un enfoque integral y profundo en el tratamiento del tema.

Por otro lado, se empleará el método deductivo, el cual se basa en un proceso racional que transita desde proposiciones generales hasta conclusiones específicas. Este método permite estructurar la investigación conforme a reglas y principios lógicos que orientan la obtención de resultados. En este sentido, el razonamiento deductivo implica avanzar de lo general a lo particular, siguiendo un proceso en el que se establecen relaciones entre conceptos para llegar a una conclusión fundamentada: *“es un proceso racional que pasa de una proposición a otra, con el objeto de llegar a una conclusión”* (Daniels Rodríguez et al., 2011).

Para sustentar la hipótesis planteada, se recurrirá a la selección de doctrinarios reconocidos en la disciplina, cuyos aportes resultan relevantes por la distinción y la

rigurosidad de sus ideas en el ámbito académico. Así, la investigación partirá de conceptualizaciones generales para luego profundizar en aspectos particulares, con el fin de identificar la existencia de legitimidad en la actuación jurisdiccional de un organismo administrativo.

Es fundamental describir el criterio predominante del tribunal superior de la provincia en relación con la problemática planteada. Para ello, se realizará un análisis de jurisprudencia y, en la medida en que sea pertinente, un examen detallado de la normativa aplicable. Este procedimiento permitirá evaluar la coherencia entre las decisiones judiciales y el marco normativo vigente, brindando así un sustento sólido a las conclusiones del estudio.

Marco teórico

La Constitución Nacional establece en su artículo 1° que la Argentina adopta como forma de gobierno la democracia representativa, republicana y federal. Esto implica, en primer lugar, que el ejercicio del gobierno se lleva a cabo a través de representantes elegidos por el pueblo mediante el voto. En segundo lugar, el carácter republicano del sistema conlleva la existencia de una división tripartita de poderes—Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, lo que permite un control recíproco entre ellos.

Finalmente, la organización federal determina que esta estructura se replica en las provincias, las cuales conservan su autonomía y sus facultades, salvo aquellas que han sido expresamente delegadas al Estado nacional. Por lo que, en todo momento, debe tenerse presente que las Provincias preexisten a la Nación, y que por lo tanto se reservan todas las facultades y atribuciones que no hayan delegado expresamente en la Nación.

En este marco, la Constitución limita el ejercicio del Poder Estatal a través de un diseño institucional que otorga funciones específicas a cada uno de los poderes. Así, el Poder Legislativo tiene a su cargo la función de legislar (Art. 44° y ss.), el Poder Ejecutivo administra y ejecuta las leyes (Art. 87° y ss.) mientras que el Poder Judicial ejerce la función jurisdiccional (Art. 108° y ss.).

De acuerdo con Comadira y Escola (2017), el Estado, en su búsqueda del bien común, desarrolla actividades jurídicas y materiales a través de estos poderes, cada uno sometido a un régimen jurídico particular, lo que configura las funciones de legislación, jurisdicción y administración. En su texto expresan que:

“El Estado, para cumplir su fin de bien común, asume históricamente diversos cometidos, a los que procura satisfacer mediante actos jurídicos y operaciones materiales. Y esa actividad la realiza a partir de poderes sujetos a regímenes jurídicos diversos, configuradores de las distintas funciones jurídicas: legislación, jurisdicción, administración”. (Comadira & Escola, 2017, pág. 2)

En esta misma idea de limitar el poder avasallante del Estado, el artículo 109° de la Constitución Nacional prohíbe expresamente al Presidente y consecuentemente al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales. Sin embargo, como señala Gordillo (2017), en la práctica, la separación de funciones no es absoluta, ya que existen órganos administrativos con funciones que, aunque de naturaleza administrativa, deben regirse por los principios de independencia e imparcialidad, similares a los exigidos a los órganos judiciales, por lo que en su texto manifiesta que:

“Cada órgano no se limita a la función que le corresponde y que, por lo tanto, la separación de funciones en cuanto atribución de éstas a órganos diferenciados, se manifiesta de manera imperfecta; a lo que cabe agregar que en la Constitución existen órganos administrativos que realizan funciones administrativas pero son, o al menos tienen la directiva constitucional de ser, tan independientes e imparciales como los órganos judiciales”. (Gordillo, 2017, Cáp. IX, pág. 3)

La actividad administrativa se manifiesta a través de actos administrativos, los cuales pueden ser de carácter general—cuando afectan a toda la comunidad o a una parte significativa—o particular—cuando inciden en situaciones concretas. Esta actividad se rige por el derecho administrativo, que establece los límites y garantías para evitar arbitrariedades en el ejercicio del poder estatal. En este sentido, Comadira y Escola (2017) definen la actividad administrativa como:

“Toda la actividad realizada por la administración centralizada y descentralizada cumplida por medio de procedimientos que garantizan formalmente la legalidad y eficacia del accionar de los órganos pertinentes, con exclusión de la que implica a los actos institucionales o de objeto privado”. (Comadira & Escola, 2017, pág. 3)

Siguiendo este análisis podemos comprender que acontecerá una relación jurídica de derecho administrativo, derecho por el cual se rige la actividad administrativa, siempre que una parte sea el Estado en cualquiera de sus estamentos (nacional, provincial o municipal) y la otra, un particular. Es decir, un individuo que tiene frente al poder exorbitante del Estado y garantías constitucionales, que se vinculan principalmente con el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de legalidad, los cuales funcionan como límites o restricciones a la función administrativa. Reconociendo que sin éstas, el poder del Estado puede ser avasallante y absoluto, frente al particular, que se encuentra en desventaja para ejercer sus derechos.

Vinculada a la idea de protección que surge de un Estado de derecho, por otra parte, se introduce con la reforma de nuestra Constitución en 1994 los derechos humanos de tercera generación, denominación dada por el tiempo en el recorrido histórico en el que emergen, dado que *“los derechos de tercera generación emergen en el constitucionalismo después de la Segunda Guerra Mundial. Son derechos modernos, no bien delimitados, cuyos titulares son personas, grupos y la sociedad toda.”* (Sagüés, 2007, pág. 625).

La reforma Constitucional de 1994 introdujo avances significativos en materia de derechos de los consumidores y usuarios. En particular, el Artículo 42° que establece el derecho de los consumidores a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, así como a una información adecuada y veraz. Además, impone a las autoridades la obligación de garantizar la defensa de estos derechos y de establecer procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos:

“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia

nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.” (Constitución Nacional, Congreso de la Nación Argentina, 1994, Art. 42°).

El derecho del consumidor, de orden público y con fundamento constitucional, busca equilibrar la relación entre proveedores y consumidores, dada la desigualdad estructural que caracteriza estas relaciones. Siendo los derechos de los consumidores derechos humanos de tercera generación, resultan aplicables los principios generales de interpretación y aplicación de los derechos humanos, matizados con la perspectiva particular de las relaciones de consumo.

Barocelli (2016) explica que esta rama del derecho se basa en principios fundamentales, tales como el principio protectorio, el de buena fe, el de realidad y el de responsabilidad. Entre ellos, el principio protectorio se erige como eje central, derivado del principio pro homine de los derechos humanos, y tiene como finalidad la protección del consumidor en su posición de vulnerabilidad dentro del mercado. Al respecto Barocelli (2016) expresa que:

“El Derecho del Consumidor se erige como un sistema de normas principio-lógicas, de orden público y fuente constitucional, con carácter esencialmente protectorio de la parte débil y vulnerable; esto es, de aquellos que adquieren o utilizan bienes o servicios para satisfacer necesidades domésticas, que atraviesan todo el ordenamiento jurídico positivo, poniendo en crisis muchos de sus paradigmas clásicos y resignificando muchos de sus postulados a la luz de sus normas, principios e instituciones cuando se verifica la existencia de una relación de consumo.”
(Barocelli, 2016, pág. 10).

El principio protectorio es uno de los principios fundamentales del Derecho del Consumidor. Barocelli (2016) explica que tiene su razón de ser en la situación de debilidad y vulnerabilidad estructural en la cual se encuentran situados los consumidores en la “sociedad de consumo” y que se manifiesta en la faz informativa, técnica, económica, negocial, psicológica, biológica, de acceso a la justicia y hasta política. Esto también se manifiesta en el Código Civil y Comercial (en adelante CCyC):

“Interpretación y prelación normativa. Las normas que regulan las relaciones de consumo deben ser aplicadas e interpretadas conforme con el principio de protección del consumidor y el de acceso al consumo sustentable.

En caso de duda sobre la interpretación de este Código o las leyes especiales, prevalece la más favorable al consumidor.” (Código Civil y Comercial de la Nación, Congreso de la Nación Argentina, 2015, Art. 1094°).

El texto constitucional, en su segundo párrafo, encomienda al Congreso la tarea de legislar con un enfoque proteccionista en materia de derechos de los consumidores y usuarios. Si bien esta disposición otorga rango constitucional a dichos derechos, no implica su creación, dado que en el territorio argentino estos ya estaban regulados, al menos en cierta medida, desde la sanción de la Ley 24.240 en 1993. Esta normativa, que antecede a la jerarquización constitucional del derecho del consumidor, se inscribe dentro del marco de la Ley de Defensa del Consumidor. En su Artículo 1°, la mencionada legislación define al consumidor y usuario de la siguiente manera:

“Se considera consumidor a la persona física o jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social.

Queda equiparado al consumidor quien, sin ser parte de una relación de consumo como consecuencia o en ocasión de ella, adquiere o utiliza bienes o servicios, en forma gratuita u onerosa, como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social”. (Ley 24.240, Congreso de la Nación Argentina, 1993. Art. 1°)

Correlativamente consagra al proveedor en su Art. 2°, definiéndolo de la siguiente manera:

“Es la persona física o jurídica de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores o usuarios. Todo proveedor está obligado al cumplimiento de la presente ley.

No están comprendidos en esta ley los servicios de profesionales liberales que requieran para su ejercicio título universitario y matrícula otorgada por colegios

profesionales reconocidos oficialmente o autoridad facultada para ello, pero sí la publicidad que se haga de su ofrecimiento. Ante la presentación de denuncias, que no se vincularen con la publicidad de los servicios, presentadas por los usuarios y consumidores, la autoridad de aplicación de esta ley informará al denunciante sobre el ente que controle la respectiva matrícula a los efectos de su tramitación". (Ley 24.240, Congreso de la Nación Argentina, 1993, Art. 2°)

La relación de consumo se entiende como el vínculo jurídico que se establece entre el consumidor y el proveedor. En este marco, la Ley de Defensa del Consumidor y Usuario (Ley 24.240) reconoce y garantiza los derechos de quienes ostentan la condición de consumidores y usuarios, estableciendo sanciones para los proveedores que los vulneren o incumplan sus obligaciones formales.

La articulación entre estas dos ramas del ordenamiento jurídico vigente en Argentina: derechos de los consumidores y derecho de la administración pública, se manifiesta en el rol que la Ley 24.240 asigna a las provincias en la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

En este sentido, los Artículos 40° bis y siguientes disponen que dicha tutela se lleve a cabo a través de un organismo administrativo, designado como la autoridad de aplicación local en cada provincia. Este organismo, en su función de garante del cumplimiento de la normativa nacional de orden público, tiene la facultad de sancionar a los proveedores que infrinjan la ley, así como de establecer compensaciones resarcitorias a favor de los consumidores afectados.

El Artículo 17° de la Constitución Nacional, establece que *"la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada..."* Esta disposición consagra la garantía constitucional del derecho de propiedad, lo que implica que la privación del patrimonio de una persona sólo puede llevarse a cabo mediante una sentencia judicial.

No obstante, en el ámbito administrativo, la intervención jurisdiccional se posibilita a través del procedimiento administrativo. De acuerdo con Gordillo (2006), esta área del derecho administrativo se encarga del análisis de las normas y principios que regulan la participación de los interesados en la formulación y cuestionamiento de las decisiones

administrativas. En este contexto, examina los mecanismos de intervención y defensa de las partes involucradas, ya sean individuos, funcionarios, autoridades públicas o entidades jurídicas, como asociaciones de vecinos o de usuarios. Además, abarca todas las fases del proceso de configuración de la voluntad administrativa, tanto en decisiones individuales como colectivas. En este último caso, cobra especial relevancia el procedimiento de audiencia pública, el cual debe cumplirse junto con el trámite administrativo habitual, asegurando así la adecuada participación, intervención y defensa de los interesados dentro del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo se rige, según Gordillo (2006), por los principios fundamentales de debido proceso, contradicción, imparcialidad e informalismo, los cuales resultan esenciales para la legitimidad de la actuación administrativa. En este sentido, dichos principios *“garantizan tanto: a) la defensa de los derechos civiles y humanos en general del individuo y de las asociaciones en el procedimiento singular...”* (Gordillo, 2006, pág. 322).

En este contexto, surge el debate sobre la legitimidad de la intervención de la administración en la imposición de sanciones pecuniarias. Stiglitz (2015) destaca la importancia del acceso a la justicia en materia de consumo, lo que implica tanto la posibilidad de asistencia y asesoramiento a los consumidores como su participación en instancias conciliatorias y procedimientos administrativos o judiciales. A su vez, el Artículo 42° de la Constitución Nacional exige que los procedimientos sean eficaces para garantizar la resolución de conflictos, reforzando así la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Refiriéndose a éste punto del mencionado Artículo, Stiglitz (2015) señala que:

“En cuanto al derecho de los consumidores de acceso a la efectiva solución de conflictos, atañe tanto a la esfera administrativa (conciliación, y juzgamiento y sanción de faltas) como judicial (ejercicio de los derechos sustanciales en las relaciones privadas con empresarios). La Constitución Nacional (art. 42) exige procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y regula la acción de amparo individual y colectiva para el ejercicio de los derechos de los consumidores y usuarios (art. 43)”. (Stiglitz, 2015, pág. 212)

Este marco normativo y doctrinario resulta esencial para analizar la actuación de la Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro, en la aplicación de sanciones a proveedores en el ámbito del derecho del consumo. La interacción entre el derecho

administrativo y el derecho del consumidor plantea interrogantes sobre la compatibilidad de estas facultades administrativas con los principios del debido proceso y la tutela judicial efectiva, cuestiones que serán abordadas a lo largo del presente trabajo.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO I

Contexto histórico

En la provincia de Río Negro, tras la incorporación del Artículo 42° en la Constitución Nacional, la Legislatura provincial sancionó en 2006 la Ley N° 4.139, la cual estableció el procedimiento administrativo para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios. Esta norma determinaba que:

“El objetivo del procedimiento administrativo ante la autoridad de aplicación es la conciliación voluntaria de los intereses de las partes, de acuerdo con las previsiones establecidas en la presente ley, de manera eficaz, rápida y sin gastos para el consumidor o usuario.” (Ley 4.139, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2006, Art. 1°)

Por otra parte, el Artículo 2° de la misma Ley, designó como organismo administrativo de aplicación de la Ley 24.240 a la Dirección General de Comercio Interior. En este sentido, estableció que:

“A los efectos de garantizar la defensa y protección de los derechos de los consumidores, la autoridad de aplicación tendrá facultades para delegar funciones en organismos de su dependencia y para firmar convenios o acuerdos de colaboración con organismos públicos o privados a fin de hacer eficaz y efectiva la implementación de los objetivos de la presente ley.” (Ley 4.139, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2006, Art. 2°).

En 2007, en ocasión de debatirse en la Legislatura de Río Negro una nueva estructura para éste organismo, se sostenía entre quienes impulsaban dicha iniciativa, que dada la complejidad que había adquirido la problemática del comercio interno y de los derechos de

consumidores y usuarios, tornaba necesario que ambas materias sean tratadas, si bien relacionadas bajo la misma política, de manera independiente en lo funcional-administrativo, lo cual redundaría en un desempeño más fluido de la competencia del Organismo. (Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, 2007)

En este marco, la Dirección General de Comercio Interior, aunque integrada dentro del Poder Ejecutivo, específicamente en el Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, no tenía a su cargo cuestiones económicas propias de la administración provincial. Según lo expresado en la reunión legislativa, su función principal consistía en conciliar de manera independiente los intereses de las partes en la relación de consumo.

De este modo, por un lado, regulaba el comercio y las actividades de los proveedores, mientras que, por otro, garantizaba la protección de los consumidores y usuarios, asignando a esta última función un área específica dentro de su estructura organizativa.

La Ley 24.240 y los derechos de los consumidores

Los derechos de los consumidores y usuarios se encuentran regulados expresamente en el Artículo 42° de la Constitución Nacional, así como en la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y en el Código Civil y Comercial de la Nación. Estos instrumentos normativos establecen tanto el marco de acción del Estado en su función de fiscalización como las reglas que regulan el comportamiento de las partes dentro de la relación de consumo, en particular los deberes de los proveedores.

En el amplio campo de las relaciones de consumo, se pueden identificar diversas interacciones contractuales que, en muchos casos, se ven influidas por dinámicas de mercado complejas y por factores externos, tales como estrategias de mercadotecnia y publicidad.

En este contexto, como señala Stiglitz (2015), los principales actores de la relación de consumo son los proveedores y los consumidores. Los primeros suelen operar en condiciones de monopolio u oligopolio, lo que genera una asimetría estructural que favorece su posición en el mercado. En contraposición, los consumidores se configuran como un grupo vulnerable, cuya protección deviene esencial para garantizar una relación equitativa dentro del sistema económico, Stiglitz (2015) expresa lo siguiente:

“En el amplio campo de las relaciones de consumo hay repartos de consumo, que suelen constituirse como contratos, y meras distribuciones repartidoras sobre todo por influencias humanas difusas. Los repartidores principales del consumo son los proveedores y los consumidores. Los proveedores suelen contar a su favor con situaciones de monopolio y oligopolio. La libertad, que hoy se considera de dudosa existencia, es en todo caso consumida por el abrumador impulso al consumo”.
(Stiglitz, 2015, pág. 12)

La vulnerabilidad de los consumidores radica en la desigualdad de condiciones dentro de la relación contractual, la cual se encuentra enmarcada en un modelo de capitalismo que promueve el consumo masivo y, en muchos casos, genera necesidades artificiales. En este sentido, el vínculo contractual entre el consumidor y el proveedor no se limita exclusivamente a la transacción económica del bien o servicio, sino que comienza a gestarse desde el momento en que el consumidor es expuesto a estrategias de mercadotecnia y publicidad que generan un deseo de adquisición.

A partir de esta premisa, la Ley 24.240 establece mecanismos de protección desde el instante en que el proveedor introduce el producto, bien o servicio en el mercado, considerando la publicidad como una oferta concreta y vinculante. En esta línea, el Artículo 8° de la mencionada norma dispone que *“las precisiones formuladas en la publicidad o en anuncios, prospectos, circulares u otros medios de difusión se tienen por incluidas en el contrato con el consumidor y obligan al oferente”* (Ley 24.240, Congreso de la Nación Argentina, 1993, Art. 8°).

En lo que respecta a la responsabilidad de los proveedores, la Ley 24.240 los define como *“toda persona física o jurídica, pública o privada, que desarrolle actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios destinados a los consumidores o usuarios”* (Ley 24.240, Congreso de la Nación Argentina, 1993, Art. 2°).

En este marco, el Artículo 40° de la normativa establece que la responsabilidad de los proveedores es solidaria:

“Si el daño al consumidor resulta del vicio o riesgo de la cosa o de la prestación del servicio, responderán el productor, el fabricante, el importador, el distribuidor, el proveedor, el vendedor y quien haya puesto su marca en la cosa o servicio. El

transportista responderá por los daños ocasionados a la cosa con motivo o en ocasión del servicio. La responsabilidad es solidaria, sin perjuicio de las acciones de repetición que correspondan. Sólo se liberará total o parcialmente quien demuestre que la causa del daño le ha sido ajena." (Ley 24.240, Congreso de la Nación Argentina, 1993, art. 40°)

En este sentido, cuando un proveedor incurre en incumplimiento de una obligación formal, puede ser sancionado mediante una acción judicial, a través de una sentencia emitida por un juez imparcial, o por medio de un organismo administrativo designado en cada jurisdicción provincial para garantizar la aplicación de la normativa. Las sanciones impuestas en estos casos tienen un carácter principalmente punitivo, ya que buscan desincentivar conductas contrarias al ordenamiento jurídico y al bienestar colectivo. Además, el debido proceso se erige como una garantía fundamental para cualquier persona que someta un interés, ya sea individual o colectivo, a la revisión de un tribunal.

El debido proceso como garantía constitucional

El debido proceso, entendido como una garantía constitucional de naturaleza adjetiva, ha sido definido por Stiglitz (2015) como un conjunto de garantías procedimentales que tienen por objeto asistir al denunciante y al presunto infractor durante el desarrollo de las actuaciones administrativas previstas en la Ley 24.240 y en la Ley 26.993, y así protegerlos de posibles abusos por parte de la autoridad de aplicación y permitirles la defensa integral de sus derechos.

Dicha garantía se encuentra expresamente regulada en la Constitución Nacional, en el Artículo 18° se establece que:

“Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles

privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.” (Constitución Nacional, Congreso de la Nación Argentina, 1994, Art. 18°)

Asimismo, el Artículo 75, inciso 22, otorga jerarquía constitucional a diversos tratados de derechos humanos, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo Artículo 10° establece que:

“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.” (DUDH, Organización de las Naciones Unidas, 1948, Art. 10°)

En el ámbito regional, la Declaración Americana de los Derechos Humanos, comúnmente conocida como Pacto de San José de Costa Rica, dispone en su Artículo 8° las garantías judiciales que los Estados parte deben asegurar a los ciudadanos dentro de su jurisdicción:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

- c) *Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*
 - d) *Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*
 - e) *Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*
 - f) *Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*
 - g) *Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*
 - h) *Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*
3. *La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*
4. *El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.*
5. *El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.” (DADH, Organización de los Estados Americanos, 1978, Art. 8°)*

De los textos mencionados, se desprende que los elementos esenciales del debido proceso incluyen:

- el derecho a ser oído por un tribunal imparcial e independiente;
- el derecho a un juicio justo y público, y
- el derecho a la defensa en juicio.

Por otra parte, el constitucionalista Pedro Sagüés, enfatiza en que “*en ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas*” y, al analizar el Artículo 109° de la Constitución Nacional, sostiene que:

"El objetivo de esas normas es claro: afianzar la independencia de los poderes y reservar las tareas judiciales al Poder Judicial. La Constitución enfatiza tales

directivas: en ningún caso cabe que el titular del Poder Ejecutivo (y desde luego, algún órgano de él) asuma esas funciones". (Sagüés, 2007, pág. 241)

Desde esta perspectiva, la independencia de los jueces argentinos se encuentra garantizada por la intangibilidad de sus remuneraciones, conforme al Artículo 110° de la Constitución Nacional que, históricamente, busca *"impedir la domesticación de la justicia por quienes elaboran el presupuesto (Poderes Legislativo y Ejecutivo), ya que "un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad"* (Sagüés, 2007, pág. 248).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso "Tribunal Constitucional vs. Perú", en representación de la defensa de los Derechos Humanos frente a la Corte Interamericana, argumentó que el Artículo 8° del Pacto de San José de Costa Rica garantiza que *"los magistrados de las Cortes Constitucionales en los países latinoamericanos deben contar con las garantías de independencia, autonomía e imparcialidad"* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, párr. 64).

Además, subraya que cualquier acto estatal que vulnere la independencia judicial resulta contrario a este artículo, en tanto:

"La independencia de los jueces debe analizarse en relación con la posibilidad del Tribunal Constitucional de dictar decisiones contrarias a los poderes Ejecutivo y Legislativo, como también al carácter que debe tener el Congreso al actuar como juez en el procedimiento de destitución de magistrados. Cualquier acto estatal que afecte esa independencia y autonomía resulta contrario al artículo 8 de la Convención". (Tribunal Constitucional vs. Perú, CIDH, 2001, párr. 64)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en las consideraciones de resolución del caso, también ha sostenido que el debido proceso no se limita a la esfera penal, sino que se aplica a cualquier instancia procesal donde un ciudadano deba defender sus derechos:

"Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto

emanado del Estado que pueda afectar sus derechos". (Tribunal Constitucional vs Perú, CIDH, 2001, párr. 69)

Continúa ilustrando la posibilidad de que, pese a que el artículo de la DADH no especifica la aplicación en otros ámbitos diferentes a lo penal, sea de aplicación ésta garantía en todos los procedimientos en los que la persona someta su derecho:

"A pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal". (Tribunal Constitucional vs. Perú, CIDH, 2001, párr. 70)

Asimismo, ha señalado que *la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas*"(Tribunal Constitucional vs. Perú, CIDH, 2001, párr. 75). Por lo que, estima necesario que:

"Toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete. (Tribunal Constitucional vs. Perú, CIDH, 2001, párr. 77)

La función jurisdiccional en Argentina, conforme a la división de poderes que establece la Constitución Nacional, recae exclusivamente en el Poder Judicial. No obstante, Gordillo (2017) advierte que para que no exista absolutismo ni la suma del poder público, es imprescindible que el poder estatal sea ejercido por órganos diferenciados, cuantos más mejor. Al respecto Gordillo (2017) describe que:

"Para que no exista absolutismo ni la suma del poder público, es imprescindible que el poder estatal sea ejercido por órganos diferenciados, cuantos más mejor. El Estado tendrá así diversos tipos de órganos: legislativos, judiciales, administrativos y autoridades administrativas independientes, con una tendencia progresiva a la

fractura múltiple del poder como garantía de libertad. Los órganos legislativos son las cámaras que integran el Congreso de la Nación; los órganos judiciales se destacan por constituir órganos imparciales (ajenos a la contienda) e independientes (no sujetos a órdenes de ningún superior jerárquico acerca de cómo deben desempeñar su función específica); los órganos administrativos, a diferencia de los judiciales, se caracterizan por ser órganos estructurados jerárquicamente, esto es, que dan o reciben órdenes: No son, pues, independientes". (Gordillo, 2017, pág. 211)

Sin embargo, no se desconoce la posibilidad de que otros poderes del Estado puedan ejercer la función jurisdiccional exclusiva del Poder Judicial, ya que los distintos órganos que lo componen pueden efectuar las funciones de los restantes de manera material. Es cuando surge la complicación de delimitar prudencialmente la actuación constitucional de cada uno de ellos, como por ejemplo el Tribunal Fiscal de la Nación que, sin dejar de ser un órgano administrativo imparte a los participantes del pleito fiscal el derecho aplicable a la solución de la controversia, con la salvedad de ser éste un órgano independiente en su integridad al Poder Ejecutivo Nacional.

En este sentido, la CIDH reconoce la posibilidad de que el poder legislativo o ejecutivo ejerzan funciones jurisdiccionales, siempre que sus resoluciones respeten las garantías del debido proceso legal establecidas en el Artículo 8° de la CADH, expresándose de la siguiente manera:

“De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”. (Tribunal Constitucional vs. Perú, CIDH, 2001, párr. 71)

En el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) abordó la presunta negativa del Estado chileno de proporcionar a los demandantes la información solicitada al Comité de Inversiones Extranjeras. Dicha información estaba relacionada con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Cóndor, un plan de deforestación que se llevaría a cabo en la duodécima región de Chile, con posibles impactos negativos en el medio ambiente y el desarrollo sostenible del país.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en defensa de los Derechos Humanos de los aparentes perjudicados, indicó que esta negativa no estuvo debidamente justificada conforme a la legislación chilena y que, además, el Estado no garantizó un recurso judicial efectivo que permitiera impugnar la vulneración del derecho de acceso a la información. Asimismo, se concluyó que Chile no aseguró los derechos de acceso a la información y a la protección judicial, ni estableció mecanismos adecuados para garantizar el acceso a la información pública (Claude Reyes y otros vs. Chile, CIDH, 2006, párr. 3).

En la sentencia, la Corte Interamericana determinó que:

“El artículo 8 de la Convención Americana se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”. (CIDH, 2006, párr. 116)

Continúa este orden de ideas agregando que:

“El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos”. (Claude Reyes y otros vs. Chile, CIDH, 2006, párr. 118)

Por otro lado, en el caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá” (2001), en el que el gobierno panameño instituyó a 270 trabajadores de entidades públicas en 1990, alegando que su despido respondía a una reestructuración estatal. Los afectados argumentaron que los despidos eran arbitrarios y motivados por razones políticas, ya que muchos de ellos habían

participado en huelgas y manifestaciones contra el régimen de Noriega. Afirmaron que fueron despedidos sin previo aviso, sin haber cometido ninguna falta disciplinaria y sin que se les ofreciera la oportunidad de defenderse ante una autoridad competente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó que la discrecionalidad administrativa, independientemente del ámbito en que se ejerza, debe estar sujeta a límites que garanticen el respeto de los derechos humanos. En este sentido, la Corte enfatizó que:

“En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.” (Baena y otros vs. Panamá, CIDH, 2001, párr. 126)

Asimismo, la CIDH destacó que el acceso a garantías que aseguren decisiones justas es un derecho fundamental, aplicable también a la administración pública, la cual no está exenta del deber de respetar tales garantías. Al respecto, la Corte precisó:

“Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”. (Baena Ricardo y otros vs. Panamá, CIDH, 2001, párr. 127)

En cuanto a las sanciones administrativas, la CIDH estableció que estas guardan una estrecha relación con la actividad jurisdiccional administrativa y pueden asimilarse a las sanciones penales. Según la Corte:

“Son una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las

personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita” (Baena Ricardo y otros vs. Panamá, CIDH, 2001, párr. 106).

Finalmente, el debido proceso no solo es una garantía para el ejercicio de los derechos consagrados en distintos cuerpos normativos, sino también un límite a la actuación del poder público. Obliga a los órganos estatales a ajustarse a las directrices establecidas para la protección de los derechos humanos en todas sus decisiones, asegurando la tutela efectiva de los ciudadanos.

CAPÍTULO II

Potestad jurisdiccional de la administración pública

A partir de lo expuesto en el capítulo precedente, es posible inferir que un órgano o tribunal administrativo puede ejercer competencias jurisdiccionales, es decir, administrar justicia. No obstante, esto sólo será válido en la medida en que dicho tribunal sea competente conforme a una ley sancionada por el Congreso que así lo determine, y cumpla con los requisitos de independencia respecto de otros poderes del Estado e imparcialidad frente a las partes del proceso. Esta es la única forma en que un tribunal administrativo puede ajustarse a la garantía convencional del debido proceso.

Ahora bien, ¿de qué manera ejerce esta función el Poder Ejecutivo? Para responder a esta cuestión, primero es necesario diferenciar las funciones propias de la Administración. En este sentido, Gordillo (2017) señala que existen serias dificultades al analizar la actividad de estos órganos, dado que dictan actos materialmente similares a los legislativos y jurisdiccionales. El autor explica:

"Estos órganos dictan actos materialmente similares a los actos legislativos y jurisdiccionales (como ejemplo de lo primero, cuando crean reglamentos, de lo segundo, cuando se deciden recursos jerárquicos presentados por los administrados contra actos de órganos inferiores), pero pareciera predominar actualmente la opinión de que tanto los reglamentos como las decisiones en casos concretos son actividad administrativa a pesar de su similitud con la legislativa y jurisdiccional; la

razón de ello está, a juicio nuestro, en que su régimen jurídico es precisamente también el del derecho administrativo" (Gordillo, 2017, pág. 212).

Con respecto a la función jurisdiccional, el mismo autor sostiene que, aunque la actividad del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial puedan parecer materialmente similares, difieren en cuanto a su régimen jurídico. La esencia de la función jurisdiccional radica en la definitividad de sus decisiones y en que sean dictadas por un órgano imparcial e independiente:

"El régimen jurídico propio de la función jurisdiccional es que la decisión pueda ser definitiva y, fundamentalmente, que sea producida por un órgano imparcial (ajeno a la contienda; un tercero desinteresado del proceso) e independiente. Independiente significa no sujeto a órdenes o instrucciones de nadie: por ello, la primera virtud de un juez ha de ser el coraje" (Gordillo, 2017, pág. 216).

A partir de lo dispuesto en los Artículos 18° y 109° de la Constitución Nacional, el autor concluye que el ejercicio de una función jurisdiccional por parte del Poder Ejecutivo en la resolución de controversias entre particulares sin posibilidad de revisión judicial, resulta inconstitucional:

"Sería inconstitucional, a la luz de estas normas, querer atribuir a la administración la facultad de decidir controversias entre particulares en forma definitiva, sin posibilidad de que éstos recurran ante la justicia. El particular puede renunciar, si quiere, a plantear la cuestión ante la justicia, pero ello no altera la naturaleza de la actividad desarrollada en tal caso por la administración, que sigue siendo típicamente actividad administrativa, sin participar del régimen jurídico de la función jurisdiccional. Se concluye así, que esas actividades de la administración que materialmente se asemejan a la actividad jurisdiccional, no tienen sin embargo el mismo régimen jurídico que ésta. Por lo tanto no pueden ser jurídicamente definidas como "función jurisdiccional." (Gordillo, 2017, pág. 216).

En consecuencia, el autor sostiene que *"la administración activa, organizada jerárquicamente o a través de entes descentralizados con igual jerarquía interna, no ejerce en ningún caso función jurisdiccional, en tanto no se instituyan en el sistema tribunales administrativos realmente imparciales e independientes" (Gordillo, 2017, pág. 217).*

Desde esta perspectiva, la terminología jurídica que define la actividad jurisdiccional como una función inherente de los jueces no se extiende a la actividad que puedan desempeñar los tribunales administrativos. Sin embargo, se ha intentado subsanar esta discordancia a través de la revisión judicial de las decisiones administrativas. Esta situación genera una tensión con el sistema constitucional argentino, en la medida en que el Congreso ha conferido competencia a ciertos órganos administrativos para ejercer funciones que, en principio, corresponden al Poder Judicial. Por ello, resulta crucial analizar en cada caso si el órgano administrativo que resuelve un conflicto cumple con los estándares de imparcialidad e independencia.

En esta línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se pronunció en el caso “Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos s/ recurso extraordinario” (Corte Suprema de Justicia, 2005) sobre la competencia jurisdiccional de los tribunales administrativos. En este caso, la sala I de la Cámara Nacional de apelaciones deja sin efecto una resolución administrativa de alcance particular que rechaza la indemnización de daños y perjuicios planteada por el actor en sede administrativa, dictada por el ENRE (Ente Regulador de la Energía Eléctrica). Al decidir, el tribunal de alzada, dispuso que las actuaciones fueran devueltas al organismo administrativo de control para que dicte resolución con la cuantía de la reparación por los daños ocasionados por la falta de suministro del servicio.

Contra tal decisión de la Cámara tanto el ENRE como la Secretaría de Energía y Puertos de la Nación interpusieron recurso extraordinario, el que fue concedido ya que se encontraban cuestionadas normas de carácter federal. Interviene así en el caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) para conocer los hechos disputados en el pleito.

En el caso se discutía, en primer lugar si, según lo establecido en el Reglamento de Suministro (aprobado por resolución de la Secretaría de Energía 168 de 1992), la empresa distribuidora de energía eléctrica tenía responsabilidad por los daños ocasionados a la persona jurídica usuaria del servicio o si, por el contrario carecía de ella por haberse ocasionados los daños en virtud de fuerza mayor. Y de haber incurrido en responsabilidad, de qué manera respondía, limitada o con viabilidad de un reclamo por daños y perjuicios independiente a las multas previstas en el contrato de concesión.

En segundo lugar, la cuestión más importante del caso a los fines de éste trabajo, era la de definir la competencia del ENRE para cuantificar los daños y perjuicios ocasionados por la empresa prestadora del servicio público de electricidad, por lo tanto, la competencia jurisdiccional administrativa y su legitimidad. La CSJN estableció que:

“El otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos de la administración desconoce lo dispuesto en los arts. 18 y 109 de la Constitución Nacional [...]. Tales principios constitucionales quedan a salvo siempre y cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas [...], y sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente.” (Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos s/ recurso extraordinario, CSJN, 2005, cons. 12).

Por otro lado, la CSJN avaló la existencia de entes de control, como el ENRE, bajo el criterio de "jurisdicción primaria", argumentando que estos organismos poseen conocimientos técnicos especializados necesarios para regular determinados mercados o industrias. No obstante, destacó que no cualquier controversia puede ser sometida a un organismo administrativo si ello implica una indebida delegación de funciones judiciales (Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos s/ recurso extraordinario, CSJN, 2005, cons. 13).

Sin embargo, en lo que respecta a los derechos de los consumidores y usuarios que no se relacionan con la prestación de servicios públicos, estos no encuadrarían dentro de la jurisdicción primaria ejercida por organismos autárquicos del Estado. En estos casos, dichos organismos tienen la función de proteger los intereses tanto de las empresas prestadoras de servicios públicos como de los usuarios, siempre en función del interés general.

No obstante, en el ámbito privado de los derechos de los consumidores y usuarios, a nivel provincial y federal, no existe un organismo administrativo que ejerza legítimamente jurisdicción primaria porque ésta jurisdicción es ejercida únicamente por entes que poseen conocimientos técnicos y específicos de una temática en particular. Su finalidad es, justamente, servir de información técnica a los jueces para que no dicten sentencias, que sean contrarias a los hechos ocurridos debido a la complejidad técnica de la materia. Desde un punto de vista conceptual tampoco puede ser viable, puesto que una compañía no podría ser

considerada consumidor final, ya que la adquisición de bienes o servicios que ésta obtiene no está destinada al consumo propio, sino que forma parte de una operación comercial.

La Corte entre sus argumentos pone una especial atención a la revisión judicial de las decisiones tomadas por los organismos administrativos estableciendo que:

“No cualquier controversia puede ser válidamente deferida al conocimiento de órganos administrativos con la mera condición de que sus decisiones queden sujetas a un ulterior control judicial suficiente. Los motivos tenidos en cuenta por el legislador para sustraer la materia de que se trate de la jurisdicción de los jueces ordinarios deben estar razonablemente justificados pues, de lo contrario, la jurisdicción administrativa así creada carecería de sustento constitucional, e importaría un avance indebido sobre las atribuciones que el art. 116 de la Constitución Nacional define como propias y exclusivas del Poder Judicial de la Nación. Admitir que el Congreso pudiera delegar en los órganos de la administración facultades judiciales sin limitación material de ninguna especie sería tan impensable como permitir que el legislador delegara la sustancia de sus propias funciones legislativas, lo cual está expresamente vedado en el art. 76 de la Constitución Nacional, con salvedades expresas”. (Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos, CSJN, 2005, cons. 14)

La independencia en la toma de decisiones es una característica fundamental para cualquier organismo administrativo encargado de impartir justicia entre particulares. Gordillo (2017) señala la importancia de esta independencia en los órganos administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales, destacando que, debido a la concentración de poder en nuestro país, alcanzar esta independencia resulta una meta difícil de lograr. En sus palabras:

"Sólo se trata de transformar a los actuales órganos ejecutivos de la administración en tribunales administrativos independientes. Lo que falta, claro está, es la visión de estadista que requiere desprenderse de los controles diarios de la vida pública y dedicarse en cambio a la visión a largo plazo del país y de la economía. Por la creciente concentración de poder que nos toca vivir en este tramo de la historia esa aspiración puede parecer casi utópica." (Gordillo, 2017, pág. 224)

Este enfoque evidencia las dificultades inherentes a la transformación de los órganos administrativos hacia una verdadera independencia jurisdiccional, especialmente en contextos donde predomina una estructura de poder centralizada.

En el ámbito del Derecho del Consumo, Stiglitz (2015) resalta que el procedimiento administrativo y conciliador tiene una función sancionadora y reparadora dentro de la relación de consumo, buscando proteger los derechos de las partes involucradas. En este sentido, afirma:

"Este procedimiento tiene por finalidad averiguar la realidad y extralimitación cometida, ponderar las circunstancias que en ella ocurren y aplicar las sanciones pertinentes. Se trata de un procedimiento de índole reparadora y sancionadora" (Stiglitz, 2015, pág. 11).

Agrega el autor que, éste tipo de procedimiento, en materia de Derechos del Consumidor, tiene un doble sentido el cual es, por un lado, garantizar el derecho de las personas y, por otro, garantizar la legitimidad y racionalidad de las decisiones que adopte la autoridad de aplicación:

"El sentido y finalidad que persigue el procedimiento nacido del conflicto derivado de la relación de consumo está orientado, por un lado, para garantizar los derechos de las personas —consumidor o usuario denunciante, presunto infractor, proveedor o prestados—, por cuanto a través de aquél defienden y hacen valer sus derechos, y por otro lado, para garantizar y resguardar la legitimidad, la racionalidad, el acierto y la eficacia de las conductas y decisiones que adopte la autoridad de aplicación, de modo de obtener el efecto querido por el ordenamiento jurídico que le otorgó la competencia para dirimir el mencionado conflicto". (Stiglitz, 2015, pág. 12)

En consecuencia, el Congreso de la Nación, en el ejercicio de su función legislativa, ha asignado a las provincias la responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento de la normativa de defensa del consumidor mediante la creación de órganos administrativos específicos.

Competencia asignada por el Estado Nacional a las jurisdicciones locales en materia de derecho del consumidor

En el Título II de la Ley de Defensa del Consumidor (Ley 24.240), se establece la creación de autoridades de aplicación tanto a nivel nacional como local. Según el artículo 41 de esta normativa, se encomienda a las provincias la tarea de actuar como autoridades locales de aplicación, encargándose del control, la vigilancia y el juzgamiento del cumplimiento de la ley dentro de sus respectivas jurisdicciones. En este sentido, la ley establece lo siguiente:

"La Secretaría de Comercio Interior, dependiente del Ministerio de Economía y Producción, será la autoridad nacional de aplicación de esta ley. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias actuarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de esta ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones." (Ley 24.240, Congreso de la Nación Argentina, 1993, art. 41°)

Además, el Artículo 43° de la Ley especifica las facultades y atribuciones de las provincias para asegurar el cumplimiento de la normativa nacional, enumerando de manera exhaustiva las acciones que pueden llevar a cabo. Entre estas facultades, se encuentran la proposición de reglamentaciones y políticas de defensa del consumidor, la realización de inspecciones y pericias, y la convocatoria a audiencias con la participación de los denunciantes, presuntos infractores y testigos, entre otras. En este contexto, el artículo también establece la posibilidad de delegar ciertas facultades a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias, específicamente en lo relativo a la recepción de denuncias, la realización de inspecciones y las audiencias:

"La Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción, sin perjuicio de las funciones específicas, en su carácter de autoridad de aplicación de la presente ley tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a) Proponer el dictado de la reglamentación de esta ley y elaborar políticas tendientes a la defensa del consumidor o usuario a favor de un consumo sustentable con protección del medio ambiente e intervenir en su instrumentación mediante el dictado de las resoluciones pertinentes.

- b) *Mantener un registro nacional de asociaciones de consumidores y usuarios.*
 - c) *Recibir y dar curso a las inquietudes y denuncias de los consumidores o usuarios.*
 - d) *Disponer la realización de inspecciones y pericias vinculadas con la aplicación de esta ley.*
 - e) *Solicitar informes y opiniones a entidades públicas y privadas con relación a la materia de esta ley.*
 - f) *Disponer de oficio o a requerimiento de parte la celebración de audiencias con la participación de denunciante damnificados, presuntos infractores, testigos y peritos.*
- La autoridad de aplicación nacional podrá delegar, de acuerdo con la reglamentación que se dicte en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las provincias las facultades mencionadas en los incisos c), d) y f) de este artículo". (Ley 24.240, Congreso de la Nación Argentina, 1993, Art. 43°)*

Por otro lado, el Artículo 45° de la misma Ley, dispone que tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como las provincias deben establecer, mediante legislación propia, el procedimiento a seguir ante las autoridades de aplicación. Este proceso debe ser compatible con los ordenamientos legales locales, respetando los principios establecidos en la Ley Nacional de Defensa del Consumidor. De acuerdo con este artículo *"la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales bajo los principios aquí establecidos."* (Ley 24.240, Congreso de la Nación Argentina, 1993, Art. 45°).

En cumplimiento de esta disposición, la provincia de Río Negro sancionó la Ley 5.414 en 2019, con el objetivo de regular los derechos, principios y reglas en materia de políticas públicas relacionadas con la defensa del consumidor. Esta ley también establece las facultades de la autoridad de aplicación, el procedimiento administrativo y el trámite recursivo judicial. Su Artículo 1° establece que su finalidad es lograr una implementación más efectiva de los derechos de los consumidores en el territorio de la provincia, conforme a los principios establecidos en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Río Negro, y diversas leyes nacionales vinculadas al consumo, tales como la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y la Ley 22.802 de Lealtad Comercial:

"La presente ley tiene por finalidad regular derechos, principios y reglas en materia de políticas públicas, facultades de la autoridad de aplicación, procedimiento administrativo y trámite recursivo judicial, tendientes a lograr una mejor implementación y una mayor efectividad en el territorio de la Provincia de Río Negro de los derechos de los consumidores y usuarios reconocidos en el artículo 42 de la Constitución Nacional, el artículo 30 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, por el Código Civil y Comercial de la Nación, por la ley nacional n° 24240 y sus modificatorias -de Defensa del Consumidor-, por la ley nacional n° 22802 y sus modificatorias -de Lealtad Comercial-, por la ley nacional n° 19511 y sus modificatorias -de Metrología Legal- y las demás leyes, normas reglamentarias, modificatorias y complementarias de las anteriores que hacen a la integración normativa en las relaciones de consumo, ello, sin perjuicio de las competencias concurrentes de la autoridad nacional de aplicación." (Ley 5.414, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2006, Art. 1°)

En cuanto a la autoridad de aplicación, la Ley provincial establece en su Artículo 2°, que la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro es el organismo encargado de la implementación de esta normativa, facultandola a delegar funciones en organismos de su dependencia y celebrar convenios de colaboración con entidades públicas o privadas, con el fin de garantizar la efectiva protección de los derechos de los consumidores:

"La Agencia de Recaudación Tributaria o la que en el futuro la reemplace será la autoridad de aplicación a los efectos de esta ley y de las leyes nacionales y provinciales de Defensa del Consumidor, sin perjuicio de las funciones de los demás organismos de la provincia que persigan la protección y defensa del consumidor o de problemáticas afines a las establecidas por esta ley. Es, asimismo, la autoridad de aplicación para los fines del artículo 3° de la ley nacional n° 20680. A los efectos de garantizar la defensa y protección de los derechos de los consumidores, la autoridad de aplicación tendrá facultades para delegar funciones en organismos de su dependencia y para firmar convenios o acuerdos de colaboración con organismos públicos o privados a fin de hacer eficaz y efectiva la implementación de los objetivos de la presente ley". (Ley 5.414, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2019, Art. 2°)

En resumen, la delegación de competencias realizada por el Estado Nacional a las provincias ha permitido que Río Negro establezca a la Agencia de Recaudación Tributaria como autoridad de aplicación local en materia de defensa del consumidor. Esta asignación resalta la importancia de analizar las características y competencias de dicho organismo para evaluar su eficacia en la implementación de la ley y la protección de los derechos de los consumidores.

CAPÍTULO III

La actuación de la Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro

En la provincia de Río Negro opera un organismo de recaudación encargado de percibir los tributos, con el objetivo de sostener el Estado provincial. Este ente posee la potestad tributaria, con las prerrogativas exorbitantes que su función requiere.

La Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro fue creada mediante la Ley Orgánica Provincial N.º 4.667, la cual establece en su artículo primero que dicho organismo autárquico se encuentra bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la provincia:

"Créase la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia de Río Negro, como entidad autárquica de derecho público en el ámbito de la Provincia de Río Negro. Tendrá su domicilio legal en la ciudad de Viedma y estará bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos". (Ley 4.667, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2011, art. 1º)

Según la normativa vigente, la finalidad principal de la Agencia es la determinación, fiscalización y percepción de los tributos provinciales. En consecuencia, esta entidad desempeña un rol fundamental en la obtención de los recursos financieros necesarios para el funcionamiento del Estado provincial, lo que evidencia su vinculación con el Poder Ejecutivo, responsable de la administración de esos recursos obtenidos. En este sentido dispone:

“La Agencia de Recaudación Tributaria tiene por finalidad la ejecución de política tributaria provincial mediante la determinación, fiscalización y percepción de los tributos y accesorios dispuestos por las normas legales, la administración del Catastro Territorial y del Registro de la Propiedad Inmueble. La Agencia de Recaudación Tributaria podrá recaudar otros ingresos públicos por mandato legal específico, por encargo del Poder Ejecutivo o en virtud de convenios celebrados con otras entidades públicas nacionales, provinciales o municipales. La Agencia de Recaudación Tributaria es la autoridad de aplicación del Código Fiscal de la provincia (ley n° 2686) y de la Ley de Catastro Provincial (ley E n° 3483)”. (Ley 4.667, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2011, art. 3°)

En relación con su dirección, el artículo 7 de la norma establece que la Agencia será administrada por un Director Ejecutivo designado y removido por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura:

“La Dirección Superior y la Administración de la Agencia de Recaudación Tributaria estará a cargo de un (1) Director Ejecutivo que será designado y removido por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura, con rango y remuneración de Secretario de Estado. La duración de su mandato será de cuatro (4) años. Podrá el Director Ejecutivo ser designado por períodos sucesivos. Cuando por cualquier motivo se produjere la vacancia del cargo antes del vencimiento del mandato, la designación del reemplazante se hará por el término que reste hasta la finalización del mandato inconcluso”. (Ley 4.667, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2011, art. 7°)

Dicha disposición demuestra la dependencia de la Agencia respecto del Poder Ejecutivo provincial, al ser éste quien nombra y remueve a su principal autoridad. Además, el Director Ejecutivo, entre sus atribuciones, debe rendir anualmente al Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos los Compromisos de Gestión y el anteproyecto de presupuesto de gastos e inversiones y cálculo de recursos para el año siguiente (Ley 4.667, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2011, art. 8°), reforzando la subordinación de la Agencia a dicho ministerio.

Agregando que, no solo pende de lo precedentemente mencionado para funcionar sino que, su patrimonio se constituye por los bienes que el Estado Provincial le asigne:

“El patrimonio de la Agencia de Recaudación Tributaria estará constituido por todos los bienes que le asigne el Estado provincial y por aquéllos que le sean transmitidos o

adquiera por cualquier causa jurídica, quedando afectados los bienes propios o los cedidos en uso, créditos, derechos y obligaciones de las fusionadas Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, Dirección General de Rentas y Dirección General de Catastro e Información Territorial. El Poder Ejecutivo queda facultado para afectar los inmuebles en uso por las reparticiones de los precitados órganos que son propiedad del Estado provincial. La Agencia de Recaudación Tributaria deberá llevar el inventario general de los bienes en forma actualizada”. (Ley 4.667, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2011, Art. 14°)

No obstante, surge una contradicción evidente: si este organismo no es independiente del Poder Ejecutivo, podría verse condicionado en la aplicación de sanciones y en la defensa de los derechos de los consumidores.

En materia de defensa del consumidor, como se ha mencionado en el capítulo precedente, la Ley 5.414 establece como autoridad de aplicación a la Agencia de Recaudación Tributaria. Le asigna la facultad de iniciar de oficio o ante denuncia un procedimiento administrativo. Todo este procedimiento desde la denuncia, en su caso, hasta la conclusión de la etapa conciliatoria, si existiese, será gratuito para consumidor o usuario (Ley 5.414, Art. 35°) rigiendo, además, el principio in dubio pro consumidor en caso de duda de la normativa a aplicar (Ley 5.414, Art. 56°).

En el supuesto que el procedimiento se inicie de oficio, se asigna un inspector de la Agencia de Recaudación, quien deberá labrar acta de los hechos de la presunta infracción (Ley 5.414, Art. 28°). Se le otorgará al infractor la posibilidad de realizar su descargo y ofrecer prueba que considere pertinente dentro de los 5 días de notificado, si de los hechos verificados surge “prima facie” la existencia de infracción (Ley 5.414, Art. 29°).

Sin embargo, si el procedimiento iniciare por denuncia o reclamo, el comienzo del sumario podrá hacerse por escrito legible confeccionado al efecto en las formalidad establecidas por la ley, por escrito a través de formularios que habilite la autoridad de aplicación, o bien, mediante formularios electrónicos brindados por la autoridad misma. (Ley 5.414, Art. 32°)

La Agencia de Recaudación Tributaria podrá, para esclarecer rubros, motivos, proveedores, empresas u otros parámetros, determinar la implementación de una etapa conciliatoria y su respectiva audiencia (Ley 5.414, Art. 37°).

Una vez definida la apertura de instancia conciliatoria, deberá notificarse a las partes con un plazo no menor a 5 días. Celebrada la audiencia deberá labrarse acta de lo sucedido en ella, debiendo el funcionario actuante aconsejar a las partes a arribar a acuerdo para resolver el conflicto (Ley 5.414, Art. 38°).

En el supuesto de que exista acuerdo se procederá a su homologación por parte de la autoridad de aplicación, la cual tendrá fuerza ejecutoria (Ley 5.414, Art. 40°), excepto que ésta disponga que, por los hechos denunciados, su naturaleza y aptitud para ocasionar daños o peligros para el interés colectivo o derechos de incidencia colectiva, continuar con el sumario y aplicar sanciones que correspondan por violación a la normativa consumeril. En éste caso, el proveedor que ha infringido la norma será susceptible de las sanciones sin perjuicio del cumplimiento imperativo de las obligaciones nacidas por acuerdo (Ley 5.414, Art. 40°).

En cuanto a la prueba, se admitirá únicamente ante hechos controvertidos por medios documentales, testimoniales, informes y pericial, corriendo por cuenta del interesado (Ley 5.414, Art. 50°). El plazo estipulado por la norma en el cual puede producirse es de 20 días hábiles, siendo prorrogables cuando exista causa que así lo justifique (Ley 5.414, Art. 51°).

Con relación a las sanciones, los infractores son pasibles de aquellas que establece la norma nacional de Derechos del Consumidor y Usuario (Ley 5.414, Art. 62°). Su aplicación y graduación se fundará en:

- a. El perjuicio resultante de la infracción para el consumidor o usuario.*
- b. La posición en el mercado del infractor; con expresa consideración de si existen situaciones de oligopolio y/o monopolio y/o si el infractor se trata de una Pyme o no.*
- c. La cuantía del beneficio obtenido.*
- d. El grado de intencionalidad.*
- e. La gravedad de los riesgos o de los perjuicios sociales derivados de la infracción y su generalización.*
- f. La reincidencia y las demás circunstancias relevantes del hecho. Se considerará reincidente a quien, habiendo sido sancionado por una infracción a la legislación de Defensa del Consumidor y la misma se encontrare firme en sede administrativa,*

incurra en infracción a la misma legislación, dentro del término de cinco (5) años desde la comisión del hecho”. (Ley 5.414, Legislatura de Río Negro, 2019, Art. 63°)

Las sanciones pueden consistir en:

- 1) sanción administrativa de contrapublicidad al infractor que, a través de la información o publicidad, hubiera incurrido en prácticas engañosas o abusivas, estableciendo las pautas de rectificación publicitaria de forma capaz de eliminar los efectos de la infracción y que será divulgada por el responsable, a su costo, en la misma forma, frecuencia y dimensión, y preferentemente por el mismo medio, lugar, espacio y horario. (Ley 5.414, Art 64°)
- 2) Decomiso de la mercadería y/o producto de la infracción. (Ley 5.414, Art. 68°)
- 3) Clausura del establecimiento o la suspensión del servicio afectado por un plazo determinado. (Ley 5.414, Art. 70°)
- 4) Multa pecuniaria ante incomparecencia a la instancia conciliatoria. (Ley 5.414, Art. 41°)

Una vez concluida las actuaciones sumariales, dentro de los 90 días la autoridad de aplicación debe emitir resolución administrativa, el Art. 59° de la Ley 5.414 dispone en cuanto a recursos cuando sea el titular de la autoridad de aplicación quien emita la resolución:

“Concluidas las diligencias sumariales, sin más trámite la autoridad de aplicación dictará la resolución definitiva dentro del término de noventa (90) días hábiles a contar desde que las actuaciones se encuentren en estado, lo que certifica el instructor de la causa. Cuando la resolución sea dictada por el titular de la autoridad de aplicación agotará la instancia administrativa y será recurrible por vía de apelación judicial ante la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería con competencia en el lugar de comisión del hecho, la que actuará como tribunal de única instancia ordinaria, en relación y con efecto devolutivo, excepto cuando se hubieran denegado medidas de prueba, en cuyo caso será concedido libremente. Dicho recurso se interpondrá y fundará ante la misma autoridad que dictó la resolución dentro de los diez (10) días de notificada. La autoridad de aplicación al declarar la admisibilidad del recurso remitirá las actuaciones al Tribunal con

competencia constituyendo domicilio procesal a los efectos que pueda corresponder y pudiendo incluir en la resolución de admisibilidad un informe para el Tribunal sobre los agravios formulados. La sentencia de la Cámara será recurrible tanto por el sumariado como por la autoridad de aplicación por ante el Superior Tribunal de Justicia mediante el Recurso de Casación contemplado en el artículo 285 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial. En caso de interposición de Recurso de Casación por parte del sumariado, se deberá dar traslado del mismo a la autoridad de aplicación. Cuando la resolución hubiera rechazado la aplicación del daño directo expresamente petitionado por el denunciante en su denuncia, a éste le asistirá el derecho de interponer el recurso de apelación judicial previsto en la presente norma y eventualmente el recurso de casación”.(Ley 5.414, Legislatura de Río Negro, 2019, Art. 59°)

Si es un funcionario delegado quien emite la resolución, y no el titular del organismo, entonces procederá, para agotar instancia administrativa, la apelación administrativa como recurso, que deberá interponerse y fundarse dentro de los 10 días ante el mismo que la haya dictado:

“Cuando la resolución sea dictada por algún funcionario delegado, a los fines de agotar la vía administrativa, deberá interponerse recurso administrativo de apelación que deberá presentarse y fundarse ante la autoridad que dictó la resolución dentro del plazo de 10 días de notificada la misma. El recurso será resuelto por el titular de la autoridad de aplicación y la resolución que dicte agotará la instancia administrativa. Denegado el recurso de apelación administrativo quedará habilitada la interposición del recurso de apelación judicial previsto en el artículo anterior. El recurso de apelación administrativa también podrá ser interpuesto por el consumidor que haya solicitado la aplicación de daño directo y le haya sido denegado”. (Ley 5.414, Legislatura de Río Negro, 2019, Art. 60°)

Es importante resaltar que, en la provincia, desde el año 2022 se rectificó el Código Contencioso Administrativo (Ley 5.106) a través de la Ley 5.573. Se introdujo una modificación en relación a la competencia de los tribunales administrativos contenciosos, por lo que son éstos desde el año 2022 los competentes para atender en los recursos contra las

resoluciones de la ART, lo que se desprende del Art. 1° de la norma citada por ser éste un procedimiento especial administrativo:

“Corresponde a los tribunales con competencia en lo procesal administrativo el conocimiento y decisión de las causas en las que sean parte los Estados provincial o municipal, sus entidades descentralizadas y los entes públicos no estatales o privados en cuanto ejerzan potestades públicas. También son competentes en la instancia recursiva prevista para la revisión judicial en los procedimientos administrativos especiales”. (Ley 5.573, Legislatura de la provincia de Río Negro, 2022, Art. 1°)

Asimismo introduce el Art. 8° bis a la Ley 5.106 de la provincia, en lo que respecta a la forma y plazo de interposición de los recursos en aquellos procedimientos de carácter especial, tal como es el de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios que dispone la Ley 4.139:

“Trámite en los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En los procedimientos administrativos no regulados en la ley A n° 2938, los recursos previstos en la normativa específica deben interponerse ante el organismo que dictó el acto administrativo, dentro de los treinta (30) días de notificado el acto. La autoridad administrativa, verifica si se encuentra interpuesto en término y, en tal caso, lo concede y eleva al Juzgado en lo Contencioso Administrativo competente en razón del territorio, dentro de los cinco (5) días de interpuesto. Salvo disposición expresa en contrario en el acto de concesión de la autoridad administrativa, la interposición del recurso no suspende los efectos del acto impugnado. Dentro de los tres (3) días computados desde que el expediente llega al Juzgado en lo Contencioso Administrativo se dicta la providencia por la cual se notifica a la recurrente la radicación y habilitación de un plazo de diez (10) días para que exprese agravios, oportunidad, en la que podrá además, indicar las medidas de prueba denegadas en instancia administrativa que tenga interés en replantear. Cumplido ello, se aplican las normas procesales previstas en el Código Procesal Administrativo”. (Ley 5.573, Legislatura de la provincia de Río Negro, 2022, Art. 8° bis)

Se observa que hay un intento de salvar, de alguna manera, la actuación del organismo administrativo, otorgando al particular que forma parte del procedimiento, la viabilidad de

recurrir la decisión ante los tribunales judiciales. Lo cual pretende cumplir con algunas de las pautas del debido proceso contenidas en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que integran nuestro sistema positivo vigente.

Sin embargo, cuando una resolución administrativa impone una sanción, existe un requisito especial para interponer un recurso: el pago previo del monto de la multa. De acuerdo con el Artículo 61° de la Ley 5.414:

"En todos los casos, para interponer el Recurso Judicial de Apelación contra una resolución administrativa que imponga pena de multa, se deberá depositar el correspondiente monto de la multa impuesta y presentar el comprobante del depósito con el escrito de apelación, sin cuyo requisito será desestimado". (Ley 5.414, Legislatura de la Provincia de Río Negro, 2019, art. 61°).

Este principio, conocido jurisprudencialmente como *solvet et repete* ("pague y repita"), ha sido aceptado en materia tributaria provincial como un requisito constitucionalmente válido para acceder a la instancia recursiva judicial. No obstante, en el ámbito del derecho del consumidor, donde se prioriza la protección de los derechos humanos, este requisito podría afectar el acceso a la justicia. Esto se torna especialmente problemático para los consumidores que deseen impugnar resoluciones erróneas en su contra, como aquellas que consideran maliciosa una denuncia y les imponen una multa. Asimismo, podría representar una barrera para los proveedores que pretendan ejercer su derecho constitucional de defensa ante decisiones que consideren abusivas.

Por otra parte, la atribución de funciones en materia de consumo a un organismo cuya competencia principal es la recaudación tributaria resulta paradójica. Al encontrarse dentro de la órbita económica de la provincia y estar a cargo de la fiscalización y percepción de tributos, la independencia e imparcialidad de la Agencia pueden verse comprometidas cuando una de las partes involucradas en el procedimiento es un proveedor de servicios públicos. En este contexto, la falta de autonomía del organismo podría traducirse en un perjuicio para la garantía constitucional del debido proceso del consumidor o usuario.

Se plantea el siguiente caso hipotético en el que, un consumidor radique una denuncia ante la autoridad de aplicación de consumo, la Agencia de Recaudación Tributaria de la

Provincia de Río Negro, por exceso del monto de la tarifa con causa de servicio brindado por empresa de economía mixta o empresa pública. Tal puede ser el caso de Aguas Rionegrinas. Con todo lo estipulado precedentemente la imparcialidad e independencia se pierde ya que, el ente autárquico que tiene a su cargo velar por los derechos e intereses del consumidor y el bien común es parte del mismo Poder titular de Aguas Rionegrinas, sumado a la gran desventaja probatoria que padece el consumidor o usuario constituida por la desigualdad inherente de las relaciones de consumo.

En conclusión, si bien la Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro se define como un ente autárquico, su estructura, designación de autoridades, la composición de su patrimonio y relación con el Poder Ejecutivo provincial ponen en duda su verdadera independencia. La supervisión del Ministerio de Hacienda, la obligación de rendir cuentas a dicho organismo y la designación del Director Ejecutivo por parte del Ejecutivo provincial generan un marco de dependencia que podría afectar su imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, particularmente en materia de defensa del consumidor.

CAPÍTULO IV

Análisis de la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia: legitimidad de la actuación del organismo administrativo provincial

En la provincia de Río Negro, el Superior Tribunal de Justicia (STJ) ha confirmado el rol de la Agencia de Recaudación Tributaria como autoridad de aplicación en materia de consumo a través de dos fallos recientes. Aunque en dichas resoluciones el tribunal no se expide expresamente sobre la constitucionalidad de las competencias conferidas por ley a dicho organismo, tampoco cuestiona las sanciones impugnadas por los infractores en ninguno de los dos casos, lo que implica una validación implícita de su facultad sancionatoria.

El primero de ellos es “Banco Credicoop Cooperativo Limitado s/ queja en: Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro- Departamento de Defensa del Consumidor- Fernandez Adriana Marcela c/ EDERSA- Banco Credicoop s/ apelación” del año 2021, en este caso la recurrente se agravia de la multa impuesto por la autoridad de

aplicación en concepto de incumplimiento al deber de información respecto de transacciones de débito de dinero que se encontraba en su poder por ser la entidad bancaria con la cual la usuaria, en este caso, había contratado.

Pese a no concederle el recurso extraordinario, ni siquiera en queja, por no estar debidamente fundado el agravio ni cumplir con las formalidad exigidas de admisibilidad, el STJ realiza una línea argumentativa un poco tímida sobre la facultad discrecional de la administración pública y la poca intervención de revisión judicial posterior en ésta materia:

“Como último obstáculo al acceso a la instancia extraordinaria respecto a la procedencia y cuantificación de multas y sanciones en el ámbito del sistema de defensa del consumidor, cabe recordar un fallo reciente donde se encontraba involucrada una entidad bancaria en el que se señaló: "En relación al agravio donde la compañía aseguradora alega un desmesurado exceso de punición por parte de Defensa del Consumidor, ante todo es preciso recordar que este Cuerpo tiene dicho de modo reiterado que no corresponde al control judicial inmiscuirse en el ejercicio de una facultad discrecional cuando no se advierte irrazonabilidad o arbitrariedad. Y este principio resulta de especial consideración en los procesos administrativos tramitados por ante la Dirección de Comercio Interior por infracción a las leyes N° 24240 y D N° 2817, que consagran el marco legal de protección a los consumidores y usuarios”. (Banco Credicoop Cooperativo Limitado s/ queja en: Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro- Departamento de Defensa del Consumidor- Fernandez Adriana Marcela c/ EDERSA- Banco Credicoop s/ apelación, STJ de Río Negro, 2021)

Agrega que, de realizar tal revalorización sobre la actividad administrativa discrecional, podría incurrir en una vulneración en la separación de poderes, desatendiendo que la actividad jurisdiccional la ejerce por excelencia con base en el mandato constitucional y, en lineamiento con las garantías constitucionales del debido proceso, el Poder Judicial. En este sentido, en dicho fallo (2021) el tribunal expresa que:

“En consecuencia, no se advierte en dicho análisis un supuesto extraordinario de arbitrariedad o irrazonabilidad en la aplicación de dichos estándares, lo que sí existió es un margen discrecional de libre apreciación a cargo de la Administración (“núcleo

interno" de lo discrecional). No incumbe al Juez revalorar y ponderar una elección ya realizada por la Administración, pues ello implicaría administrar, sustituir al órgano administrativo competente y "vulnerar la división de poderes"."(Banco Credicoop Cooperativo Limitado s/ queja en: Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro- Departamento de Defensa del Consumidor- Fernandez Adriana Marcela c/ EDERSA- Banco Credicoop s/ apelación, STJ de Río Negro, 2021)

Así pues, dos años más tarde, el Superior Tribunal de la provincia atiende el caso "Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro (Departamento de Defensa del Consumidor) S- Cruz Miguel Angel C- United Airlines Inc. S/ apelación (cc) - Casación", en el que la recurrente solicita se le revoque una sanción impuesta por la autoridad de aplicación de consumo fundado en que fue interpretada la norma nacional 24.240 de manera aislada y contraria al Art. 2° del Código Civil y Comercial, el cual dispone una interpretación armónica de la legislación argentina, por no tener en consideración al decidir el instituto del error esencial como eximente de responsabilidad al no encontrarse como tal en la normativa de orden público consumeril.

Los hechos llegan a la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, Minería y Contencioso Administrativo de la Primera Circunscripción Judicial, originados en una compra realizada por un consumidor de United Airlines Inc. en la que obtuvo nueve pasajes de Chile a Sidney a un precio por debajo del normal de mercado. La empresa proveedora del servicio de transporte argumentó en sus agravios que se debió a un error en la información de la publicidad y que, por este motivo, el consumidor debió advertir tal inconsistencia en el precio y que, tal situación, fue la que motivó la compra por parte del aquí consumidor.

El máximo tribunal de la provincia se detiene a analizar los supuestos de configuración del error esencial y la incidencia del principio de buena fé como principio rector de todas las relaciones contractuales, determinando que, independientemente de la protección que merece el consumidor, éste debe también sujetarse al deber de obrar correctamente, como lo haría una persona honorable, diligente y prudente. Por lo tanto rechaza la aplicación de la multa impuesta, luego de analizar que los presupuestos del error esencial se encontraban constituidos para eximir de responsabilidad a la empresa por

encontrarse nula la oferta, queda sin sustento la infracción impuesta al proveedor del servicio por la Agencia de Recaudación.

Cabe señalar que, si bien el Superior Tribunal de Justicia (STJ) rechaza la aplicación de la contravención, no lo hace sobre la base de una falta de legitimación por parte de la Agencia de Recaudación. Por el contrario, al reconocer el error esencial como una causal eximente de responsabilidad, se ve en la necesidad de afirmar, como aspecto central de su argumentación, la validez formal de la imposición de dicha sanción. En este sentido, en su sentencia, el tribunal se pronuncia específicamente sobre el derecho administrativo sancionador en materia de consumo, señalando lo siguiente:

“No desconozco que el derecho administrativo sancionador se configura cuando el infractor no ha observado la diligencia exigible en razón de la actividad que realiza, y que, en general, lo que se tiene en cuenta no es el daño real, sino el daño potencial o riesgo, pues predominan las infracciones formales, constituidas por la simple omisión o comisión antijurídica que no precisa ir acompañada de un resultado lesivo”. (Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro (Departamento de Defensa del Consumidor) S- Cruz Miguel Angel C- United Airlines Inc. S/ apelación (cc) - Casación, STJ de Río Negro, 2023)

De este modo, se reconoce en la Agencia de Recaudación Tributaria la facultad legítima para determinar la existencia de una infracción, ya sea debido a que el proveedor ha incurrido en una conducta dolosa prohibida por el ordenamiento jurídico o porque ha omitido cumplir una obligación, como el deber de brindar información clara y precisa en las publicidades. Sin embargo, este reconocimiento no considera las características constitucionales inherentes a la función jurisdiccional al momento de imponer sanciones, más allá del cumplimiento del control judicial como garantía del debido proceso.

En este contexto, resulta llamativo que, al no haberse planteado expresamente en los litigios la relación de dependencia del organismo recaudador con el Poder Ejecutivo, el tribunal superior, en ambas instancias de casación antes mencionadas, haya omitido abordar el impacto que esto genera en los derechos de los ciudadanos. Estos, al acudir a la instancia administrativa en busca de soluciones ágiles y eficientes, terminan exponiendo su patrimonio al arbitrio de intereses económicos y políticos vinculados a la recaudación provincial.

CONCLUSIÓN

La ley orgánica de la Agencia ha sido clave para aclarar su dependencia del Poder Ejecutivo, lo que pone en evidencia la dificultad de separar ambos entes en su funcionamiento, dado que la Agencia gestiona los fondos provinciales, lo cual introduce influencias políticas y económicas en su actuación. No obstante, nunca se ha cuestionado la función jurisdiccional de la administración pública, siempre que se garantice la independencia e imparcialidad del proceso, como lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia en el caso Ángel Estrada y Cía. Sin embargo, el enfoque de esta investigación se centró en analizar la competencia de un organismo regulador en la resolución de conflictos entre los prestadores de bienes y servicios y consumidores/usuarios, tema sobre el que la Corte ha expresado principios generales aplicables a todos los tribunales, ya sean administrativos o judiciales.

El debido proceso, según se ha argumentado, encuentra respaldo en diversas normativas internacionales, especialmente en las interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha subrayado que esta garantía no se limita al ámbito penal, sino que debe extenderse a todas las decisiones del poder estatal que afecten los intereses de los individuos. En este contexto, es imprescindible que los procedimientos administrativos aseguren la imparcialidad y la independencia, condiciones que se ven comprometidas cuando el mismo organismo recaudador es quien puede sancionar imponiendo por ejemplo multas con destino al erario público. Este hecho genera una falsa percepción de justicia, limitando el acceso efectivo a una justicia imparcial.

Aunque la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor establece procedimientos administrativos a nivel nacional, y la Ley 5.414 regula el ámbito provincial, asignando a la Agencia de Recaudación Tributaria como autoridad de aplicación, se ha demostrado que el acto administrativo de esta entidad no garantiza completamente el debido proceso, más aún cuando se impone el principio "pague y luego repita", que limita el acceso a la revisión de la decisión por la judicatura. Este punto queda claramente reflejado en la forma de designación

del Director Ejecutivo de la Agencia y en su dependencia del Poder Ejecutivo, lo que compromete la autonomía de la función jurisdiccional.

Siguiendo las reflexiones de Sagués sobre la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial, se concluye que la dependencia económica de la Agencia de Recaudación de un poder del Estado socava la autonomía que se requiere para una verdadera administración de justicia. Así, el procedimiento administrativo en materia de consumo en Río Negro contraviene las garantías internacionales, ya que no se cumple con los principios establecidos por la Corte Interamericana en cuanto a la independencia del juez, su nombramiento adecuado y la garantía contra presiones externas.

Por tanto, se concluye que se ha podido confirmar la hipótesis, en tanto la estructura actual de la Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro vulnera derechos fundamentales, al permitir que un ente recaudador decida sobre los derechos de los proveedores, consumidores y usuarios, sin garantizar las mínimas condiciones de imparcialidad e independencia.

Entiendo que la facultad jurisdiccional administrativa en cabeza del titular de la Agencia de Recaudación Tributaria, no respeta los parámetros establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tal como fueran reseñados, para la emisión de un acto jurisdiccional administrativo, que garantice el debido proceso y el derecho de defensa de las partes involucradas.

BIBLIOGRAFÍA

- Barocelli, S. S. (2016). Impactos del nuevo Código Civil y Comercial en el Derecho del consumidor.
- Comadira, R., & Escola, H. (2017). Curso de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (n.d.). Tratado de Derecho Administrativo, TOMO II (2006th ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2017). Tratado de Derecho Administrativo, TOMO I. Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- H. Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Methodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>
- Rodriguez M.C., D., J.Z., J., L.L., M., M.G., R., M.O., R., & V.C., O. (2011). Metodología de la Investigación Jurídica (2da. Edición). Facultad de Derecho Universidad Veracruzana.
- Sagués, N. P. (2007). Manual de Derecho Constitucional.
- Stiglitz, G. (2015). Tratado de Derecho del Consumidor, TOMO I. La Ley.
- Stiglitz, G. (2015). Tratado de Derecho del Consumidor, TOMO IV. La Ley.

NORMATIVA CONSULTADA:

- Congreso de la Nación Argentina. (1993). Ley de Defensa del Consumidor (24.240). InfoLeg. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm>
- Congreso de la Nación Argentina. (1994). Constitución Nacional. InfoLeg. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

- Congreso de la Nación Argentina. (2015). Código Civil y Comercial de la Nación. InfoLeg.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm>
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (2006). Ley 4.139.
<https://web.legismn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=7564>
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (2007, marzo 1). Diario de sesiones.
<https://web.legismn.gov.ar/legislativa/sesiones/documento?id=757&d=diario>
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (2011). Ley 4.667.
<https://web.legismn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=8573>
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (2019). Ley 5.414.
<https://web.legismn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=10228>
- Legislatura de la provincia de Río Negro. (2022). Ley 5.573.
<https://www.saij.gob.ar/5573-local-rio-negro-modificacion-codigo-procesal-administrativo-lpr0005573-2022-07-01/123456789-0abc-defg-375-5000rvorpyel?&o=12&f=Total%7CTipo%20de%20Documento%7CFecha/2022%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema/Derecho%20procesal%7CE>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (1978). Declaración Americana de Derechos Humanos.

https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

JURISPRUDENCIA CONSULTADA:

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Corte Suprema de Justicia. (2005). Angel Estrada y Cía. S.A c/ resol. 71/96- Sec. Ener. y Puertos. <https://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-angel-estrada-cia-sa-resol-71-96-sec-ener-puertos-expte-750-002119-96-recurso-extraordinario-fa05000211-2005-04-05/123456789-112-0005-0ots-eupmocsollaf#>
- Superior Tribunal de Justicia de Río Negro. (2021). Banco Credicoop Cooperativo Limitado s/ queja en: Agencia de Recaudación Tributaria de la provincia de Río Negro- Departamento de Defensa del Consumidor- Fernandez Adriana Marcela c/ EDERSA- Banco Credicoop s/ apelación. https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=bb9df705-0f0b-4386-bb17-05ceec0405ac5&stj=1&usarSearch=1&option_text=0
- Superior Tribunal de Justicia de Río Negro. (2023). AGENCIA DE RECAUDACION TRIBUTARIA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO (DEPARTAMENTO DE

DEFENSA DEL CONSUMIDOR) S- CRUZ MIGUEL ANGEL C- UNITED
AIRLINES INC. S/ APELACION (CC) - CASACIÓN.

https://fallos.jurionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=1bd07e48-d7de-45df-8ed8-bb6edebd60c5&stj=1&usarSearch=1&texto=&option_text=0

