En Buenos Aires, a 11 de septiembre de 2018, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, a efectos de conocer del recurso interpuesto en los autos caratulados “LAN AIRLINES SA c/ ANAC s/ RECURSO DIRECTO PARA JUZGADOS”, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El señor juez de Cámara Rogelio W. Vincenti dijo:

1º) Que, Lan Airlines SA (en adelante, “LAN”) interpuso recurso directo, en los términos del art. 215 del Código Aeronáutico, con el objeto de que se declare la nulidad de la resolución 21/15 de la Administración Nacional de Aviación Civil (en adelante, “ANAC”), que denegó el recurso de apelación deducido en los términos del art. 48 del Anexo I, del decreto 326/82, contra la disposición 39/14 de la Dirección Nacional de Transporte Aéreo (en adelante, “DNTA”). Mediante este último acto, se impuso a la actora una multa de dólares dieciséis mil doscientos (U$S 16.200) por la cancelación de seis (6) vuelos comerciales de pasajeros, sin haber realizado la comunicación correspondiente a la autoridad de control.

2º) Que, por sentencia obrante a fs. 354/360vta., el señor juez de primera instancia rechazó la impugnación judicial e impuso las costas del proceso a LAN, por entender que no existía causal que justifique apartarse del principio objetivo de la derrota (art. 68, primer párrafo, del CPCCN).

El magistrado concluyó en que la compañía aérea había transgredido la norma atinente a la materia y que no correspondía eximirla de la consecuente responsabilidad que le cabía por tal circunstancia.

Para así resolver, liminalmente, descartó el planteo de inconstitucionalidad relativo al régimen sancionatorio instaurado por el decreto 326/82, con sustento en los fundamentos expuestos por la Sra. Fiscal Federal en su dictamen a fs.349/350vta, que hizo propios.

Decidido ello, tras efectuar una reseña de las actuaciones administrativas y de las normas en que se sustentaron las decisiones impugnadas, el magistrado desestimó las críticas vertidas respecto del sumario de faltas instrumentado por la autoridad aeronáutica, al entender que no se habían violado las normas procedimentales de comprobación y juzgamiento regulado por el ordenamiento vigente al momento en que fue dictado el acto en cuestión.

En este sentido, precisó que la conducta de LAN encuadraba en una de las infracciones previstas por el Código Aeronáutico y que el acta sumarial revestía la calidad de instrumento público, de modo que lo que aquélla alegaba era insuficiente para desvirtuar las irregularidades constatadas y las consecuencias que la Administración consideró le cabían producto de su accionar.

Seguidamente, rechazó el cuestionamiento concerniente a la violación de la garantía de la doble instancia administrativa, al entender que se dio un acabado cumplimiento a los requisitos legales previstos por el art. 210 del Código Aeronáutico.

Además, resaltó que la máxima autoridad competente para entender el recurso de apelación interpuesto por la recurrente era la ANAC y, por consiguiente, no se había producido afectación alguna a su derecho de defensa.

Tampoco acogió el pedido de revisión de la multa aplicada, por considerar que fue impuesta dentro de los parámetros establecidos por el Código Aeronáutico y su decreto reglamentario.

Finalmente, entendió inoficioso expedirse respecto de la medida cautelar solicitada por la demandante.

3º) Que, contra tal pronunciamiento, únicamente la parte actora interpuso recurso de apelación (v. fs. 361), que fue concedido libremente a fs. 364.

Puestos los autos en la Oficina, expresó sus agravios a fs.368/371vta., que fueron contestados por la ANAC a fs. 373/375vta.

A fs. 376/378 se expidió el Sr.Fiscal General que interviene ante esta Cámara.

4º) Que, en sustancial síntesis, la apelante señala que el a quo omitió expedirse respecto de la nulidad del procedimiento administrativo oportunamente planteada por la falta de agotamiento de la vía administrativa y por el incumplimiento de la “doble instancia” contemplada en el art. 210 del Código Aeronáutico.

En este punto, en esencia, aduce que el magistrado de grado “pasa por alto la flagrante ilegalidad del procedimiento dada POR LA FALTA DE AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA DESDE QUE EL RECURSO DE APELACION INTERPUESTO EN SEDE ADMINSITRATIVA ES RESUELTO POR LA PROPIA ANAC” (sic; v. fs. 368vta., cuarto párrafo). Y que el procedimiento “simula una doble instancia o una instancia de revisión que en los hechos no existe”, ya que la interposición de un recurso de apelación conllevaba la revisión del acto por un organismo fuera del ámbito de la ANAC (v. fs. 370, primer párrafo).

Luego, pone de resalto que las resoluciones de entes (como la ANAC) deben ser revisadas en alzada por un ministerio inmediatamente superior a ellos y que, las resoluciones impugnadas deberían ser resueltas “.en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (o en la Secretaría de Transporte que forma parte de la estructura funcional de ese Ministerio)”, más nunca por el mismo ente contra el cual se recurrió (v. fs. 370, cuarto párrafo).

Finalmente, objeta que el hecho de que la ANAC impida la revisión del acto sancionatorio por un organismo administrativo por fuera de su ámbito, porque ello no sólo importaría la violación de la garantía que aquel ente debe asegurar, sino que, además, viola el debido proceso legal en sede administrativa (v. fs. 369, último párrafo).

5º) Que, a los efectos de una mejor comprensión de la problemática involucrada en autos, conviene reseñar las actuaciones administrativas, de las que se tiene fotocopias a la vista, incorporadas al expte.judicial:

– El 09/09/11, la DNTA, dependiente de la ANAC, tomó conocimiento de que la empresa LAN había cancelado seis (6) vuelos durante el mes de agosto de ese año sin realizar la comunicación correspondiente, lo que podría importar en una transgresión al número 24, del decreto 326/82 (v. fs.75/76).

– En consecuencia, el 26/02/13, el Departamento de Sumarios Aeronáuticos, también dependiente de la ANAC, dispuso la instrucción del sumario correspondiente y, el 11/03/13, se ordenó poner en conocimiento de LAN de la infracción que se le imputaba, a los efectos de darle la posibilidad de presentar su descargo y ofrecer y producir la prueba que considerara correspondiente (v. fs. 122; 123/125, respectivamente).

– El 22/04/13, LAN presentó su descargo (v. fs. 134/160).

– El 14/03/14, previo informe de la Instructora Sumariante e intervención de la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa, la DNTA dictó la disposición 39/14 por medio de la cual declaró que LAN se encontraba incursa en la infracción (tipificada en el número 24, apartados 8º y 19 del Anexo I, del decreto 326/82) por la cancelación de seis (6) vuelos comerciales de pasajeros, durante agosto de 2011, sin la correspondiente autorización de la Autoridad Aeronáutica Aerocomercial Argentina y, en consecuencia, le impuso la multa equivalente a seis (6) veces el valor de la tarifa “y” vigente para pasajeros al momento de la infracción, cuyo importe proyectaba un total de dólares estadounidenses dieciséis mil doscientos -US$ 16.200- (v. fs. 177/193).

– El 14/04/14, disconforme con lo decidido, la sancionada dedujo recurso de apelación en los términos del art. 48 del Anexo I del decreto 326/82, contra la disposición supra mencionada (v. fs. 212/228vta).

– Seguidamente, previa vista a la Dirección General Legal, Técnica y Administrativa, el 16/01/15, la ANAC rechazó el recurso interpuesto (v. resolución ANAC 21/15, a fs.238/242).

– Contra esta medida, el 24/02/15, la empresa actora interpuso recurso judicial de apelación, en los términos del art. 215 del Código Aeronáutico, que dio inicio al sub lite (v. fs. 2/33 del expte. judicial).

6º) Que, aclarado los hechos involucrados en autos, conviene efectuar una breve reseña del ordenamiento normativo aplicable al caso.

En primer lugar, el Código Aeronáutico (ley 17.285, modificada por la ley 22.390) prescribe que, al comprobarse una infracción “la autoridad aeronáutica levantará acta con relación circunstanciada de los hechos, autores, damnificados y demás elementos de juicio, remitiendo las actuaciones a la autoridad judicial o administrativa que corresponda” (art. 203).

Y que “el procedimiento a seguir en la comprobación de los hechos, la aplicación de las sanciones, la determinación de la autoridad administrativa facultad para imponerlas, así como para entender en los casos de apelación, serán fijados por Poder Ejecutivo. Dicho procedimiento será de carácter sumario y actuado, asegurando la existencia de dos instancias y el derecho de defensa.” (art. 210, subrayado añadido).

En consonancia con lo anterior, el decreto 326/82 (reglamentario de la ley 17.285) en sus arts. 33 y 34, dispone que: “Las Autoridades Aeronáuticas que, conforme la legislación reguladora de la competencia en cada uno de los ámbitos de la Administración Pública, ejerzan la dirección de las actividades comerciales de transporte aéreo, serán las Autoridades de Aplicación de la presente reglamentación”. A continuación prescribe: “El primer nivel de dicha Autoridad entenderá como primera instancia en todos los trámites a los que diera lugar la Ley N° 17 285, esta reglamentación y las normas complementarias que se dicten.Entenderá como segunda instancia, para la apelación, la Autoridad que, conforme la legislación aludida en el número 33, tenga a su cargo la dirección integral de las actividades aeronáuticas” (subrayado añadido).

El ordenamiento normativo también establece que la resolución de la Autoridad de Aplicación será recurrible ante la instancia superior (ANAC) y que su decisión agota la vía administrativa, dejando expedito el procedimiento judicial ante la justicia federal en lo contencioso administrativo previsto en el art. 215 de la ley 17.28 5 (v. art. 48 y siguientes del decreto 326/82).

Por su parte, el decreto 239/07 creó -en el ámbito de la Secretaria de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) como organismo descentralizado, instituyéndola como la autoridad aeronáutica nacional, con las funciones y competencias establecidas en el Código Aeronáutico (ley 17.285), en la ley 19.030 de Política Aérea; en los Tratados y Acuerdos Internacionales, leyes, decretos y disposiciones que regulan la aeronáutica civil en el país. Además, estableció la elaboración del Programa General de Transferencia, a los fines de centralizar las funciones inherentes a la aviación civil en la ANAC (v. arts. 1º y 3º, del decreto citado).

Mediante el decreto 1770/07 -en lo que aquí importa- aprobó el programa general de transferencia a la ANAC (v. art. 1º, del decreto mencionado) y dispuso “la transferencia de las misiones y funciones inherentes a la Aviación Civil de la SECRETARIA DE TRANSPORTE y de la SUBSECRETARIA DE TRANSPORTE AEROCOMERCIAL, ambas del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, a la ADMINISTRACION NACIONAL DE AVIACION CIVIL, con excepción de la regulación tarifaria de las políticas de transporte aerocomercial vinculadas a las concesiones de rutas y los acuerdos bilaterales” (v. art.13, del decreto aludido).

Resta agregar que ANAC designó a la DNTA como autoridad de aplicación de primera instancia para resolver cuestiones vinculadas con el régimen de faltas aeronáuticas establecido por los decretos 326/82 y 2352/83. Por otro lado, instituyó al Administrador Nacional de Aviación Civil, como autoridad de segunda instancia, para resolver en grado de apelación (v. arts. 1º y 2º, de la resolución ANAC 1036/10).

7º) Que, sentado lo expuesto, corresponde adentrarse en el examen del agravio relativo a la nulidad del procedimiento administrativo.

A tal fin, conviene recordar que el planteo de la apelante se circunscribe que el recurso administrativo interpuesto (denominado “de apelación”, según el decreto 326/82) debió ser resuelto fuera del ámbito de la ANAC. Según su entendimiento, necesariamente debió ser examinado por el Ministerio de Planificación, a los fines de agotar la vía administrativa y de cumplir con la exigencia de la “doble instancia” prevista en el art. 210 del Código Aeronáutico.

Tal tesitura carece de asidero en la medida en que, de conformidad con el Código Aeronáutico, el legislador no previo la revisión que la apelante propone. En efecto, si aquél hubiera querido indicar que el órgano encargado de la revisión del recurso en cuestión debía pertenecer a la Administración centralizada, así lo hubiera previsto expresamente, situación que no sólo aquí no se verifica sino que tampoco fue materia de agravios por la actora.

Por el art. 210 del Código aludido, el legislador atribuyó al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de -una vez comprobados los hechos que transgredan el ordenamiento normativo aeronáutico- determinar las autoridades administrativas competentes para imponer y revisar (en grado de apelación) las sanciones a aplicar por incumplimientos del régimen aeronáutico; que fue materializado por medio de los decretos 326/82, 1770/07 y resolución ANAC 1036/10 (v. en especial, arts.33 y 34; 1º y 3º; 1º y 2º, respectivamente) Así las cosas, el decreto reglamentario del Código Aeronáutico solamente completa el procedimiento administrativo especial en materia aeronáutica, previendo -dentro de los márgenes que razonablemente el Poder Legislativo le confirió al Poder Ejecutivo- pormenores relativos a las reglas y pautas formales para la interposición de ciertos medios de impugnación de las decisiones adoptadas por un organismo administrativo, ya sea ante el mismo órgano u otro jerárquicamente superior a éste. Ello, a los fines de garantizar -a los particulares- la defensas de sus derechos e intereses frente a la Administración.

En este sentido, el art. 48 del decreto 326/82 (reglamentario de la ley 17.285) es sumamente claro al disponer la posibilidad que tiene el particular de revisar la disposición de la autoridad de aplicación -de primera instancia- ante un órgano superior; así como también deja en claro que dicha revisión (en grado de apelación) agota la vía administrativa, y con ello quedó expedita la vía judicial en los términos del art. 215 de la ley 17.285 (cfr. art. 53, del decreto aludido).

En consonancia con ello y según surge de la resolución ANAC 1036/10 -la cual no constituye una delegación de competencia, como propone la apelante- la autoridad de aplicación para resolver el denominado recurso “de apelación” resulta ser la máxima autoridad de la ANAC (a saber, el Administrador Nacional de Aviación Civil), y no el Ministerio, en cuya estructura organizativa actúa aquel ente.

A esta altura del razonamiento que se viene efectuando, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho “que la primera fuente de exégesis de la ley es su letra, y cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma” (Fallos:323:620 ; 339:1514). En esta tarea también cabe asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley y, en tanto la inconsecuencia del legislador no se supone, la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de sus preceptos (Fallos: 313:1149; 327:769; 339:323 ).

De lo expuesto, se desprende que la revisión esgrimida por LAN en lo que al planteo se refiere, importa una mera discrepancia subjetiva carente de entidad suficiente para descalificar la decisión adoptada en la instancia de grado, pues lo cierto es que no existen fundamentos concretos y razonables para entender que la instancia de revisión administrativa deba efectuarse fuera del ámbito de la ANAC, ya que la denominación “de apelación” en modo alguno permite deducir que su resolución corresponde al Ministerio de Planificación, sino solamente que la revisión del acto sancionatorio compete a una autoridad superior.

En igual sentido se pronunciaron las Salas I y II de esta Cámara ante un planteo sustancialmente análogo en autos “Lan Airlines SA c/ EN – ANAC s/ Recuso directo para juzgados”, causa 14.850/14, del 15/08/17 y “Lan Airlines SA c/ EN – ANAC s/ Recurso directo para juzgado”, causa 3.271/14, del 05/09/17, respectivamente.

Todo lo dicho da cuenta que los actos administrativos impugnados fueron dictados y revisados por las autoridades competentes creadas al efecto, siguiendo en todo momento el procedimiento sancionatorio previsto en la normativa aplicable en la materia, agotando la vía administrativa sin advertir un exceso reglamentario por parte de la Administración, ni vulnerado el derecho de defensa del particular.

Por todo ello, y de conformidad con lo dictaminado por el Sr.Fiscal General, se debe desestimar el planteo interpuesto por la apelante.

8º) Que, tampoco puede prosperar el agravio referente a la violación del debido proceso legal en sede administrativa por no respetar la garantía de la “doble instancia”.

Al respecto, la apelante aduce que la nulidad del procedimiento se basa “en la violación del debido proceso legal en sede administrativa pues si la revisión del acto es realizada dentro del mismo ente no existe revisión al fin” (v. fs. 369, último párrafo).

Ahora bien, según se desprende del ya mentado art. 210 del Código Aeronáutico, el régimen bajo estudio impone la existencia de dos instancias en sede administrativa para el procedimiento sancionatorio en examen; el que -en la especie- fue puesto en práctica.

En efecto, del sumario administrativo que antecede a estas actuaciones judiciales surge que se le corrió traslado a la empresa actora del acta de infracción sumaria donde pudo conocer de manera detallada los hechos y la multa correspondiente a dicha sanción; que contra dicho acta sumarial pudo presentar su descargo pertinente, y también pudo cuestionar la resolución DNTA 39/14, en los términos del art. 48 del decreto 326/82. Asimismo, agotada la vía administrativa, la recurrente interpuso recurso judicial contra la resolución ANAC 21/15, en los términos del art. 215 del Código Aeronáutico, donde pudo ofrecer y producir la prueba que creyó oportuna. A mayor abundamiento, nótese que también pudo interponer recurso judicial de apelación contra la sentencia de grado.

De todo lo que antecede se desprende que en autos se ha dado un adecuado cumplimiento de la garantía de la doble instancia administrativa, como así también se ha resguardado el debido proceso legal, tanto en sede administrativa como en sede judicial. Por lo tanto, en este sentido también corresponde rechazar este planteo esgrimido por la apelante.

Todo lo dicho, determina la improcedencia del recurso de apelación interpuesto por LAN.

9º) Que, respecto a las costas de alzada, corresponde aplicar el principio rector que establece el art.68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que encuentra su razón de ser en el hecho objetivo de la derrota y, en consecuencia, imponer los gastos causídicos a la actora vencida.

Por ello VOTO y propongo al acuerdo: rechazar el recurso de apelación interpuesto por Lan Airlines SA, con costas de esta alzada a su cargo (art. 68, CPCCN) y, en consecuencia, confirmar la decisión recurrida por la que se rechazó la impugnación judicial de la resolución 21/15 de la ANAC.

Los señores jueces de Cámara Jorge Eduardo Morán y Marcelo Daniel Duffy adhirieron al voto precedente.

Conforme el resultado que informa el acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: rechazar el recurso de apelación interpuesto por Lan Airlines SA, con cost as de esta alzada a su cargo y, en consecuencia, confirmar la decisión recurrida por la que se rechazó la impugnación judicial de la resolución 21/15 de la ANAC.

Regístrese, notifíquese -al Sr. Fiscal General en su público despacho- y oportunamente devuélvase.

MARCELO DANIEL DUFFY

JORGE EDUARDO MORÁN

ROGELIO W. VINCENTI