

# EL PLAZO RAZONABLE DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ADUANEROS. PROYECCIONES A PARTIR DE LA LEY 27.742

AGUSTINA CAPPONI

Secretaria de Cámara en lo Contencioso  
Administrativo Federal.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La garantía constitucional y convencional del plazo razonable y su recepción jurisprudencial hasta la sanción de la Ley 27.742. 2.1. Marco normativo y conceptual. 2.2. Interpretación de la CSJN. 2.3. Conclusión parcial. 2.4. Interpretación de la CNACAF. (i) Aclaraciones sobre los procedimientos aduaneros y su problemática. (ii) Sala I, “Race Logistic”. (iii) Sala II, “Abbot Laboratories”. (iv) Sala III, “Alba Compañía Argentina de Seguros”. (v) Sala IV, “Iveco Argentina”. (vi) Sala V, “Alba Compañía Argentina de Seguros SA”. (vii) Conclusión parcial II. 3. La recepción legal del plazo razonable como derecho aplicable a todos los procedimientos administrativos y su proyección sobre la materia. 3.1. Conclusión parcial III. 4. Justificaciones para la extinción de la acción para percibir tributos por afectación del plazo razonable. 5. Reflexiones Finales.

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando la dilación en la resolución de un procedimiento es irrazonable, se produce una clara violación del debido proceso legal y de la tutela judicial efectiva. La doctrina coincide en señalar esto<sup>1</sup>, así como en destacar que la duración irrazonable es un problema extendido en el ámbito de los procedimientos aduaneros<sup>2</sup>.

1 Cfr. BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, t. II, Ediar, Buenos Aires, 2000, pp. 328-329; MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. III.B, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1974, pp. 451-452; CASSAGNE, Juan C., *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*, La Ley, Buenos Aires, 2012, pp. 72-73; entre otros autores que se citan en este trabajo.

2 Cfr. LASCANO, Julio C., *Procedimientos Aduaneros*, Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2011, p. 36; ZOLEZZI, Daniel, “La prescripción interminable, un fallo que la acota y una reforma que urge”, en *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 21, IAEA, Buenos Aires, segundo semestre 2010 - primer semestre 2013, pp. 193-194; SUMCHESKI, Ana L., “El derecho a ser juzgado en un plazo

La reciente reforma a la Ley Nacional 19.549 de Procedimiento Administrativo (LNPA) se presenta como una oportunidad prometedora, ya que incorpora explícitamente la garantía constitucional y convencional del plazo razonable como un derecho aplicable a todo procedimiento administrativo, sin distinciones.

En este trabajo pretendemos analizar las proyecciones que puede tener en los procedimientos administrativos aduaneros, especialmente a la luz de la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (CNACAF); donde, hasta la reforma de la Ley 27.742 (BO 08/07/24), la tesis mayoritaria limitaba al ámbito sancionatorio la principal consecuencia de la afectación del plazo razonable: la extinción de la acción del Fisco.

## **2. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DEL PLAZO RAZONABLE Y SU RECEPCIÓN JURISPRUDENCIAL HASTA LA SANCIÓN DE LA LEY 27.742**

### *2.1. Marco normativo y conceptual*

La idea fundamental detrás del derecho a obtener un pronunciamiento dentro de un plazo razonable es que ninguna persona debe estar sometida indefinidamente a un proceso, ni amenazada con el inicio de uno, ya sea administrativo o judicial, ya que esto implicaría una limitación indebida de su libertad. También, porque se opone a una administración de justicia eficaz.

Este derecho integra la garantía de la defensa en juicio y el debido procesal legal amparados en el art. 18 de la Constitución Nacional. Además, se encuentra reconocido en distintos tratados internacionales con jerarquía constitucional, entre los cuales se destaca la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>3</sup>.

---

razonable”, en *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 22, IAEA, Buenos Aires, segundo semestre 2013 - segundo semestre 2015, p. 224; COTTER, Juan Patricio y MC CORMACK, Mateo, “Los procedimientos aduaneros. Algunas reformas necesarias”, en *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 23, IAEA, Buenos Aires, primer semestre 2016-segundo semestre 2017, p. 162.

3 Desde la reforma constitucional de 1994, la CADH ha adquirido relevancia significativa en nuestro sistema jurídico. La Constitución Nacional, las leyes nacionales y los tratados internacionales siempre fueron considerados “ley suprema de la Nación” (art. 31). Sin embargo, tras la reforma, los tratados tienen indiscutible jerarquía supra-legal, y algunos, como la CADH, alcanzaron jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, CN). Aunque esto implica que las autoridades locales deben asegurar que sus acciones sean compatibles con todas las normas internacionales ratificadas por la República Argentina, la CADH ocupa un papel preponderante porque cuenta con órganos propios de interpretación y aplicación (cfr. STEINER, Christian y URIBE, Patricia, “Introducción general”, en STEINER, Christian y URIBE, Patricia (Coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Fundación Konrad Adenauer, Berlín, 2014, ps. 2-17, disponible en: Fundación Konrad Adenauer). Muestra de esto es la doctrina del “control de convencionalidad”, desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que remarca la

En lo que aquí importa, la CADH reconoce en su art. 8.1 –concerniente a garantías judiciales– el *derecho de toda persona “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”* (el destacado es propio).

La protección se ve reforzada por el art. 25.1, que asegura a toda persona el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes.

Con fundamento en estas normas convencionales, se ha interpretado que el derecho de defensa evolucionó hacia la tutela judicial efectiva, que no se limita a regular el trámite del proceso sino el acceso a aquel y el posterior control en la etapa de ejecución de las sentencias, proyectándose también al ámbito del proceso administrativo. Desde esta perspectiva, la celeridad o razonabilidad de la duración de los procesos administrativos y judiciales es vista como una herramienta procesal vinculada con la tutela administrativa y judicial efectiva<sup>4</sup>.

Es interesante reparar en que la preocupación por la duración razonable de los procesos es de larga data y nunca se limitó a las causas penales o infraccionales. En 1987, Augusto C. Morello ya señalaba la necesidad de que todos los conflictos judiciales, incluidos los de materia civil, se resolvieran en un tiempo razonablemente limitado como un aspecto crucial de la garantía de la tutela efectiva en el marco del proceso, para que este pudiera satisfacer los valores de pacificación, justicia y seguridad. En este sentido, sugería seguir los criterios de la entonces novedosa jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,

---

importancia de sus decisiones y las recomendaciones de la Comisión como fuentes del derecho interamericano (cfr. Cuadernillo de jurisprudencia de la CIDH N° 7: Control de convencionalidad, disponible en [corteidh.or.cr](http://corteidh.or.cr)). Según la CIDH, todos los órganos del Estado, incluidos jueces y otros administradores de justicia, deben verificar de oficio y en el marco de sus competencias la compatibilidad entre las normas internas, actos y omisiones con el tratado y su interpretación (CIDH, caso “Gelman Vs. Uruguay”. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 2219). De allí que resulte vital analizar lo que establece la CADH en punto al derecho fundamental a obtener un pronunciamiento sin dilaciones; más allá de que también se encuentre previsto en otros tratados con jerarquía constitucional, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 25), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 9.3 y 14.3.c).

4 Cfr. CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de derecho administrativo*, 14ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2024, pp. 645-655; IVANEGA, Miriam M., “El derecho a un plazo razonable”, en *RDA* 2024-155, 3, cita online: TR LALEY AR/DOC/2163/2024; MARFIL, Andrés Manuel, “El principio procesal de celeridad como manifestación del derecho constitucional de tutela judicial efectiva”, en PEYRANO, Jorge W. (Dir.), *Principios procesales*, T. I, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2011, pp. 602-605; entre otros.

que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) había comenzado a implementar en diversos precedentes<sup>5</sup>.

Hoy no quedan dudas de que el plazo razonable es un derecho fundamental internacionalmente reconocido, que se aplica a toda clase de proceso jurisdiccional, administrativo o judicial, y de cualquier naturaleza; encontrándose la determinación de derechos y obligaciones de índole fiscal expresamente alcanzada por la garantía, de acuerdo a los términos de la CADH.

Sin embargo, como señala Enrique Alonso Regueira, esto no impide reconocer que este derecho ha tenido mayor trascendencia en el ámbito penal, en especial, a partir de la recepción jurisprudencial de la tesis de que su afectación debe conducir a la extinción de la acción punitiva del Estado por medio de la prescripción<sup>6</sup>, y no solo a alguna forma de reparación<sup>7</sup>. Interpretación que luego se trasladó al plano de las sanciones administrativas, tributarias y aduaneras.

## 2.2. Interpretación de la CSJN

A continuación, haremos un breve repaso de la evolución que tuvo esta cuestión en la jurisprudencia del Máximo Tribunal.

El caso señero en esta materia es “Mattei, Ángel s/ contrabando de importación en Abasto” (Fallos: 272:188), de 1968, donde –incluso sin contar con textos explícitos como el art. 8.1 de la CADH– la Corte afirmó que la garantía constitucional de la defensa en juicio comprende el derecho de todo imputado a obtener un pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga término del modo más breve a la situación de incertidumbre y restricción a la libertad que importa el enjuiciamiento penal. Sobre esa base, revocó una sentencia de cámara que había anulado de oficio actos posteriores a la clausura del sumario y retrotraído un juicio criminal a etapas ya cumplidas en legal forma<sup>8</sup>.

Más adelante, en la causa “Mozzatti, Camilo y otro” (Fallos: 300:1102), de 1978, interpretó que un proceso penal que se había extendido durante 25 años agravaba hasta su práctica aniquilación el propósito constitucional de afianzar la justicia, y los mandatos explícitos que aseguran a todos los habitantes la presunción

5 Cfr. MORELLO, Augusto M., “La terminación del proceso en un plazo razonable como manifestación concreta de la eficacia del servicio de justicia (‘Tiempo y proceso’)”, en *ED*, t. 122, pp. 887-893.

6 Cfr. ALONSO REGUEIRA, Enrique, *Discrecionalidad, convencionalidad y administrads*, Lajouane, Buenos Aires, 2024, pp. 159-160.

7 En cuanto a las reparaciones de índole moral o patrimonial que pueden derivarse del incumplimiento de la obligación de sustanciar los juicios en un plazo razonable, recomendamos la reseña de fallos del TEDH y la CIDH que se hace en MARFIL, Andrés Manuel, “El principio procesal de celeridad...”, op. cit., pp. 613-623.

8 Se registran casos anteriores, como los de Fallos: 244:34; 246:87; 261:132; 265:147 y 269:131, todos citados en MARFIL, Andrés Manuel, “El principio procesal de celeridad...”, op. cit., pp. 607-608.

de su inocencia, la inviolabilidad de su defensa en juicio, y el debido proceso legal; garantías que se integran por una rápida y eficaz decisión judicial. Consideró que el sometimiento de los actores al proceso penal durante un cuarto de siglo, con detenciones por distintos lapsos y restricciones surgidas de las condiciones impuestas a la excarcelación, había implicado un adelanto de pena sin sentencia condenatoria firme. Por consiguiente, invalidó todo lo actuado con posterioridad al auto de prisión preventiva y, atento al tiempo transcurrido desde esa actuación y a la anulación de los actos interruptivos, declaró prescripta la acción penal.

A partir de allí, comenzó a afianzarse la idea de que la falta de obtención de un pronunciamiento dentro de un plazo razonable podía acarrear la extinción de la acción penal o la invalidez del acto sancionatorio.

Es clarificadora la síntesis de la cuestión que hizo el propio Tribunal en la causa “Oliva Gerli, Carlos Atilio y otro *s/ infracción ley 22415 y art. 174 inc. 5 CP*” (Fallos: 333:1987), de 2010: “a partir del caso ‘Mozzatti’ (Fallos: 300:1102) esta Corte en su calidad de ‘poder supremo en resguardo de la Constitución’ consideró que debía examinar la posible violación de esta garantía y comenzó a insinuar que el ‘medio conducente’ para salvaguardarla debía ser la declaración de la ‘extinción de la acción penal por prescripción’, conf. casos ‘Casiraghi’ (Fallos 306:1705), ‘Bartra Rojas’ (Fallos: 305:913), ‘YPF’ (Fallos: 306:1688); temperamento luego reafirmado en el caso ‘Amadeo de Roth’ (Fallos: 323:982 –esp. voto de los jueces Petracchi y Boggiano–) y mantenido en la actualidad en el caso I. 159.XLIV *in re* ‘Ibáñez’ del 11 de agosto de 2009, en el que la propia Corte declaró la extinción de la acción penal como vía jurídica idónea para determinar la cesación de la potestad punitiva estatal.

Por ello, y toda vez que la prolongada duración de esta causa resulta incompatible con el derecho de defensa y el debido proceso, corresponde adoptar el criterio sentado en los fallos citados en el párrafo anterior y declarar la extinción de la acción penal por prescripción”<sup>9</sup>.

Con posterioridad, la Corte extendió la consecuencia al ámbito de las sanciones administrativas. El *leading case* en esta materia es la causa “Losicer” (Fallos: 335:1126), de 2012, relativa a una multa impuesta por el Banco Central de la República argentina con sustento en la Ley 21.526.

Allí sostuvo que el carácter administrativo del procedimiento sumarial no puede erigirse en un óbice para la aplicación de los principios reseñados, pues, como lo había interpretado la CIDH<sup>10</sup>, las garantías enunciadas por el art. 8 de

9 La idea de que la insubsistencia de la acción penal es el único remedio posible cuando el tiempo empleado por el Estado para dilucidar los hechos investigados resulta incompatible con el derecho a ser juzgado en un plazo razonable fue reiterada en Fallos: 330:3640; 338:1538; 342:2344; 346:319; entre otros.

10 Puntualmente, en los considerandos 8º y 9º de la sentencia en comentario, la CSJN refirió a lo resuelto por la CIDH en el caso “Tribunal Constitucional vs. Perú”, sentencia del 31

la CADH no se encuentran limitadas al Poder Judicial, sino que deben ser respetadas por toda autoridad pública a la que le hubieran sido asignadas funciones materialmente jurisdiccionales.

Destacó que correspondía a los jueces la casuística determinación de si se había configurado un retardo injustificado de la decisión. Y precisó que, ante la ausencia de pautas temporales indicativas de esta duración razonable, tanto la CIDH, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos habían expuesto en diversos pronunciamientos ciertos parámetros para su determinación, que podían resumirse en: *a)* la complejidad del asunto; *b)* la actividad procesal del interesado; *c)* la conducta de las autoridades judiciales y *d)* el análisis global del procedimiento<sup>11</sup>.

Señaló que esos criterios daban contenido concreto a la garantía del plazo razonable para que la Administración sustanciase los sumarios financieros, sin perjuicio de las concretas disposiciones de la Ley de Entidades Financieras sobre la prescripción de la acción que nace de las infracciones, debido a la laxitud de las causales de interrupción previstas por dicha normativa.

Indicó que, aunque en el sumario del caso no había alcanzado a operar la prescripción, la Cámara había señalado que el transcurso de casi veinte años en la sustanciación del sumario resultaba evidentemente contrario al principio de celeridad, economía y eficacia que rige la actividad administrativa y podía implicar una mengua en la garantía del juicio sin dilaciones indebidas (consid. 12). A continuación, reparó en que, pese a tales observaciones, *la Cámara no había descalificado “la validez de la resolución administrativa”* (consid. 13, el destacado es propio).

Ponderó que los hechos investigados no exhibían una especial complejidad y tampoco se observaba que los sumariados hubiesen obstaculizado el curso del procedimiento, sino que, por el contrario, los prolongados lapsos de inactividad procesal, atribuibles inequívocamente al Banco Central, se presentaban como el principal motivo de la dilación del sumario; que recién había tenido resolución 18 años después del acaecimiento de los hechos supuestamente infraccionales y tras 15 años de haberse dispuesto su apertura (consid. 14). En ese marco, concluyó que la irrazonable dilación del procedimiento administrativo resultaba incompatible con el derecho al debido proceso amparado por el artículo 18 de la Constitución Nacional y el art. 8 de la CADH, y *revocó la sentencia en el aspecto señalado*.

---

de enero de 2001, párrafo 71; como así también, en el caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2 de febrero de 2001, donde se afirmó que “las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas” (párrafos 124 y 127), y se especificó que los Estados no pueden sustraerse a esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías en el caso de sanciones disciplinarias y no penales (párrafo 129).

11 Para ampliar sobre los parámetros interamericanos de razonabilidad del plazo, se recomienda leer la obra citada de ALONSO REGUEIRA, Enrique, *Discrecionalidad, convencionalidad y administradxs.*, pp. 167-176.

Con anterioridad a “Losicer”, la Corte también había considerado aplicable la extinción de la acción con relación a una multa impuesta en los términos del art. 46 de la Ley 11.683 (Fallos: 332:1492 “Fizman y Compañía SCA c/ DGI s/ recurso”, de 2009) y en un sumario por infracciones aduaneras (Fallos: 334:1264 “Bossi y García SA (TF 5932-A) c/ DGA” de 2011).

Más adelante, al decidir la causa “Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera SA) y otros c/ BCRA s/ resol 178/93” (Fallos 336:2184), de 2013, reafirmó –con referencia a la jurisprudencia de la CIDH<sup>12</sup>– que el plazo razonable al que se refiere el art. 8.1 de la CADH se relaciona con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta sentencia definitiva. Por lo tanto, valoró en forma global el procedimiento, que se había prolongado casi 26 años entre el sumario tramitado por el Banco Central y la instancia judicial de revisión ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, y concluyó que la extensión resultaba injustificada en la medida en que no se trataba de un asunto de especial complejidad y la actuación procesal de los sancionados tampoco había interferido en el normal desarrollo de los procedimientos.

### 2.3. *Conclusión parcial*

Como corolario, se observa que la CSJN adoptó los parámetros de la CIDH para determinar la razonabilidad del plazo y que, en línea con las sentencias dictadas por el máximo intérprete de la CADH, aplicó la garantía del plazo razonable no solo en los procesos judiciales, sino también en la esfera de los procedimientos administrativos.

Está claro que las dilaciones indebidas, bajo ciertas circunstancias, constituyen un ilícito que puede acarrear responsabilidad estatal. Sin embargo, la CSJN abrió un camino diferente de “reparación” que, en algunos casos, implicó velar por los principios de progresividad y preclusión para evitar que se retrotrajeran etapas procesales legalmente cumplidas; mientras que, en otros, justificó invalidar actuaciones cumplidas en afectación a la garantía del plazo razonable y declarar la extinción de la acción para imponer penas o infracciones administrativas por prescripción.

La extensión de esa consecuencia al ámbito de las infracciones administrativas encontró justificación en que el acto sancionatorio resultaba nulo, de nulidad absoluta e insanable (arg. art. 14, LNPA). Y, aunque la Corte no lo explicitó, la doctrina interpretó que esa nulidad podía tener un doble fundamento: *a*) la presencia de un vicio grave en el procedimiento –hoy expresamente previsto como causal de nulidad en el inc. *b. iv*, del citado art. 14–, frente a la duración irrazonable del procedimiento; *b*) la incompetencia en razón del tiempo –prevista en el

12 Citó el caso “Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”, sentencia del 27 de noviembre de 2008, pág. 48, párrafo 154.

actual inc. *b. i* del art. 14—, si se considera que la extensión irrazonable del trámite produce, en algún momento, la extinción por prescripción de las facultades que permitirían el dictado del acto, es decir, la pérdida de jurisdicción<sup>13</sup>.

Los casos en los que la CSJN entendió que la afectación del plazo razonable debía encontrar remedio a través de la extinción de la acción están referidos a sanciones de naturaleza penal o administrativa. Más allá del alcance con el que la CADH reconoce el derecho de toda persona a obtener un pronunciamiento dentro de un plazo razonable, la CSJN no extendió esa consecuencia a procesos de otra naturaleza.

#### 2.4. Interpretación de la CNACAF

En este apartado, analizaremos la recepción que ha tenido la tesis de la CSJN en las distintas salas de la CNACAF, específicamente en el ámbito de los procedimientos administrativos aduaneros.

Previo a ello, nos desviaremos en el discurso para explicar muy sucintamente cuáles son los procedimientos que se cumplen ante el servicio aduanero, dónde se encuentran regulados y por qué es habitual que se extienda su duración.

##### (i) Aclaraciones sobre los procedimientos aduaneros y su problemática

El Código Aduanero (Ley 22.415) dedica toda la sección XIV a los procedimientos (arts. 1001 a 1183). Esa sección se divide en tres títulos: 1) Disposiciones Generales; 2) Procedimientos Especiales; 3) Recursos.

A los efectos del presente trabajo nos interesan los procedimientos contenciosos ante el servicio aduanero, que son aquellos en los que un juez administrativo debe dirimir ciertos conflictos entre el Estado y los particulares. Estos son los denominados “procedimientos especiales” de impugnación (arts. 1053 a 1067), de repetición (arts. 1068 a 1079) y para las infracciones (arts. 1080 a 1117), regulados en el título II de la sección XIV<sup>14</sup>.

Mediante el procedimiento reglado de impugnación, se cuestiona la legitimidad de alguno de los actos previstos en el art. 1053 del Código Aduanero, que consisten en tres exigencias (de tributos aduaneros, de importes indebidamente abonados por el Fisco en concepto de estímulos a la exportación y de multas automáticas) y dos actos denegatorios de la Aduana (los que aplican una prohibición de importación o de exportación y los que deniegan el pago de importes reclamados por el administrado en concepto de estímulos a la exportación). Además, se

13 Cfr. DURAND, Julio C., “La duración razonable del procedimiento administrativo, como garantía vinculada al debido proceso, y condición de validez del acto administrativo”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*, N° 3, del 14/12/12 (IJ-LXVI-909).

14 Cfr. SARLI, Jorge C., “Comentarios sobre el procedimiento contencioso en sede aduanera en la República Argentina”, en *Revista Impuestos, La Ley*, LXIII-B, Nl 18, septiembre de 2005.

prevé un supuesto residual de impugnación contra todo otro acto administrativo del servicio aduanero que pudiere afectar derechos de los administrados y no fuere susceptible de revisión por ningún otro procedimiento reglado.

Por el procedimiento reglado de repetición puede reclamarse la restitución de tributos regidos por la legislación aduanera que se consideren indebidamente abonados, ya fuese en forma espontánea o a requerimiento del servicio aduanero, pero, en este último supuesto, siempre que la liquidación del importe pagado no hubiese sido objeto de revisión por el procedimiento de impugnación o no estuviese contenido en la resolución condenatoria recaída en un procedimiento para las infracciones (arts. 1068 y 1069, CA).

El procedimiento para las infracciones está previsto para el juzgamiento de las infracciones aduaneras tipificadas en el título II de la sección XII del Código Aduanero (art. 1080, CA); aunque en muchos casos se juzgan hechos que configuran simultáneamente una infracción y un hecho gravado (p. e. en el caso de los incumplimientos al régimen de importación temporaria, arts. 274 y 970, CA), o que tienen aptitud para producir un perjuicio fiscal y, entonces, acarrear también la formulación de cargos por diferencias de tributos (p. e. art. 954, inc. *a*, CA).

Se trata de procedimientos administrativos regidos por una ley especial, de acuerdo con lo previsto por el artículo 1° de la LNPA; en los cuales se aplican supletoriamente las previsiones de esta última norma, por disposición expresa del artículo 1017 del Código Aduanero –y con independencia de lo que también establece el actual art. 1°, inc. *b. ii*, de la LNPA–.

Las acciones del Fisco, tanto para imponer multas por infracciones aduaneras como para reclamar tributos regidos por la legislación aduanera, prescriben por el transcurso de 5 años; que comienzan a correr el 1° de enero siguiente a la fecha en que se produjo el hecho generador del tributo o constitutivo de la infracción (arts. 803, 804, 934 y 935, CA). Sin embargo, el plazo de prescripción se suspende o interrumpe con el mero dictado de determinados actos, como ser la apertura del sumario y la resolución que le pone fin (arts. 805, inc. *a* y 937, incs. *a* y *d*, CA), sin que sea exigible su notificación<sup>15</sup>.

Esto genera situaciones disvaliosas porque permite que se dicte el acto de apertura del sumario cuando se encuentra próximo a vencer el plazo quinquenal, pero no se lo notifique y recién se notifique la resolución definitiva cuando se encuentra próximo a vencer el nuevo plazo de cinco años. Se torna habitual, entonces, que las causas lleguen a instancia de revisión ante la Cámara –una vez transitadas las vías recursivas que para cada procedimiento prevé el art. 1132

15 Cfr. CSJN, Fallos: 332:1109 “Wonderland SRL” (2009), y doctrina plenaria de la CNACAF en la causa “Hughes Tool SA”, sentencia del 23/09/03.

del CA— cuando han transcurrido 10 años desde los hechos investigados —y, en ocasiones, muchos más—<sup>16</sup>.

Veamos —ahora sí— lo que ha interpretado la CNACAF en casos en los que se planteaba que los procedimientos aduaneros no estaban en condiciones de superar el test de razonabilidad utilizado por la CIDH y la CSJN.

*(ii) Sala I, “Race Logistic”*

En un sumario por infracción al art. 970 del Código Aduanero, el tribunal admitió un planteo de extinción de la acción del Fisco para imponer sanciones por afectación de la garantía del plazo razonable, al mismo tiempo que revocó la declaración de prescripción de la acción tendiente al cobro de tributos —que había sido declarada por el Tribunal Fiscal de la Nación— y devolvió las actuaciones a dicha sede para que se examinaran los planteos relativos a la configuración del hecho gravado<sup>17</sup>.

Aunque el fallo es posterior a la entrada en vigencia de la Ley 27.742, es relevante mencionarlo porque allí la Sala I mantuvo el criterio expuesto con anterioridad en punto a la imposibilidad de declarar la extinción de la acción tributaria por afectación del plazo razonable.

En particular, remitió a lo resuelto en la causa 1924/12 “Alles Import SACIFI”, sentencia del 08/04/14, donde la Sala había declarado la extinción de una acción disciplinaria ejercida en los términos del artículo 97, apartado 2, del Código Aduanero; y en la causa 7569/21 “Bingos platenses SA (TF y 30240-I) c/ DGI”, sentencia del 25/08/22, donde había confirmado una determinación de tributos interiores y, al mismo tiempo, declarado la prescripción de la acción para imponer penas por afectación de la garantía del plazo razonable.

*(iii) Sala II, “Abbot Laboratories”*

La Sala II examinó la apelación del Fisco contra una decisión que, por un lado, había declarado prescripta la acción tendiente al cobro de tributos y, por el otro, había declarado la extinción de la acción para imponer sanciones con fundamento en la afectación de la garantía del plazo razonable<sup>18</sup>.

16 La preocupación del sector privado frente a esta situación ha dado origen a distintas iniciativas de reforma de la legislación aduanera, que contemplan desde la pérdida de jurisdicción para el trámite de los procedimientos aduaneros luego de transcurridos dos años, pasando por la modificación de las causales de suspensión o interrupción de la prescripción, hasta la disminución progresiva de las tasas de interés que cobra el Fisco frente a demoras injustificadas (cfr. MC CORMACK, Mateo, “La garantía del plazo razonable en el procedimiento de impugnación”, en *JA* 2024-II, cita online: TR LALEY AR/DOC/798/2024).

17 Sala I, causa 7649/24 “Race Logistic SA (TF 37944-A) c/ dga s/ recurso directo de organismo externo”, del 01/10/24.

18 Sala II, causa 44532/23 “Abbot Laboratories Argentina SA (TF 91797434-A) c/DGA s/ recurso directo de organismo externo”, del 23/02/24.

Interpretó que “el principio del ‘plazo razonable’ de duración de los procesos *fue concebido para ser aplicado en cuestiones relativas a la materia penal*, tal como resulta de los términos en que se encuentra concebido en el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y agregó que “*fue asimismo aplicado a los procedimientos infraccionales...*” (el destacado es propio).

Sin embargo, desestimó que resultase irrazonable el plazo de 10 años transcurrido entre el hecho infraccional y la resolución definitiva, ya que era mucho menor a los 23 años ponderados en el precedente de “Bossi y García SA”.

*(iv) Sala III, “Alba Compañía Argentina de Seguros”*

En un sumario por infracción al art. 970 del Código Aduanero, la aseguradora –condenada en calidad de garante al pago de los tributos resultantes– había planteado la posibilidad de declarar la extinción de la acción tributaria del Fisco por afectación del plazo razonable. Alegaba que los prolongados lapsos de inactividad eran atribuibles al Tribunal Fiscal de la Nación, y que la cuestión no revestía una complejidad que justificase un trámite de 10 años. Pedía, en particular, que se considerase una duración de cinco años como parámetro razonable<sup>19</sup>.

La Sala III desestimó su planteo en estos términos: “esta Sala ha sostenido, con sustento en el precedente de la Corte Suprema registrado en Fallos: 335:1126, ‘Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA’ - Resol. 169/05 (expte. 105666/86 - SUM FIN 708)’, del 26/06/2012, que el mero transcurso del tiempo no resulta suficiente a los efectos de que se produzca la conculcación del derecho involucrado, pues existen ciertas pautas a los fines de valorar dicha circunstancia, las cuales pueden resumirse en las siguientes: *a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales y d) el análisis global del procedimiento (...)*. En cuanto al trámite del proceso ante el Tribunal Fiscal, corresponde destacar que la causa inició en octubre de 2012 (conforme fs. 1 de esta causa) con el recurso de apelación (...) no se advierte que en el caso se haya configurado un retardo de justicia exclusivamente imputable a la autoridad administrativa jurisdiccional (...). Máxime si se recuerda que debe valorarse, no sólo la naturaleza de los derechos involucrados, sino también cuál ha sido la responsabilidad de la parte en dicha demora, [que no] ha presentado un pedido de pronto despacho de las actuaciones (arg. Fallos: 322:663). En definitiva, tales circunstancias determinantes del rechazo de los agravios articulados por la recurrente al respecto. *Por lo demás, no puede perderse de vista que el importe que se reclama a la aseguradora aquí involucrada se refiere a los tributos exigidos al importador, y no a la sanción que le fuera impuesta. Lo cual impide la aplicación de la garantía del plazo razonable consagrada por la Corte Suprema*

19 Sala III, causa 64101/2022; “Alba Compañía Argentina de Seguros SA (tf 32252-A) c/ DGA s/recurso directo de organismo externo”, del 21/03/24.

*de Justicia de la Nación en el precedente ‘Bossi y García’ (Fallos 334:1264) en el marco de un procedimiento infraccional propio del Derecho Administrativo Sancionatorio” (el destacado es propio).*

(v) Sala IV, “Iveco Argentina”

En un sumario por infracción al art. 970 del Código Aduanero, en el que la actora pretendía que se declarara la extinción de ambas acciones del Fisco por afectación de la garantía del plazo razonable, la Sala IV comprobó que la duración del proceso había tenido una extensión similar a la verificada en las causas examinadas por la CSJN, porque habían transcurrido más de 10 años entre el hecho supuestamente infraccional y la resolución aduanera condenatoria; y 17 años incluyendo la instancia de revisión ante el Tribunal Fiscal de la Nación<sup>20</sup>.

Especificó que la doctrina del precedente “Losicer” (Fallos: 335:1126) se había reiterado: “en casos en donde había transcurrido un plazo de quince, dieciocho, veinte o más años desde el acaecimiento de los hechos supuestamente infraccionales y hasta la resolución condenatoria (confr. Fallos: 335:1126; A.1210. XLVIII. ‘Alvarado, Pedro Alberto Carlos y otro c/ BCRA - resol. 379/08 s/ causa n° 100.298/97’, sent. del 16/04/13; R.769.XLVII. ‘Rezzónico, Edgardo Hugo y otro c/ BCRA - resol 88/08 (expte 100.563/86 Sum Fin 725’, sent. del 26/09/12; B.331.XLVII. ‘Banco de Italia y Río de la Plata (EL) y otros c/ BCRA - resol 49/99 - expte 102.529/85 Sum Fin 531’, sent. del 02/10/12, entre muchos otros), y en otros en los que corroboró que el procedimiento recursivo, incluyendo la instancia de revisión ante la Cámara, se había prolongado durante más de veintitrés años, excediéndose todo parámetro de razonabilidad de duración del proceso (confr. causa B.853.XLIV ‘Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera SA) y otros c/ BCRA s/resol. 178/93’, sent. del 19/11/13)” (consid. 3°).

Hizo hincapié en que habían tenido lugar demoras injustificadas en el procedimiento aduanero –fundamentalmente, entre la comisión del hecho y la apertura del sumario, y entre esta última y la corrida de vista al imputado–, como así también, en que ello había ocasionado que la imputada se viera obligada a esgrimir sus defensas cuando ya había transcurrido el plazo razonable de conservación de la documentación, y que se vieran sensiblemente reducidas sus posibilidades probatorias. Además, ponderó que no se trataba de un asunto de especial complejidad y que la actuación procesal del sancionado no había interferido en el normal desarrollo de los procedimientos.

Concluyó así, que la demora en la tramitación de la causa había afectado el derecho de defensa de la sumariada y la garantía a obtener un pronunciamiento dentro de un plazo razonable, y declaró la extinción de la acción del Fisco para

<sup>20</sup> Sala IV, causa 56632/15 “Iveco Argentina SA c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo”, del 14/04/16.

imponer sanciones. Finalmente, en lo que aquí interesa, señaló: “la conclusión a la que se arriba con respecto a la acción para imponer penas no puede extenderse a la que tiene el Fisco para percibir los tributos regidos por la legislación aduanera, porque en este último supuesto no está involucrada la potestad punitiva estatal (...). Así lo ha entendido la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un caso donde se cuestionaba un acto de la AFIP que reclamaba multa y tributos, respecto del cual dijo: ‘más allá de lo que determine el tribunal de la causa en cuanto a la cuestión principal: la exigibilidad o no del cobro del impuesto, lo cierto es que correspondería, en caso de resultar necesario, que *respecto de la sanción punitiva* –multa aplicada en los términos del art. 46 de la Ley 11.683–, dicho tribunal se expidiera sobre la afectación de la garantía a ser juzgado en un plazo razonable’ (confr. Fallos: 332:1492, cons. 4º, [...] en igual sentido, confr. también Sala III, causa 42.279/12 ‘Jefferson Sudamericana C/ DGA’, sent. del 06/06/13)”.

(vi) Sala V, “Alba Compañía Argentina de Seguros S.A.”

En una causa en la que únicamente se impugnaba un cargo por tributos, la mayoría, compuesta por los Dres. Gallegos Fedriani y Treacy, interpretó que no existía limitación para declarar la extinción de la acción tributaria del Fisco por afectación de la garantía del plazo razonable: mientras que el Dr. Alemany sostuvo lo contrario<sup>21</sup>.

El Dr. Gallegos Fedriani dijo: “Entiendo que lo central de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en ‘Losicer’ se refería a la inusual duración del proceso (...).

VIII.- Que sin perjuicio de que en la causa 62.579/15 ‘Alba Compañía Argentina de Seguros SA c/ DGA s/ recurso directo de organismo externo’, del 06/07/16, entre otras, (...) se perseguía el cobro de tributos y se entendió que no correspondía la aplicación de los fundamentos del fallo ‘Losicer’, a mi modo de ver, las circunstancias de estos autos difieren de las de aquella causa.

IX.- Que, debe recordarse que el Fisco persigue la percepción de los tributos de un despacho de importación desde el año 1999. La resolución de la Aduana que puso fin al sumario fue dictada en el año 2008, siendo la misma apelada ante el Tribunal Fiscal de la Nación el 17/03/2009. Con fecha 18/05/2016, el Tribunal Fiscal de la Nación resuelve el recurso interpuesto por la Aseguradora (...) la inactividad de siete años le es imputable al Tribunal Fiscal de la Nación. En modo alguno se puede suplir la actividad propia del organismo jurisdiccional desde que (...) entre otras facultades, puede resolver sobre cuestiones que no han sido planteadas por las partes y su creación se debió a la necesidad de obtener una

21 Sala V, Causa 55643/2016 “Alba Compañía Argentina de Seguros SA c/ DGA s/recurso directo de organismo externo”, del 27/6/17.

necesidad rápida en un organismo especializado, propio de la Administración Pública; lo que obviamente no se da en el caso de autos.

X.- Que, en efecto, le corresponde al Poder Judicial de la Nación ejercer un control, de la actividad jurisdiccional administrativa por encima de simples cuestiones formales o procesales; debiéndose destacar, en este caso, las razones por las cuales el Tribunal Fiscal de la Nación tardó siete años en resolver la cuestión en debate, no advirtiéndose justificación para tal demora en el caso de autos. A ello cabe agregar, la prolongada duración del sumario administrativo desde que se instruyó en mayo de 2003 hasta que se dictó la resolución condenatoria en febrero de 2008, notificada en febrero de 2009. Por lo antes expuesto, corresponde hacer lugar al recurso de la Aseguradora”.

El Dr. Treacy dijo: “Adhiero en lo sustancial (...) Si bien en el caso de autos se discute la procedencia de la reclamación de un tributo, y no la aplicación de una sanción administrativa –tal como ocurrió en el citado caso ‘Losicer’–, corresponde examinar las constancias de autos a la luz del estándar fijado por la Corte Suprema en dicho precedente (Fallos: 335:1126), en la inteligencia de que la garantía de un plazo razonable –prevista en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos– también resulta de aplicación al ámbito tributario”.

El Dr. Alemany dijo: “El principio del ‘plazo razonable’ de duración de los procesos fue concebido para ser aplicado en cuestiones relativas a la materia penal, tal como resulta de los términos en que fue redactado el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicho concepto fue asimismo aplicado a los procedimientos infraccionales (...) Por tal motivo, y en atención a que en los presentes autos se discute la procedencia de un reclamo estrictamente tributario, toda vez que la multa no es un concepto que le haya sido reclamado a la compañía aseguradora, no cabe aplicar el referido principio”.

### *(vii) Conclusión parcial II*

Hasta la reforma que se analiza, la tesis mayoritaria en la CNACAF era que la posibilidad de declarar la extinción de la acción del Fisco por afectación del plazo razonable quedaba limitada al aspecto sancionatorio o disciplinario, de un modo acorde a como lo interpreta y aplica la CSJN.

### **3. LA RECEPCIÓN LEGAL DEL PLAZO RAZONABLE COMO DERECHO APLICABLE A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y SU PROYECCIÓN SOBRE LA MATERIA**

La Ley 27.742 (BO 08/07/24) transformó profundamente los principios que deben regir los procedimientos administrativos.

En línea con las opiniones doctrinarias que hemos reseñado al inicio de este trabajo, sustituyó la terminología “debido proceso adjetivo”, que contenía el art. 1º, inc. f, de la LNPA –y comprendía el derecho a ser oído, a ofrecer y producir

pruebas, y a una decisión fundada— por la de “tutela administrativa efectiva”, otorgándole mayor amplitud a la garantía.

En lo que aquí interesa, el nuevo art. 1° *bis* de la LNPA preceptúa:

“Son principios fundamentales del procedimiento administrativo (...) la tutela administrativa efectiva (...) y la buena administración. En pos de ello, los procedimientos regidos en esta ley se ajustarán, además, a los siguientes principios y requisitos:

- a) Tutela administrativa efectiva: los administrados tienen derecho a una tutela administrativa efectiva, que comprende la posibilidad de: (...) (IV) Derecho a un plazo razonable: que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.
- b) Impulsión e instrucción de oficio: la Administración deberá impulsar e instruir de oficio, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones.
- c) Celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites...”

Miriam M. Ivanega señala con razón que la doctrina y la jurisprudencia contribuyeron a construir un camino que la Ley 27.742 supo interpretar al incluir directa y expresamente el citado derecho al plazo razonable como integrante de la tutela administrativa efectiva. Además, hace hincapié en que la celeridad, eficacia y eficiencia se consagraron como pautas transversales en el trámite de todos los procedimientos ante la Administración<sup>22</sup>.

Vale aquí recordar que la LNPA se aplica “supletoriamente” en los procedimientos cumplidos ante el servicio aduanero (arg. art. 1017, CA); lo cual supone integrar de un modo subsidiario el texto de la ley general respecto de aquélla de carácter especial o susceptibles de ser suplidas<sup>23</sup>.

De manera que la modificación bajo examen es relevante porque estos principios no están expresamente previstos en la legislación especial, son compatibles con el régimen jurídico aduanero e incluso pueden contribuir enormemente con él.

### 3.1. *Conclusión parcial III*

En definitiva, esta reforma, junto con los términos expuestos del art. 8.1 de la CADH, invita a reconsiderar si realmente existe alguna limitación para que la acción del Fisco para exigir tributos se extinga por la afectación del plazo razonable.

22 Cfr. IVANEGA, Miriam M., “El derecho a un plazo razonable”, op. cit.

23 Cfr. PERRINO, Pablo E., “Algunos comentarios sobre la regulación de la responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos en la ley 26.944”, en *La Ley Next*, cita online: TR LA LEY AP/DOC/1720/2014.

Algunos precedentes de la Cámara, a raíz de la entrada en vigencia de la ley, han admitido que el criterio contrario debe ceder, extendiendo esta consecuencia al ámbito tributario<sup>24</sup>.

#### **4. JUSTIFICACIONES PARA LA EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN PARA PERCIBIR TRIBUTOS POR AFECTACIÓN DEL PLAZO RAZONABLE**

Hemos visto que la CSJN sostuvo que la afectación del plazo razonable debía traducirse en la extinción de la acción punitiva estatal, conforme al mandato del preámbulo de afianzar la justicia, conjugado con la presunción de inocencia y el hecho de que el ejercicio de la acción penal genera un estado de ansiedad e incertidumbre. Los precedentes reseñados también aluden a que, bajo determinadas circunstancias, el sometimiento al proceso penal equivale a un adelanto de pena sin condena firme. Además, mencionan que la pena pierde efectividad cuando se aplica demasiado tiempo después de los hechos, y que en esta rama del derecho es posible declarar la prescripción de oficio.

Daniel Pastor, en su tesis doctoral sobre el plazo razonable, hizo una construcción similar y concluyó que la indisponibilidad de la acción pública penal debía ceder frente a supuestos en los que se afectara este derecho fundamental. Propuso que un impedimento procesal invalidase la legitimidad del proceso en su conjunto, justificándolo a partir del principio de inocencia y la imposibilidad de adelantar una condena sin sentencia firme. Además, argumentó que es preferible dejar de lado el juzgamiento de ciertos hechos, por muy graves que sean, antes que juzgarlos sin sujeción a reglas, para no restar legitimidad al proceso penal y al Estado de Derecho<sup>25</sup>.

Ahora bien, el hecho de que en materia tributaria no rija la presunción de inocencia no parece un argumento suficiente para descartar la clausura de estos procesos por afectación del plazo razonable. La intimación de pago de un tributo es un acto de gravamen, con consecuencias procesales y patrimoniales que restringen la libertad de manera equiparable a un proceso infraccional. A la incertidumbre sobre la suerte futura se suman restricciones y cargas pecuniarias impuestas durante las investigaciones, como la exigencia de garantías para liberar mercaderías (arg. art. 453, CA). También se añade el devengamiento de intereses resarcitorios durante el trámite de impugnación a una tasa del 36% anual sobre

24 Cfr. Sala IV, causas 9354/24 “Aseguradora de Créditos y Garantías SA (TF 19717322-A Y ACUM) c/ DGA”, del 11/07/24, y 17330/24 “Alba Compañía Argentina de Seguros SA (TF 35612-A) c/ DGA”, del 29/10/24. Es decir, que esta Sala quedarían en línea con la postura favorable a la extensión de la consecuencia a la faz tributaria, que ya exhibía la mayoría de la Sala V, incluso antes de la reforma y con asiento en el texto de la CADH.

25 Cfr. PASTOR, Daniel R., *El plazo razonable en el proceso del Estado de Derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002, pp. 545, 547-585, 608 y 652.

valores en dólares, que no guarda equilibrio con los que percibiría el administrado en caso de optar por abonar y repetir<sup>26</sup>.

Por otra parte, las dilaciones indebidas en los procedimientos de impugnación restringen la capacidad probatoria del administrado, debido al vencimiento del plazo de conservación de la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de las obligaciones en los distintos regímenes de importación y exportación.

En definitiva, para afianzar la justicia, garantizar el correcto ejercicio del derecho de defensa y la inviolabilidad de la propiedad es fundamental respetar el derecho de toda persona a que se defina su situación frente al tributo en un plazo razonable.

La imposibilidad de declarar la prescripción de oficio en materia tributaria tampoco parece determinante. Cuando la Corte fundó la aplicación de la consecuencia extintiva a la materia infraccional, lo hizo a partir de la teoría de la invalidez del acto administrativo sancionatorio, que podría fundarse en una violación grave del procedimiento aplicable o en la pérdida de competencia por el tiempo (arg. art. 14, inc. *b*, puntos *i* y *iv*, LNPA).

La posibilidad de examinar de oficio la nulidad absoluta de los actos cumplidos en violación del debido proceso legal o la tutela judicial efectiva se admite sin ambages, por ejemplo, en precedentes que examinan la validez del auto de apertura de un sumario por no cumplir con las prescripciones del art. 1094 del CA. Tanto el Tribunal Fiscal de la Nación como la CNACAF han encontrado remedio a la duración excesiva de los procedimientos aduaneros, exigiendo que los requerimientos del artículo 1094 del Código Aduanero y la liquidación de los tributos se cumplan dentro del plazo de prescripción original<sup>27</sup>.

En especial, la CNACAF ha resuelto reiteradamente que para que el auto de apertura del sumario tenga virtualidad para suspender y/o interrumpir el cómputo de la prescripción, debe tratarse de un acto válido, reuniendo los requisitos formales y materiales que determina la normativa vigente. La falta de cumplimiento de lo dispuesto por el art. 1094 del Código Aduanero dentro del plazo original de prescripción deriva en la nulidad del acto de apertura del sumario. La nulidad del acto administrativo por ausencia de alguno de sus requisitos esenciales es de

26 Cfr. SUMCHESKI, Ana L., “El derecho a ser juzgado en un plazo razonable”, op. cit., pp. 224-225 y 227.

27 Cfr. Sala I, causa 44048/22 “Aseguradora de Créditos y Garantías SA (TF 33562-A) C/ DGA”, del 03/11/22; Sala II, causa 40306/13 “Agencia Marítima Tagsa SA c/ DGA”, del 18/3/14; Sala III, causa 55478/19 “Denso Manufacturing Argentina SA (TF 28874-A) c/ DGA”, del 18/11/20; Sala IV, causas 47750/12 “Agencia Marítima Tagsa SA (TF 27435-A) c/ DGA”, del 11/6/13, y 39183/17 “Gibaut Hnos Manufacturas de Cuero SA c/ DGA”, del 19/12/17, y sus citas, entre muchas otras. Algunas voces, sin embargo, han planteado dudas sobre la consistencia de esta interpretación (ZOLEZZI, Daniel, “La prescripción interminable...”, op. cit., pp. 189-194).

carácter absoluto y no puede ser soslayada, pues afectaría el derecho de defensa tutelado por el artículo 18 de la Constitución Nacional. La declaración judicial de nulidad opera retroactivamente al momento de la emisión del acto, lo que acarrea la prescripción de las acciones del Fisco, tanto para imponer sanciones como tributos, al no subsistir los actos suspensivos o interruptivos de su curso.

En definitiva, en esta familia de causas se aplica sin cuestionamientos un razonamiento similar al utilizado por la Corte en el caso “Losicer” para justificar la clausura del procedimiento infraccional. La nulidad del auto de apertura del sumario no se debe a que no contenga todos los requisitos del art. 1094 del Código Aduanero al momento de su dictado, sino a que dichos requisitos no se cumplen dentro del plazo inicial de prescripción, equiparado pretorianamente al plazo razonable.

Otros argumentos para hacer extensiva la consecuencia a la acción que tiene el Fisco para percibir tributos:

- a) El plazo razonable es internacionalmente reconocido como un derecho fundamental, que integra la tutela administrativa y judicial efectiva. Se aplica a toda clase de proceso jurisdiccional, administrativo o judicial, y de cualquier naturaleza; encontrándose la determinación de derechos y obligaciones de índole fiscal expresamente alcanzada por la garantía, de acuerdo a los términos del art. 8.1 de la CADH. Por consiguiente, los magistrados tienen el deber legal, constitucional y convencional de despejar los obstáculos que pudieran entorpecer el proceso<sup>28</sup>.
- b) Tiene un fin ejemplificador frente a la morosidad Administrativa<sup>29</sup>, y potencialidad para generar la voluntad de remediar el problema, en alguna medida<sup>30</sup>.

28 Cfr. ACEVEDO MIÑO, Martín J., “El plazo razonable en los procesos judiciales. La relevancia del cumplimiento de los estándares supranacionales a cuatro años de ‘Fornerón vs. Argentina’”, en *El Derecho-Constitucional*, Tomo 2016-M, 574, octubre de 2016, cita online: ED-DCCLXXVI-308. En igual sentido, se señala que actualmente no existen dudas de la obligación que recae sobre los jueces locales de aplicar las normas de derecho internacional en el plano interno de manera automática, ni de su deber de realizar el llamado control de convencionalidad. Se entiende que, como consecuencia lógica, en el caso de que un juez de cualquier instancia advierta que no se ha respetado la garantía del plazo razonable en un procedimiento judicial o administrativo, debería declararlo inconstitucional por afectar el debido proceso del imputad (cfr. MINUTO, María E., “La garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo”, en *LL 2019-B*, 192, cita online: TR LA LEY AR/DOC/719/2019).

29 Cfr. TREACY, Guillermo, “Los principios supranacionales de derechos humanos”, en AA. VV., *Procedimiento administrativo*, t. 1, La Ley, Buenos Aires, 2012, p. 880.

30 En este sentido, algunos autores reconocen que se observa una lenta reactivación en la resolución de los sumarios, que podría obedecer a la línea de fallos que invocan la garantía del plazo razonable para declarar la prescripción o directamente dejar sin efecto las sanciones aplicadas, como los que se mencionan en la nota 22 (cfr. SUMCHESKI, Ana L., “El derecho a ser juzgado en un plazo razonable”, op. cit., p. 229).

- c) Evita supuestos de “esquizofrenia procesal” o disociación entre la acción infraccional y tributaria, en los que se invalida el acto que impone una sanción por patente afectación del plazo razonable y, al mismo tiempo, se reenvía la actuación para definir la situación del administrado frente al tributo, sin una justificación razonable<sup>31</sup>.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Se ha señalado con razón que la regla general en materia de duración de los procedimientos aduaneros debería ser la adecuación a los plazos legales establecidos en el Código Aduanero y, solo excepcionalmente, la dilación por causas justificadas<sup>32</sup>. En el mismo sentido, se ha estimado que, de acuerdo con tales plazos, un sumario aduanero no debería extenderse más de un año calendario a partir de la corrida de vista<sup>33</sup>.

Sin embargo, la experiencia demuestra que los procedimientos ante el servicio aduanero se extienden por largos años, en gran parte debido a las causales de suspensión e interrupción de la prescripción. Por ello, es habitual que, en instancia de apelación ante la CNACAF, ésta deba resolver sobre hechos que ocurrieron hace 10 años, o incluso más.

En este contexto, y más allá del alcance de la garantía del plazo razonable en la CADH, la jurisprudencia de la CSJN y la tesis mayoritaria dentro de la CNACAF, al menos hasta la reforma de la Ley 27.742, circunscribían la extinción de la acción por afectación al plazo razonable a los procedimientos por infracciones o sumarios disciplinarios.

Se ha visto que la Ley 27.742 introdujo reformas significativas en la LNPA al consagrar la buena administración, la impulsión e instrucción de oficio, y la tutela administrativa efectiva como principios fundamentales de todo procedimiento administrativo, sin distinción. Además, reconoció expresamente el derecho de todo administrado a que los procedimientos tramiten y concluyan en un plazo razonable, con una decisión escrita y expresa; así como el correlativo deber de la

31 Otras voces se han alzado para sugerir que el criterio de impedir la subsistencia de la acción penal por afectación de la garantía a obtener un pronunciamiento en un plazo razonable debería volcarse a procedimientos de otra naturaleza, como el civil, para reducir antagonismos injustificados. Cfr. CARBONE, Carlos Alberto, “Esquizofrenia procesal”, en PEYRANO, Jorge W. (Dir.), *Nuevas herramientas procesales- III*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2015, pp. 702-703, y sus citas; de quien hemos tomado el término. Véase, asimismo, el voto minoritario del Dr. Licht en la causa TFN, Sala G, expte. 34491-A, “Acindar Industria Argentina de Aceros SA c/ DGA s/ recurso de apelación”, sentencia del 14/5/24.

32 COTTER, Juan Patricio y MC CORMACK, Mateo, “Los procedimientos aduaneros...”, op. cit., p. 162.

33 ZOLEZZI, Daniel, “La prescripción interminable, un fallo que la acota y una reforma que urge”, en *Revista de Estudios Aduaneros*, N° 21, IAEA, Buenos Aires, segundo semestre 2010 - primer semestre 2013, pp. 193-194.

Administración de dictar resoluciones y notificarlas en todos los procedimientos, independientemente de su forma de iniciación.

La fuerza expansiva de esta reforma en materia aduanera se ve reforzada por lo dispuesto en el art. 1017 del Código Aduanero, en cuanto a que la LNPA se aplica supletoriamente en los procedimientos que se cumplen ante el servicio aduanero.

Estos cambios ya han impulsado a algunas Salas a revisar su criterio respecto a la imposibilidad de extender al ámbito tributario la doctrina de la nulidad del acto resolutivo y consiguiente extinción por prescripción de la acción del Fisco, con fundamento en la afectación del plazo razonable; para lo cual, por otra parte, se ha visto que hay fuertes argumentos a favor.

En suma, no parece haber ninguna particularidad en los procesos penales o infraccionales que torne inapropiada la extensión de esta solución y, frente al texto expreso del art. 8.1 de la CADH, es razonable considerar su aplicación.

Coincidimos con la opinión de quienes sostienen que la gradual expansión jurisprudencial de la garantía del plazo razonable precisaba un nuevo impulso a través de su incorporación en la normativa procedimental administrativa, para permitir una aplicación más sencilla, directa, habitual y generalizada, tanto por parte de las administraciones públicas como por los tribunales en el control judicial; logrando así su máximo aprovechamiento y desarrollo, y extendiendo su operatividad a toda categoría procedimental administrativa<sup>34</sup>.

Aunque la valoración acerca de la afectación del plazo razonable es prudencial, esta extensión puede contribuir a dar una solución más consistente cuando se pretende reparar el resultado injusto al que conduce una aplicación estricta de las causales de interrupción o suspensión de la prescripción en materia aduanera.

---

AGUSTINA CAPPONI

Es Abogada y Candidata a Magíster en Derecho LL.M. por la Universidad Austral. Especialista en Derecho Tributario por la Universidad de Buenos Aires. Docente del Curso de Capacitación del Fuero Contencioso Administrativo Federal. Secretaria de Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal.

34 ESPINOZA MOLLA, Martín R., “La recepción de la garantía constitucional y convencional del plazo razonable en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Una oportunidad promisoriosa”, en *La Ley Next*, cita online: TR LALEY AR/DOC/2191/2024.

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Amarillo*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**JORGE EDUARDO MORÁN**



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO  
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK  
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO  
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS  
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO  
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA  
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
Asociación de Juristas y Académicos de la  
República Argentina



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL

*1ª Edición: Febrero de 2025*

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Amarillo / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

685 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-3-0

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.  
CDD 342

### **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

## COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Celeste*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**LEANDRO VERGARA**

---

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ  
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE  
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA  
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO  
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK  
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
Asociación de Jóvenes y Jóvenes Externos de la  
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL

# **BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO**

*Tomó Blanco*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**MARCELO DANIEL DUFFY**

---

**LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO  
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK  
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO  
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO  
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ  
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO**



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
ASOCIACIÓN DE JURISTAS Y LEGALES FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



**ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES**

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



**FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL**