



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2019 - Año de la Exportación

Dictamen Jurídico

Número:

Referencia: Expte. N.º CUDAP:EXP-SEG:0000180/2019

SEÑOR DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD:

Me solicitan que revea la doctrina de esta Procuración del Tesoro de la Nación expuesta en Dictámenes 277:175. En esa opinión se sostuvo que correspondía aplicar el plazo quinquenal del artículo 24 de la Ley de Medicamentos N.º 16.463¹ para las acciones destinadas a hacer efectiva la potestad sancionatoria del Estado por infracciones a la Ley N.º 26.045², por tratarse de una legislación *próxima y afín*.

La solicitud³ se sustenta en recientes pronunciamientos de distintas Salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que entendieron aplicable el plazo de prescripción bienal del artículo 62, inc. 5.º del Código Penal de la Nación.

A juicio de ese servicio jurídico, en vista a lo resuelto judicialmente *“...corresponde aplicar a la potestad sancionatoria del Ministerio de Seguridad en materia del ejercicio del poder de policía respecto del control de precursores químicos, el plazo de prescripción previsto en el Código Penal...”*.

- | -

ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN

1. Luego de la inscripción de la firma Frigorífico Tunuyán S.A. en el Registro Nacional de Precursores Químicos, la autoridad administrativa detectó la presencia de amoníaco (precursor químico fiscalizado) utilizado para el proceso de refrigeración⁴.

El Acta de Inspección del 1 de noviembre de 2012 da cuenta de la existencia de 155 kg de amoníaco anhidro en el domicilio de la empresa⁵.

2. Se agregaron las facturas de la empresa Aczel Sociedad Anónima por la venta del precursor en cuestión al Frigorífico Tunuyán S.A.⁶

En el Acta de Inspección realizada en el domicilio de Aczel S.A. surge el reconocimiento de haber vendido el producto⁷.

3. El 22 de agosto de 2013, el Director del Registro Nacional de Precursores Químicos dispuso

que existía conexidad entre este expediente y todos aquellos en los que surgiría que Aczel S.A. sería proveedora de precursores químicos a personas no inscriptas en el registro⁸.

4. Tras recordar la jurisprudencia referida en el encabezamiento, la citada Dirección giró las actuaciones a la Coordinación de Asuntos Registrales de la Dirección General de Asuntos Jurídicos⁹.

5. La Coordinación de Asuntos Registrales y la Dirección General de Asuntos Jurídicos de forma conjunta opinaron¹⁰ que en función de los nuevos fallos jurisprudenciales, corresponde aplicar a la potestad sancionatoria del Ministerio de Seguridad, respecto al control de precursores químicos, el plazo de prescripción previsto en el Código Penal.

Solicitaron a la Procuración del Tesoro una nueva opinión sobre la cuestión analizada en Dictámenes 277:175, vinculante para ese servicio jurídico.

- II -

NORMATIVA APLICABLE

1. La Ley N.º 26.045¹¹ creó el Registro Nacional de Precursores Químicos previsto en el artículo 44 de la Ley N.º 23.737¹², en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (en adelante "SEDRONAR").

1.1. El artículo 14 establece las siguientes sanciones por infracciones a la ley, aplicables por la SEDRONAR:

a) *Apercibimiento.*

b) *Apercibimiento con publicación de la resolución que lo imponga a cargo del infractor, en las condiciones que la reglamentación establezca.*

c) *Multa de diez mil pesos (\$ 10.000) a un millón de pesos (\$ 1.000.000).*

d) *Suspensión de la inscripción en el Registro Nacional de quince (15) días a un (1) año.*

e) *Cancelación definitiva de la inscripción en el Registro Nacional.*

1.2. El artículo 15 fija las pautas para graduar la sanción ... *de acuerdo con la gravedad del hecho, las infracciones anteriores en que hubiese incurrido el responsable, su magnitud económica y efectos sociales; y prevé que Las sanciones administrativas establecidas en la presente ley serán apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.*

El recurso deberá interponerse fundado ante la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada la resolución. En caso contrario, se tendrá por consentida.

Las actuaciones se elevarán a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que resolverá sin sustanciación. El recurso será concedido con efecto devolutivo salvo disposición en contrario de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. Por razones fundadas, tendientes a evitar un gravamen irreparable al interesado o en resguardo de terceros, podrá concederse con efecto suspensivo.

2. La Ley de Medicamentos N.º 16.463 se aplica a ... *la importación, exportación, producción, elaboración, fraccionamiento, comercialización o depósito en jurisdicción nacional o con destino al comercio interprovincial, de las drogas, productos químicos, reactivos, formas farmacéuticas, medicamentos, elementos de diagnóstico y todo otro producto de uso y aplicación en la medicina humana y las personas de existencia visible o ideal que intervengan en dichas actividades.*

2.1. Luego de establecer una serie de obligaciones a los sujetos alcanzados¹³, fija en su artículo 20 que las infracciones a la ley y a su reglamentación serán sancionadas:

- a) *Con apercibimiento;*
- b) *Con multas de m\$n. 2.000 a m\$n. 5.000.000—;*
- c) *Con la clausura, total o parcial, temporal o definitiva, según la gravedad de la causa o reiteración de la misma, del local o establecimiento en que se hubiera cometido la infracción;*
- d) *Suspensión o inhabilitación en el ejercicio de la actividad o profesión hasta un lapso de tres años; en caso de extrema gravedad o múltiple reiteración de la o de las infracciones la inhabilitación podrá ser definitiva;*
- e) *El decomiso de los efectos o productos en infracción, o de los compuestos en que intervengan elementos o sustancias cuestionadas;*
- f) *La cancelación de la autorización para vender y elaborar los productos.*

2.2. El artículo 24 preceptúa que *Las acciones emergentes de esta ley prescribirán en el término de cinco años. Dicha prescripción quedará interrumpida por la secuela del proceso o por la comisión de cualquier otra infracción a la presente ley o a los reglamentos que en su consecuencia se dicten.*

3. El Código Penal dispone en su artículo 65 que: *Las penas se prescriben en los términos siguientes:(...) 4º. La de multa, a los dos años.*

- III -

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

1. Los dictámenes de esta Procuración del Tesoro ... *importan un pronunciamiento definitivo no sujeto a debate o posterior revisión*¹⁴ ... *salvo que concurren nuevas circunstancias de hecho o que el contexto legal tenido en cuenta haya sufrido modificaciones, todo ello con la suficiente relevancia como para determinar la reconsideración de la opinión emitida...*¹⁵.

Por *hecho nuevo* que amerite el reexamen de un dictamen debe entenderse todo aquel elemento de juicio –fáctico o jurídico- sobreviniente que altere, modifique, agregue o sustraiga alguno o algunos de los presupuestos de hecho y de derecho sobre los que se opinó¹⁶.

2. La Ley N.º 26.045 omitió pronunciarse sobre los plazos en los que prescriben las sanciones dispuestas en su artículo 14.

3. Estamos ante un supuesto de poder de policía de salud del Estado que contempla ante violaciones a su régimen, la posibilidad de aplicar sanciones (i.e. multa a los infractores).

4. Las sanciones administrativas son por regla *prescriptibles*, por tratarse de una garantía implícita en las bases de nuestro ordenamiento constitucional¹⁷.

Ante la falta de solución expresa en la ley que establece una sanción administrativa puede recurrirse a la interpretación analógica.

No obstante, para su procedencia, la semejanza entre los dos casos -el normado y el sometido a resolución- debe ser relevante, es decir, presentar una cualidad común entre ambos que constituya razón suficiente para atribuirle tal consecuencia, a la que se denomina *ratio legis*¹⁸.

5. En Dictámenes 277:175, ante una cuestión sustancialmente análoga al *subexamine*, esta Procuración del Tesoro dictaminó que el plazo de cinco años previsto en el artículo 24 de la Ley de Medicamentos N.º 16.463 ... *tiene a la salud pública como bien jurídico protegido, cuyo régimen de sanciones resulta más próximo al previsto en la Ley N.º 26.045 que el propio de los delitos del Código Penal...*

6. Los pronunciamientos de las Salas I, III, IV y V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo

Contencioso Administrativo Federal constituyen el *hecho nuevo* que habilitaría la revisión de ese dictamen.

6.1. En autos *SUDAMFOS S.A. c/SEDRONAR s/REGISTRO NACIONAL DE PRECURSORES QUÍMICOS-LEY 26.045-ART. 16²⁰*, la Sala V compartió los argumentos del Fiscal General al entender que ... *cabe descartar la aplicación supletoria del régimen establecido por la Ley 16.463 que establece un plazo de prescripción de 5 años, en lugar del plazo de 2 años establecido por el artículo 62, inciso 5º, del Código Penal ... el régimen de la Ley 16.463, se limita a regular todo lo relativo a los medicamentos y productos de uso y aplicación en la medicina humana, mientras que la Ley 26.045 tiene como finalidad regular “el control de la tenencia, utilización, producción, fabricación, extracción, preparación, transporte, almacenamiento, comercialización, exportación, importación, distribución o cualquier tipo de transacción con sustancias o productos químicos autorizados y que por sus características o componentes puedan servir de base o ser utilizados en la elaboración de estupefacientes”.*

6.2. En autos *INFRIBA S.A. c/SEDRONAR s/REGISTRO NACIONAL DE PRECURSORES QUÍMICOS-Ley 26.045-Art. 16²¹*, la Sala I del fuero compartió los argumentos de la Fiscalía en el sentido de que ... a) *la aplicación del plazo de prescripción previsto en la ley n° 16.463 de medicamentos a las infracciones contempladas en la ley n° 26.045 no resulta admisible, más allá de la similitud entre ambos regímenes, ya que se trata de un plazo de prescripción establecido por el legislador dentro del marco de una ley especial, atendiendo a las situaciones específicas. Además, la aplicación analógica se encontraría vedada debido a que resultaría más gravosa para el sancionado;*

b) *el plazo de prescripción aplicable a la acción para sancionar las infracciones objeto de las presentes actuaciones se encuentra regido por el artículo 62 inciso 5º que, para los hechos reprimidos con multa prevé un término de dos años.*

6.3. En autos *DECOR MEDICA SRL c/SEDRONAR s/REGISTRO NACIONAL DE PRECURSORES QUÍMICOS-Ley 26.045-Art. 16²²*, la Sala III expresó que: ... *el marco regulatorio (Ley 26.045) no prevé el plazo de prescripción de la acción sancionatoria, motivo por el que resulta razonable aplicar, en subsidio –art. 2º del Código Civil y Comercial de la Nación- el plazo bienal previsto en el artículo 62, inciso 5º, para lo supuestos de hechos reprimidos con multa...*

6.4. Este mismo criterio fue adoptado por la Sala IV en autos *CARFI S.A. c/DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL TRÁFICO ILÍCITO DE PRECURSORES QUÍMICOS DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD s/REGISTRO NACIONAL DE PRECURSORES QUÍMICOS-Ley 26.045-Art. 16²³*.

6.5. La Corte Suprema de Justicia de la Nación no dispuso la apertura de los recursos extraordinarios en los términos del artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

7. La jurisprudencia del fuero Contencioso Administrativo Federal hizo uso de lo que Alejandro Nieto denomina “supletoriedad de segundo grado”²⁴, recurriendo al plazo de prescripción bienal previsto en el artículo 62, inciso 5.º del Código Penal para los supuestos de infracciones a la Ley N.º 26.045, sancionables con multa.

En atención a la jurisprudencia referida, es razonable no invocar la doctrina de *Dictámenes*, 277:175.

Esta postura debe seguirse solo en materia de multas y no para el caso de suspensión y cancelación definitiva de la inscripción del infractor en el Registro Nacional²⁵.

No es razonable, ni valioso respecto al interés público comprometido una aplicación extensiva del criterio de las Salas I, III, IV y V, a esas infracciones de mayor gravedad. En efecto, lo decidido en dichos pronunciamientos fue aplicar el plazo de prescripción de las multas penales **exclusivamente** a los

supuestos de aplicación de multas administrativas por infracciones a la Ley N.º 26.045.

8. Advierto que existen demoras en las tramitaciones administrativas por infracciones a la Ley N.º 26.045 que, *a priori*, no aparecen debidamente justificadas²⁶. Deberían iniciarse las actuaciones sumariales correspondientes para deslindar las responsabilidades del caso.

- IV -
CONCLUSIÓN

Opino que, en virtud de los pronunciamientos de las Salas I, III, IV y V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, la doctrina sentada por esta Procuración del Tesoro de la Nación en Dictámenes 277:175 no es aplicable exclusivamente para la sanción de multa prevista en el artículo 14, inciso c, de la Ley N.º 26.045.

Mantengo el criterio de aquella opinión para los supuestos previstos en los incisos d) y e) del artículo 14 de la Ley N.º 26.045; es decir, la aplicación analógica del plazo quinquenal que prescribe el artículo 24 de la Ley N.º 16.463.

-
1. B.O. 8-8-64.
 2. B.O. 5-07-05. Esta Ley creó el Registro Nacional de Precursores Químicos.
 3. Cursada mediante el Dictamen de firma conjunta N.º IF -2019-46631011-APN-DGAJ#MSG. Fojas 817/820.
 4. Fojas 1/14.
 5. Fojas 53 y vta.
 6. Fojas 59/61
 7. Fojas 162
 8. Fojas 732.
 9. Fojas 807/816.
 10. Fojas 817/820
 11. Artículo 1.º
 12. B.O. 11-10-89.
 13. Artículos 2.º; 3.º; 4.º; 5.º; 6.º; 7.º; 8.º y 19.
 14. Dictámenes 209: 290, 273: 105, entre otros.
 15. Dictámenes 177: 141, 275: 379, entre muchos otros.
 16. Dictámenes 222: 7; 275: 379.
 17. Artículo 18 de la Constitución Nacional. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 5ª edición, Tomo IV, páginas. 575-576.
 18. BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Debate, Madrid, 1992, traducción de Eduardo Rozo Acuña, página 247.
 19. Agregados a fojas 787/805.
 20. Expte. N.º 20.847/2017. No se acompañaron constancias de la causa pero la sentencia de la Sala V dictada el 3 de octubre de 2017 está disponible para su consulta en el Sistema de Consultas Web del Poder Judicial de la Nación.
 21. Expte.N.º 76.612/2015.
 22. Expte. N.º 45000/2016.
 23. Expte. N.º 6720/2018.
 24. NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2ª edición, página 470.
 25. Artículo 114, incisos a), b), d) y e) de la Ley N.º 26.045.
 26. Fojas 733 vta., 735 y 737.

