

Defensa Del Consumidor Aplicacion De Multa Solve Et Repete Inconstitucionalidad

JURISPRUDENCIA

Defensa del consumidor. Aplicación de multa. Solve et repete.

Inconstitucionalidad Se mantiene el fallo que declaró la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 14.652 -modificatorio del art. 70 de la ley 13.133-, en cuanto imponía a la actora el depósito de la multa aplicada por la Oficina Local de Información al Consumidor como condición previa de admisibilidad para su cuestionamiento judicial. En la ciudad de Mar del Plata, a los 22 días del mes de abril del año dos mil dieciséis, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, en Acuerdo Extraordinario, para pronunciar sentencia en la causa C-6388-NE1 ?TELECOM PERSONAL S.A. c. MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA s. PROCESO SUMARIO DE ILEGITIMIDAD?, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores Mora y Riccitelli, y considerando los siguientes: ANTECEDENTES I. En el marco de una pretensión anulatoria promovida por la firma Telecom Personal S.A. contra la Municipalidad de Necochea, el titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo del Departamento Judicial Necochea declaró la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 14.652 -modificatorio del art. 70 de la ley 13.133-, en cuanto imponía a la actora el depósito de la multa aplicada por la Oficina local de Información al Consumidor (O.M.I.C.), como condición previa de admisibilidad para su cuestionamiento judicial (cfr. fs. 41/47, res. del 18-8-2015). II. Declarada la admisibilidad formal del recurso de apelación interpuesto la Comuna demandada a fs. 56/62 (v. fs. 77, proveído de Presidencia fecha 23-02-2016), y puestos los Autos al Acuerdo para Sentencia, corresponde votar la siguiente CUESTIÓN ¿Es fundado el recurso? A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Mora dijo: I.1. El juez de grado dictó resolución con el alcance supra expresado y declaró la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 14.652, modificatorio del art. 70 de la ley 13.133. Para así decidir aclaró, en primer orden, que si bien existían importantes puntos de coincidencia entre la norma objetada y el art. 19 del C.P.C.A. (cuya constitucionalidad sostuviera en otras causas que tramitaron ante su Juzgado), no era menos cierto que la materia sobre la cual versaban respondía a principios muy disímiles. Así, mientras el art. 19 de C.P.C.A. se hallaba vinculado a la impugnación judicial de tributos -resaltó-, el art. 70 de la ley 13.133 de Defensa del Consumidor imponía el requisito del pago previo para el cuestionamiento judicial de las multas impuestas por la autoridad, tratándose de actos de naturaleza eminentemente sancionatoria. Manifestó que, aunque pudieran existir diferencias entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, ambos tenían una innegable raíz común (al ser una expresión del poder punitivo del Estado), en la cual la presunción de inocencia se imponía como un elemento básico, integrante del debido proceso. Concluyó que dicho principio no era exclusivo del derecho penal, pues era directamente transportable al ámbito de las relaciones entre la Administración y los particulares. Con todo, juzgó que el pago previo de la multa impuesta a la actora como recaudo de admisibilidad de la pretensión de nulidad, violentaba la garantía constitucional de inocencia, en tanto importaba conminar al justiciable al cumplimiento de una sanción no firme. 2. El Municipio demandado, disconforme, apela el fallo y funda a fs. 56/62. Se agravia de la declaración de inconstitucionalidad en base a los siguientes agravios. Argumenta que el requisito del pago previo no resulta contrario al orden constitucional ni importa un obstáculo para el acceso a la jurisdicción, pues la propia norma prevé la posibilidad de exceptuar su aplicación, cuando su cumplimiento pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al impugnante (art. 70 de la ley 13.133). Expresa que la previsión legal llama al intérprete a perpetrar una valoración de las circunstancias fácticas de cada caso, para decidir -en definitiva- si corresponde o no atemperar el rigor de la exigencia en razón de la desproporción del monto intimado y del estado patrimonial concreto del infractor. Postula que, en la especie, tal ejercicio intelectual ha brillado por su ausencia, en tanto el juez de grado se pronunció sobre la inconstitucionalidad de la norma de manera dogmática. Como sea, aduce que la actora no acreditó que el pago de la multa impuesta por la autoridad municipal le impidiese el acceso a la jurisdicción. Subraya, en tal orden de ideas, que el a quo encuadró erróneamente el caso, al analizarlo desde la perspectiva del principio de inocencia, bien jurídico que resultaría ajeno a la contienda. Lo que interesa determinar, a su modo de ver, es si el pago de la multa, en concreto, impide a la infractora acceder a la instancia judicial, análisis que -reitera- ha estado ausente en el caso. Señala que el pago previo impuesto por el legislador al sancionar la norma impugnada, responde a la necesidad de evitar el abuso por parte de los infractores al ordenamiento del consumo -generalmente grandes corporaciones-, quienes cuentan con herramientas y recursos para dilatar sine die la duración de los procesos judiciales, con un claro sentido de especulación económica. Resalta, a modo de síntesis, que el precepto no hace más que preservar los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, frente al desequilibrio estructural existente en la relación de consumo. Con todo, defiende la razonabilidad de la norma y postula que los principios del derecho penal no resultan aplicables al caso en examen. Cita jurisprudencia y doctrina que considera de interés y solicita, con todo, la

revocación del pronunciamiento apelado, con costas. 3. La parte actora contesta el traslado del memorial a fs. 64/71 y solicita su rechazo, por no portar -a su juicio- una crítica concreta y razonada del fallo en crisis, el que, en su visión, debe ser confirmado. II. El recurso no prospera. 1. A través de la presente acción, la firma Telecom Personal S.A. cuestiona el acto administrativo dictado en fecha 05-06-2015 por la Oficina de Información al Consumidor del Municipio de Necochea, en cuanto le impusiera una sanción de multa de pesos diez mil (\$ 10.000.-), por la presunta violación a la Ley de Defensa del Consumidor (cfr. fs. 9/22, demanda del 22-06-2015). En lo que aquí interesa, el art. 70 de la ley 13.133 requiere como recaudo ¿para interponer la acción judicial contra una resolución administrativa que imponga una sanción de multa?, el previo depósito de su monto a la orden de la autoridad que la dispuso y la presentación del respectivo comprobante de depósito junto con el escrito de demanda, ¿sin cuyo requisito será desestimado, salvo que el cumplimiento de la misma pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al impugnante? (t. según ley 14.652, Código de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios). En su escrito liminar, la actora puso en tela de juicio la validez constitucional del indicado precepto, por cuanto la exigencia del pago previo resultaría violatoria de su derecho constitucional de defensa y la tutela judicial efectiva (cfr. fs. 20 y vta.). Tal planteo de la impugnante fue expresamente atendido por el juez de la instancia, lo que suscita la queja de la autoridad municipal, a cuya resolución he de abocarme a continuación (cfr. fs. 56/62). 2. Acometiendo tal labor es menester -ante todo- dejar sentado que lo debatido en la especie no reviste naturaleza tributaria, en tanto no existe una obligación de dar sumas de dinero en concepto de impuestos o tributos. Ello desplaza la aplicación de los conceptos que esta Alzada -recogiendo la opinión que predomina en el seno de los Altos Tribunales- delinó para aquellas contiendas que importaban poner en juego el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, ámbito en el que -naturalmente- la exigencia del llamado pago previo o solve et repete no es vista -a priori- como contraria a los derechos de igualdad y defensa en juicio (cfr. doct. esta Cámara en causas P-1891-MP1 ¿All Pack S.A.?, sent. de 16-VI-2010; C-1975-NE1 ¿Costanzo?, sent. de 7-XII-2010; C-4184-DO1 ¿Logística La Serenísimas S.A.?, sent. del 12-XI-2013; C-4163-MP2 ¿De Pilato Giménez?, sent. del 27-II-2014 -y sus citas-, entre otras). En razón de la materia involucrada y los antecedentes que tengo a la vista, el presente caso debe ser encuadrado, en mi opinión, en el ámbito del ejercicio de las facultades sancionatorias de la Administración. 3. Así centrado el eje de la discusión, corresponderá propiciar la confirmación del fallo de grado, por cuanto las críticas que el Municipio esgrime en su memorial encuentran adecuada respuesta en la jurisprudencia vigente de nuestro Máximo Tribunal de Justicia Provincial, acuñada en un precedente que -más allá de sus particularidades- presenta sustanciales puntos de contacto con el que aquí se ventila y que constituye, por tal razón, la doctrina legal de obligatorio acatamiento aplicable al caso (arg. arts. 278 y 279 del C.P.C.C.; art. 77 del C.P.C.A.; arg. doct. esta Cámara en causas A-1097-MP0 ¿Flores Batista?, sent. del 11-III-2010; C-5634-MP2 ¿Morel?, sent. del 12-V-2015). Me refiero, puntualmente, a la sentencia recaída en la causa I. 3361 ¿Herrera? (sent. de 19-XII-2012); allí la Suprema Corte de Justicia declaró -por mayoría- la inconstitucionalidad de la norma que, en el marco de la policía provincial de pesca, exigía el depósito previo de la multa impuesta por la autoridad de aplicación, como condición de acceso a la instancia judicial. Por fuera de las diferencias existentes entre el régimen provincial de sanciones administrativas en materia de pesca (ley 11.477) y el ordenamiento que regula la inspección, comprobación y juzgamiento de las infracciones a los derechos de los consumidores y usuarios (ley 13.133; Ley N° 24.240 y ccds.), no existen motivos plausibles para apartarse de lo resuelto por el Címero Tribunal Provincial; en lo que aquí interesa ponderar, tanto una como otra norma exigen el cumplimiento de un previo recaudo de admisibilidad formal, como condición para el cuestionamiento judicial de un acto sancionatorio de naturaleza pecuniaria (multa), que ha sido impuesto por la Administración Pública en el ejercicio del poder de policía que le compete. Entonces, más allá de sus innegables matices, dicha fuente o raíz común que subyace en ambos estamentos normativos, justifica la aplicación al caso, mutatis mutandi, de la doctrina sentada por la S.C.B.A. en el fallo de mención (arg. doct. esta Cámara G-942-AZ1 ¿Tellechea?, sent. del 8-IV-2009). 4.1. Así, según se expuso en el voto de la mayoría, cuando el obrar administrativo cuestionado consiste en una sanción al proceder de una persona, no resulta posible condicionar el ejercicio del derecho de defensa del afectado con la imposición de un requisito previo como el exigido en la especie. La tutela judicial continua y efectiva y la inviolabilidad de la defensa en todo procedimiento administrativo o proceso judicial se erigen como pilares básicos, cuya protección y efectividad no puede ser soslayada [cfr. doct. S.C.B.A. causas L.100.358 ¿Cooperativa de Agua y Luz de Pinamar Ltda.?, sent. de 20-VIII-2014]. De allí que, en la mayoría de los procedimientos especiales cuyo objeto es investigar una conducta y, eventualmente, sancionarla, se prevean una serie de garantías tendientes a asegurar la adecuada defensa antes, durante y después de dictarse el acto resolutorio. Así, los ordenamientos han reservado, al menos, una instancia de solución judicial de las controversias suscitadas en el ámbito administrativo. La norma cuestionada en el sub lite prevé una vía jurisdiccional de control. Sin embargo, su acceso se habilita con la sanción ya consumada. Tal circunstancia vulnera las garantías constitucionales que aseguran un juicio con carácter previo a la condena, ya que el derecho a ser oído por un juez o tribunal independiente e imparcial resulta posterior al cumplimiento de la sanción (arg. art. 15 y ccds. de la Constitución provincial). 4.2. Por otra parte, y tal como se señaló precedentemente (véase punto

2 de este voto), el hecho de que la multa revista naturaleza sancionatoria invalida los fundamentos que de ordinario se alegan para justificar la exigencia del pago previo respecto de las obligaciones tributarias de dar sumas de dinero. Reforzando lo dicho, recuerdo que la finalidad del denominado solve et repete es la de preservar el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, poniéndolas a cubierto de argucias procesales o expedientes dilatorios, razón que no puede predicarse respecto de las multas aplicadas como resultado de un procedimiento de infracción, toda vez que no cabe sostener válidamente que aquéllas integren los recursos normales del sistema. No por nada tal recaudo de admisibilidad en impugnaciones de actos de contenido tributario excluye el previo depósito de las multas impuestas por la autoridad recaudatoria [cfr. art. 19 inciso 2 del C.P.C.A.]. En tal contexto, la inconstitucionalidad de la norma surge de su confrontación con el texto de la Constitución y no depende de la acreditación de ningún supuesto adicional, como aquel referido a la importancia de la multa con relación a la capacidad económica del infractor o a la magnitud del daño -reparable o irreparable- que pudiera sufrir al afrontarla, como parece colegirse del texto de la norma en crisis (art. 70, segundo párrafo, in fine de la ley 13.133). Sobre esto último, me permito ampliar que se trata de un añadido fáctico cuya demostración -en autos- resulta innecesaria, dado que el gravamen constitucional no reside en la magnitud del perjuicio patrimonial para quien lo sufre, sino en la violación de los derechos y garantías reconocidos por nuestra Carta Fundamental, que repelen el cumplimiento anticipado de la sanción.

5. Considero que la solución que propicio es la que mejor resguarda el efectivo goce de la garantía reconocida en el art. 15 de nuestra Constitución provincial. Lo dicho, cabe aclarar, no importa desconocer ni apartarse de lo expuesto recientemente en torno al pago previo en materia de multas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (in re ?Giaboo S.R.L. s. recurso de queja?, sent. del 10-11-2015 -por remisión al dictamen de la Procuradora Fiscal Subrogante-, causa 360/2013 49-G/CS1), sino enriquecer el contenido de dicho debate, sobre la base de argumentos y consideraciones que no fueron expresamente abordados en el precedente del Alto Tribunal. En suma, el desarrollo argumental de este voto no importa contradicción, sino ahondar en el estudio de una problemática que -según la Casación provincial- debe ser definitivamente abordada desde el mirador del derecho sancionatorio, dejando de lado la concepción tributarista clásica, ajena al caso que nos ocupa.

III. Si lo expuesto es compartido, propongo al Acuerdo rechazar el recurso de apelación deducido por la accionada y, en consecuencia, confirmar el pronunciamiento de grado apelado en cuanto fue materia de agravio. Las costas de alzada deberían imponerse a la apelante, dada su objetiva condición de vencida (art. 51 inc. 1° del C.P.C.A. -texto según ley 14.437). Con el alcance indicado, voto por la negativa. El señor Juez doctor Riccitelli, con igual alcance y por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Mora, vota la cuestión planteada también por la negativa. De conformidad a los votos precedentes, la Excm. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente: **SENTENCIA** 1. Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la accionada y, en consecuencia, confirmar el pronunciamiento de grado apelado en cuanto fue materia de agravio. Imponer las costas de alzada a la apelante vencida (art. 51 inc. 1° del C.P.C.A. -texto según ley 14.437). 2. Diferir la regulación de honorarios por los trabajos de segunda instancia para su oportunidad (art. 31 del decreto ley 8904/77). Regístrese. Notifíquese y devuélvase al Juzgado de origen por Secretaría. 008083E