

Recurso De Apelacion Competencia Ley 24 240 Defensa En Juicio Denegacion De Justicia

JURISPRUDENCIA

Recurso de apelación. Competencia. Ley 24.240. Defensa en juicio.

Denegación de justicia Se declara la incompetencia de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial para entender en la revisión de las sanciones aplicadas por la Dirección General de Comercio Interior de Santa Fe de conformidad con la Ley de Defensa del Consumidor 24.240, disponiéndose la remisión de las presentes actuaciones a su origen. Santa Fe, 06 de Mayo de 2015.- Y VISTOS: Estos autos caratulados ?DIRECCION GENERAL DE COMERCIO INTERIOR C/ TELEFONICA ARGENTINA S. A. S/ INFRACCION LEY NACIONAL 24.240? (Expte. Sala I N° 169 - Año 2012), venidos para resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de Telefónica de Argentina S.A. contra la resolución de la Dirección General de Comercio Interior de fecha 12.08.2010 (v. fs. 32/37) por la que se dispuso sancionar a la recurrente con una multa de ... pesos (\$...) y publicar la parte dispositiva de la resolución en el diario de mayor circulación local; y, CONSIDERANDO: 1. Por resolución nro. 433 de fecha 12.08.2010 la Dirección General de Comercio Interior dispuso sancionar a Telefónica de Argentina S.A. con una multa de ... pesos (\$...) por infracción al art. 46 de la Ley de Defensa del Consumidor 24.240, como así también, la publicación de la parte dispositiva de la resolución a su costa en el diario de mayor circulación local, de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 in fine de la referida norma (v. fs. 32/37). 2. Contra dicho decisorio, la empresa multada interpuso recurso de apelación (v. fs. 40/44) siendo concedido por Resolución Nro. S-304, de fecha 07.08.2012, dictada por la Dirección General de Comercio Interior, ordenándose la remisión de los actuados a la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Santa Fe (v. fs. 51/52). 3. Elevados los autos a ésta Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial N° 1 de Santa Fe, por providencia de fecha 03.10.2012 (v fs. 58) se dispuso correr traslado al apelante para expresar agravios, lo que fue contestado en fecha 24.10.2012 (v. fs. 69/75). 4. Previo a desandar los argumentos vertidos por el recurrente, es necesario dirimir la competencia de ésta Cámara de Apelaciones para entender en los recursos contra las decisiones de la autoridad provincial de aplicación de la ley 24.240, adelantamos desde ya que esta Sala ha declarado su incompetencia para entender en los recursos contra las decisiones de la autoridad provincial de aplicación de la ley 24.240 (esta Sala in re ?WAL MART ARGENTINA S.R.L. S/ APELACION RESOLUCION DIRECCION GENERAL DE COMERCIO INTERIOR SANTA FE - LEY 24.240?, Resol. Nro 036, T° 16, Folio 049). Por cuanto, dadas las particularidades del sub lite, esta Sala no puede menos que indicar -a su criterio- cuál es la justicia competente para entender en éstos actuados, con el objeto de ahorrar un extenso derrotero al que podría verse sujeto la causa, evitando que se prolongue indefinidamente por pliegues y repliegues procesales que afecten la defensa en juicio y pueda llevar a una denegación de justicia (crit. de ?Reynoso?, A. y S., T. 127, pág. 413). 5. No debe soslayarse que la pretensión esgrimida por el apelante refiere a una multa impuesta por Dirección General de Comercio Interior de la Provincia de Santa Fe como órgano de aplicación y contralor de la ley 24.240, de conformidad con lo dispuesto por el art. 41 de la mencionada norma. Puede observarse que la ley de defensa del consumidor abre las puertas a dos tipos de acciones: las judiciales (art. 52) -en cabeza de los consumidores- y las administrativas (art. 45) -en cabeza del órgano de aplicación-. Empero, esta doble vía no significa que las acciones judiciales y las administrativas estén relacionadas entre sí. En efecto, las acciones administrativas -que deriven en la aplicación de una multa o una sanción- sólo van a beneficiar al consumidor de manera indirecta; pero a su vez, lo decidido en sede administrativa no influye en sede judicial y viceversa, pudiendo obtener el consumidor una sentencia favorable a sus pretensiones aunque la autoridad de aplicación haya resuelto desestimar la denuncia contra la empresa. Además, una vez radicada la denuncia del consumidor en la órbita administrativa -y concluida la etapa de conciliación- éste queda afuera del trámite careciendo de legitimación para intervenir, no pudiendo, siquiera, apelar la resolución del órgano de aplicación ya sea que resuelva desestimar la denuncia o aplique una multa -que a juicio del consumidor afectado- resulte insuficiente. En su faz administrativa, el artículo 45 de la ley 24.240 regula el procedimiento atinente a los sumarios que labra la autoridad de aplicación por infracciones a la ley de defensa del consumidor. Las actuaciones regladas por éste artículo apuntan a verificar la existencia de infracciones que deriven en el establecimiento de las sanciones que pudieran corresponder (Mosset Iturraspe, Jorge y Wajtraub, Javier; Ley de Defensa del Consumidor, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2008, pág. 259), lo que se encuentra sujeto al efectivo control judicial por vía del recurso de apelación ante las Cámaras competentes. En materia de acciones judiciales, existe una amplia gama de posibilidades para la tutela de los derechos del consumidor, pudiendo entablarse un juicio ordinario, un amparo o un proceso sumarísimo, siendo éstas herramientas útiles tanto para la defensa de intereses individuales como colectivos (conf. Vazquez Ferreyra, Roberto A.; ?Ley de defensa del consumidor. Tomo I?, La Ley, Buenos, 2009, pág. 556 y sgtes.). 6. Como se dijo en el precedente ?Wal Mart?, la

Dirección General de Comercio Interior de Santa Fe fue designada como autoridad de aplicación de la Ley N° 24.240, asignándosele las funciones de control, juzgamiento y sanción de las transgresiones previstas en la norma nacional. A juicio de este Cuerpo, esas funciones se traducen en el ejercicio efectivo del poder de policía de los derechos del consumidor, concerniente a la materia contencioso administrativa y no a la civil y comercial. Idéntica tesis surge de la propia ley 24.240 cuando remite las apelaciones contra las resoluciones dictadas por el órgano de control nacional a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, o a las Cámaras Federales de apelación con asiento en las provincias, colocando la cuestión dentro de la órbita del Derecho Público, por cuanto la competencia contencioso administrativa sería, en principio, idónea para conocer dichos planteos, dado que para resolver la controversia se deberán aplicar normas y principios propios del derecho público, donde resulta clara la prioritaria relevancia que los aspectos privativos del derecho administrativo asumen para su solución (C.S.J.N. Fallos 330:471). La facultad de imponer multas resulta inherente al poder de policía, y de neto corte público. Así lo refirió expresamente nuestra Corte Provincial al sostener: "Esta hermenéutica -debe destacarse- respeta la naturaleza misma del poder de policía -propio, en el caso, de los entes territoriales-, que -sabido es- comprende, 'como un complemento natural e inseparable', 'la facultad de imponer penas' 'por contravenciones a disposiciones (ordenanzas, órdenes, etc.) policiales y municipales? (cf. Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", 6ta. edición, Ed. La Ley, Bs. As., 1956, T. IV, pág. 76). Es que ¿no basta con que la Administración Pública compruebe la existencia de infracciones de tipo policial. Es menester darle los medios para reprimir esas faltas, lo cual se logra mediante la aplicación de penas contravencionales. No es, pues, necesario que una norma autorice expresamente al Estado para establecer esas penalidades: esto es ínsito al poder de policía. Sin la posibilidad de establecer y aplicar tales penas, dicho poder carecería de sentido? (cf. Marienhoff, Miguel S., "Tratado de derecho administrativo", 4ta. edición actualizada, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1987, T. IV, pág. 606). Así, "en el régimen de policía administrativa la constatación de la comisión de infracciones genera la consiguiente responsabilidad y sanción del infractor, salvo que éste invoque o demuestre la existencia de alguna circunstancia exculpativa válida ... La aplicación de las consiguientes sanciones constituye, en definitiva, el ejercicio del poder propio de la Administración, cuya razonabilidad cae bajo el control de los jueces para evitar que la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad? (C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 8.2.1996, "Banco de Intercambio Regional S.A. -en liquidación- s. instrucción de sumario?; conf. in re "VICENTÍN S.A.I.C. contra MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO sobre Recurso contencioso administrativo? - Expte. C.S.J. nro. 433, año 1997 - del 22/12/99, A. y S. T. 160, p. 17/23). Asimismo, la situación planteada denota ser una actividad materialmente administrativa, desarrollada -como se dijo- en el ejercicio del poder de policía, donde se encuentran comprometidas la tutela y la defensa del interés del consumidor como sujeto plural (a contrario sensu del consumidor como sujeto individual a quien la ley le brinda una tutela específica y diferenciada de sus derechos), debiendo asegurarse una aplicación efectiva de la garantía constitucional del derecho de defensa para el administrado sancionado por el ente provincial, ya que los pronunciamientos jurisdiccionales emanados de órganos administrativos deben quedar sujetos a un control judicial suficiente, a fin de impedir que aquellos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído a toda especie de revisión ulterior (C.S.J.N. Fallos 244:548). Repárese, además, en la existencia de otro elemento interpretativo dirimente que surge de la propia ley 26.361 que incorporó -también al citado artículo 45- como penúltimo párrafo, consistente en el orden de prelación normativo para integrar un posible vacío legislativo. En tal faena se dispone que "las disposiciones de la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos, en el ámbito nacional y en lo que ésta no contemple las disposiciones del Código Procesal, Civil y Comercial de la Nación, se aplicarán supletoriamente para resolver cuestiones no previstas expresamente en la presente ley y sus reglamentaciones, en tanto no fueren incompatibles con ella". De las consideraciones efectuadas puede concluirse que el microsistema analizado regula -además de las relaciones típicas de consumo entre consumidores y proveedores- alternativas y trámites administrativos en virtud de los cuales el Estado impone sanciones administrativas en ejercicio de la potestad de policía que le compete en esa materia. A su vez, la defensa de consumidores y usuarios, que consagra el art. 42 de la Constitución Nacional, constituye un conjunto de institutos jurídicos tendientes a la protección de la salud y la seguridad como así de los intereses económicos de los consumidores. Dentro de dichos institutos encontramos el poder de policía administrativa direccionado a la constatación y sanción de infracciones. Por lo que, éste ámbito del microsistema bajo análisis, no reúne los caracteres para ser considerado como objeto de regulación por parte del derecho privado. Por lo demás, el principio de acceso inmediato a la justicia es principalmente predicable para las relaciones de consumo, entre consumidor y empresario, y para las distintas acciones jurisdiccionales con que cuentan los primeros para hacer efectivas sus prerrogativas; pero en lo que atañe al derecho de los segundos a la revisión judicial de la sanción administrativa que les ha sido impuesta por infracciones a dicho plexo, prevalecen las reglas y principios del contralor jurisdiccional de los actos administrativos. 7. Cabe agregar que la Provincia de Santa Fe todavía no cuenta con un cuerpo normativo procedimental propio en materia de Derechos del Consumidor pese a que, en el año 2008, la ley 26.361 -que modificó la 24.240-, reformó el artículo 45 agregando como último párrafo que "la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales? generándose un vacío legislativo, por cuanto lo que corresponde es adecuar los lineamientos del artículo 45 de la LDC a nuestro ordenamiento jurídico compatible, a fin de evitar una colisión de intereses. Ante dicha carencia normativa, ya que el referido Decreto N° 850/94 no regula ni adhiere al procedimiento del artículo 45 de la LDC, debe examinarse cuál es el plexo constitucional y normativo aplicable. Sabido es conforme al artículo 121 de la Constitución Nacional las provincias conservan el poder no delegado a la Nación, y dentro de éstos, encontramos el de dictar las normas de derecho administrativo, de allí que el mismo tiene naturaleza eminentemente local. Al respecto, se ha sostenido que las sanciones administrativas impuestas por la autoridad local serán apelables ante el Juzgado provincial del lugar donde se cometió la infracción, toda vez que, una inteligencia diversa del artículo 45 de la Ley 24.240, importaría avasallar la autonomía de las provincias consagrada en los arts. 121 y siguientes de la Constitución Nacional, como así también, desconocer lo dispuesto en el art. 75, inc. 12 de esa Ley Fundamental. (del dictamen de la entonces Procuradora General de la Nación Dra. María Graciela Reiriz al que remitió el fallo de la Corte Nacional in re ?Flores Automotores S.A. s/ recurso ley 2268/98?, del 11/12/2001 - Fallos: 324:4349). Con remisión a dicha doctrina, expresamente se consideró que los recursos judiciales contra los actos administrativos que dicten las autoridades provinciales, mencionadas en el artículo 45, último párrafo de la ley 24.240, deben ser presentados en los plazos y demás condiciones establecidos en las leyes provinciales de procedimiento (disidencia de la Dra. Argibay en autos ?B.N.A. c. Programa de defensa del consumidor, comercio y cooperativas de la Provincia de San Luis s/Infracción Ley 24.240?, C.S.J.N. Fallos: 328:2671) En virtud de ello, en el texto constitucional provincial se establece en el artículo 72 inc. 1°) que el gobernador de la Provincia es el jefe superior de la Administración Pública, mientras que en el inc. 18°) dispone que resuelve los recursos administrativos que se deduzcan contra sus propios actos, los de sus inferiores jerárquicos y entidades autárquicas de la Administración provincial. A su turno el artículo 93 determina como competencia de la Corte Suprema de Justicia los recursos contencioso-administrativos sometidos a su decisión en los casos y modos que establezca la ley. Por su parte la Ley 11.330 que regula el recurso contencioso-administrativo, impone como requisito de admisibilidad el previo cumplimiento de lo dispuesto en el art. 7°, es decir, que se trate de pretensiones propuestas y resueltas expresa o presuntamente en la reclamación administrativa previa. Finalmente, debe repararse en que el artículo 59 de la Ley 10.160 al atribuir la competencia material de las Cámaras en lo Contencioso Administrativo a la que alude el artículo 93 inciso 2° de la Constitución Provincial expresamente atribuye a éstas los litigios que versen sobre sanciones administrativas aplicadas en ejercicio de la potestad de policía.

Desde este mirador se impone que, dada la naturaleza contencioso-administrativa de la materia analizada, el acto administrativo que impone la multa deberá ser recurrido de acuerdo al procedimiento que regula el decreto acuerdo 10.204/58, y una vez agotada la vía administrativa, se podrá acudir a su revisión jurisdiccional conforme lo previsto por la Ley 13.330 y por ante las Cámaras de lo Contencioso-administrativo que correspondan, según las previsiones del ya citado artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La carencia de una norma expresa de orden local, que disponga un recurso judicial directo frente a las sanciones administrativas establecidas por la autoridad de aplicación, obsta, a juicio de esta Cuerpo, a que por vía interpretativa puede prescindirse del régimen local vigente referido a la impugnación de los actos administrativos. 8. Por lo expuesto, lo que corresponder es declarar la incompetencia de esta Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial para entender en la revisión de las sanciones aplicadas por la Dirección General de Comercio Interior de Santa Fe de conformidad con la Ley de Defensa del Consumidor Nro. 24.240, disponiéndose la remisión de las presentes actuaciones a su origen. Por ello, la SALA PRIMERA DE LA CAMARA DE APELACION EN LO CIVIL Y COMERCIAL DE SANTA FE, RESUELVE: Declarar la incompetencia de esta Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial para entender en la revisión de las sanciones aplicadas por la Dirección General de Comercio Interior de Santa Fe de conformidad con la Ley de Defensa del Consumidor Nro. 24.240, disponiéndose la remisión de las presentes actuaciones a su origen. Insértese, hágase saber, bajen. FABIANO VARGAS ECHARTE PENNA

(Secretaria)

Nota:

(*) Sumarios elaborados por Juris online.

006560E