

Accion Declarativa De Inconstitucionalidad Propiedad Horizontal Multas Inadmisibilidad

JURISPRUDENCIA

Acción declarativa de inconstitucionalidad. Propiedad horizontal.

Multas. Inadmisibilidad Se declara inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada contra la validez del inciso ?a? del art. 16 de la ley 941, modificado por la ley n° 3254, pues la accionante fracasa en demostrar, de forma clara y suficiente, la falta de adecuación constitucional, ya que sólo plantea que la norma es irrazonable, contraria a la igualdad y al derecho de propiedad, en tanto la multa que establece podría resultar confiscatoria. Buenos Aires, 15 de abril de 2015. Visto: el expediente citado en el epígrafe, resulta: 1. La Asociación Inmobiliaria de Edificios de Renta y Horizontal promueve acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 113, inc. 2, CCBA, y art. 17 y siguientes de la ley n° 402, contra la validez del inciso ?a? del art. 16 de la ley 941, modificado por la ley n° 3254, en cuanto establece que el monto de la multa ?puede fijarse entre uno (1) y cien (100) salarios correspondientes al sueldo básico de la menor categoría de los encargados de casas de renta y propiedad horizontal sin vivienda? por contrariar -en su criterio- los principios de igualdad, propiedad, libertad de trabajo y ley penal más benigna (cf. arts. 10 y 11 in fine de la Constitución de la Ciudad y los arts. 14 bis, 16, 17, 18 y el inciso 23 del artículo 75 de la Constitución Nacional (fs. 70/79 vta.) La actora sostiene que la disposición impugnada es arbitraria porque ?las infracciones que pueden cometer los Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal son castigadas con una severidad llamativa si lo comparamos con el régimen de sanciones aplicadas a otros infractores cuyas faltas tienen un impacto social e individual altamente superior? (fs. 70 vuelta); plantea que en su mayoría son subsanables y no se contempla de manera previa -como lo hace la ley n° 451- para las infracciones menores, la amonestación Agrega que, el Estado no puede ?bajo ningún concepto imponer condiciones injustas a los ciudadanos ni diferente sustento normativo a la hora de juzgar sus inconductas? (fs. 77) y que todo régimen sancionador debe ser cauto al graduar la cuantía de una sanción, debiendo hallarse proporcionalidad entre la infracción cometida y la pena que se impone, por la realización de la conducta reprochable, ya que de lo contrario la pena impuesta se tornaría confiscatoria llegando incluso en ciertos casos extremos a lesionar el derecho de propiedad? (fs. 77 vuelta). A partir de lo expuesto concluye que ?el estado al aplicar el inciso referenciado se encuentra midiendo con diferentes varas las acciones que cometen los Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal con respecto a otras acciones en un alto porcentaje más graves que pueden ser cometidas por cualquier ciudadano? (fs. 73 vuelta) y que las multas reguladas sólo persiguen un ?mero fin recaudatorio? (fs. 77 vuelta). 2. A fs. 88/96 emite dictamen el Fiscal General propiciando que se declare la inadmisibilidad de la acción interpuesta por carecer de fundamentación suficiente. Fundamentos: La juez Inés M. Weinberg dijo: 1. La actora está legitimada para instar esta acción de inconstitucionalidad en los términos del art. 18, inc. 2, ley n° 402 y la norma impugnada tiene carácter general, sin embargo, la demanda es inadmisibile por las razones que se exponen a continuación. 2. Es dable recordar que, como regla, la interposición de la acción declarativa de inconstitucionalidad debe contener ?...la mención precisa de la norma que el accionante estima contraria a la Constitución Nacional o a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y los fundamentos que motivan la pretensión, indicando los principios, derechos o garantías constitucionales afectados? (inc. 2, art. 19 ley 402). En ese orden, y en atención a las gravosas consecuencias que acarrea su admisión -última ratio del ordenamiento jurídico-, el Tribunal desde sus primeros pronunciamientos ha señalado que ?es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de constitucionalidad que quien la inicia precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad, y cuáles son los preceptos y principios constitucionales, con los que las primeras entran en colisión. También es ineludible que explique de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad (in re, Massalin Particulares SA c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad?, expte. n° 31/99, resolución del 5 de mayo de 1999, Constitución y Justicia, Fallos del TSJBA, T I, ps. 56 y ss., Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires). 3. La actora demanda la inconstitucionalidad del inciso ?a? del art. 16 de la ley 941(modificado por la ley 3254), en cuanto establece la multa como sanción administrativa dentro del Régimen de Infracciones y de Sanciones para los Administradores de Consorcios de Propiedad cuyo ?monto puede fijarse entre uno (1) y cien (100) salarios correspondientes al sueldo básico de la menor categoría de los encargados de casas de renta y propiedad horizontal sin vivienda?. O sea su mínimo al día de la presentación de la demanda sería equivalente a la cantidad de \$ 6.453 y el máximo ascendería a la suma de \$ 645.300 (ver fs. 74 vuelta). Sostiene que i) ?no pretende tachar de inconstitucional el régimen de sanciones de los Administradores de Consorcios, sino su desigual trato con respecto a las penas impuestas entre los administradores y el resto de los ciudadanos? (fs. 74), en especial con las multas previstas en el Régimen General de Faltas; ii) que las acciones u omisiones tipificadas en el art. 15 de la ley n° 941 son en su mayoría

subsanales (fs. 74); y iii) que los administradores de consorcio no llegan a percibir de honorarios el importe de la multa establecida por lo que viola su derecho de propiedad (fs. 74 vuelta). 4. Al analizar si en la especie concurren los presupuestos de admisibilidad del control concentrado y abstracto de constitucionalidad, se advierte que la accionante fracasa en demostrar, de forma clara y suficiente, la falta de adecuación constitucional del inciso "a" del art. 16 de la ley 941 (modificado por la ley n° 3254). En efecto, plantea que la norma es irrazonable, contraria a la igualdad y al derecho de propiedad en tanto la multa que establece podría resultar confiscatoria. Estos argumentos no bastan para dar curso a la presente acción. Ello en tanto que, conforme con la doctrina consolidada de la Corte Suprema, la incompatibilidad de una norma con la garantía constitucional de la propiedad debe resultar de la prueba de la absorción por parte del Estado de una parte sustancial de la renta o del capital de un sujeto en particular (doctrina de Fallos: 185:12; 188:401; 199:321; 204:376; 268:56; 286:187, entre otros). A la luz de lo expuesto resulta claro que la determinación de la confiscatoriedad del mínimo de la multa que establece el inciso "a" del art. 16 de la ley 941 sólo podría verificarse mediante el análisis de un caso concreto, extremo que -como se dijo- es ajeno a la naturaleza abstracta de la acción planteada. Por otra parte, es dable advertir que para dar satisfacción a la pretensión de la accionante este Tribunal debería actuar como legislador positivo y modificar el artículo cuestionado de manera de adecuarlo a las penas previstas en otros regímenes (cnf. fs. 74). Aquello supera ampliamente los límites de la competencia otorgada a este Tribunal, el que "como legislador negativo, tiene facultades para expulsar del ordenamiento las reglas constitucionales írritas, irrazonables o palmariamente desatinadas pero no para invalidarlas porque ellas no desarrollan con la profundidad pretendida por el interesado principios y valores según él los concibe" (cnf. "Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", expte. n° 9552/13, resolución del 11 de julio del 2014; "Bianchi, Rubén Darío y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", resolución del 23 de septiembre del 2014). 5. En suma, tal como se ha indicado, es requisito de admisibilidad de la presente acción que el demandante demuestre de forma clara y pormenorizada la relación directa que existe entre las normas que son impugnadas y las previsiones constitucionales que se invocan afectadas (conf. "Villegas Héctor c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", Expte. n° 1254/01, 15 de noviembre de 2001, Constitución y Justicia, Fallos del TSJBA, t. III, ps. 622/623). Los planteos del accionante no superan una mera exposición dogmática relativa a la aparente afectación de principios y cláusulas constitucionales (arts. 14 bis, 16, 17, 28 t 75 inc. 23 de la CN, y arts. 10 y 11 de la CCABA) que no termina de ser explicado con la profundidad y solidez que exige el control centralizado de constitucionalidad (cnf. "Oliveto Lago, Paula Mariana y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", expte. n° 11327, resolución del 26 de noviembre del 2014). 6. En virtud de las consideraciones expuestas, voto por declarar inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad deducida a fs. 70/79 vuelta por la Asociación Inmobiliaria de Edificios de Renta y Horizontal. El juez Luis Francisco Lozano dijo 1. Coincido con la Sra. Jueza de trámite, Dra. Inés M. Weinberg, en que la acción declarativa de inconstitucionalidad deducida por la Asociación Inmobiliaria de Edificios de Rentas y Horizontal resulta inadmisibile, puesto que no cumple con el recaudo de venir fundada según lo exigible en esta clase de procesos (art. 19.2 de ley n° 402). 2. Desde sus primeros pronunciamientos, este Tribunal ha exigido que el promotor de la acción declarativa de inconstitucionalidad cumpla con explicar "de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad" (in re "Massalin Particulares S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", expte. n° 31/99, resol. del 5/5/99, Constitución y Justicia [Fallos del TSJBA], T. I, ps. 56 y ss., Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2001, entre otros). Por su parte, el art. 19 inc. 2 de la ley 402 establece que la acción debe contener "los fundamentos que motivan la pretensión, indicando los principios, derechos o garantías constitucionales presuntamente afectados". Como expresé en otras oportunidades, la exigencia de exponer fundamentos en sostén de la acción declarativa de inconstitucionalidad debe ser observada por quien la insta con mayor intensidad que en aquellas presentaciones que involucran la competencia asignada a este Tribunal por el art. 113.3 CCBA, pues la actora, al escoger la primera de las vías de impugnación constitucional mencionadas, obra en interés de la ley, (cf. art. 17 de la ley 402), lo que implica que el vigor con que esta acción es esgrimida resulta vital para que un debate, organizado con formato judicial, rinda sus mejores frutos o, mejor aún, no arroje resultados no queridos, exigencia que no queda satisfecha si los argumentos sobre los que pretende apoyar la impugnación no se hacen cargo, al menos, de las objeciones que previsiblemente puedan aducirse para respaldar la compatibilidad o coherencia de las normas cuestionadas con los preceptos de la Constitución local que se aducen vulnerados (cf. mi voto in re "Fedecámaras c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", expte. n° 3725/2004, sentencia del 16 de marzo de 2005, entre otros). 3. Desde la perspectiva que brindan las consideraciones formuladas en el punto anterior, la impugnación que efectúa la parte actora, tendente a que se declare la inconstitucionalidad del art. 16 inc. a) de la ley n° 941 (que crea el Registro Público de Administradores de Consorcio de Propiedad Horizontal, y reglamenta algunos aspectos de dicha actividad), por entender que dicha disposición -al establecer que las infracciones a dicha ley se sancionan con "[m]ulta cuyo monto puede fijarse entre uno (1) y cien (100) salarios correspondientes al sueldo básico de la menor categoría de los encargados de casas de renta y propiedad sin vivienda?": i) vulnera la

igualdad ante la ley; ii) resulta irrazonable; (iii) resulta confiscatorio; (iv) viola la libertad de trabajo; y (v) desconoce el principio de aplicación de la ley penal más benigna?, no cumple con el recaudo de exponer fundamentos en los términos enunciados. 3.1. La recurrente sustenta la afirmada afectación de la igualdad ante la ley en que el régimen de infracciones previsto por la mentada ley n° 491 en relación a los administradores de consorcios de propiedad horizontal, sería notablemente más gravosa que la regulada en el régimen de faltas programado por la ley n° 451, no obstante que, en su visión, las conductas reprimidas por este último son notablemente más graves que las reguladas por el sistema de la ley n° 941. Sin embargo, con ello, no explica cómo el de igualdad puede ser un parámetro para escrutar la constitucionalidad de la norma que impugna si, justamente, la objeción se asienta en regímenes que regulan conductas de distinta especie. En otras palabras, no tematiza cómo la norma impugnada estaría defiriendo un trato desigual a los iguales, pese a que ello era especialmente exigible si, para invocar un trato desigual, está trayendo a colación situaciones que ella misma invoca como diferentes. 3.2. La actora afirma la irrazonabilidad del art. 16 inc. a) de la ley n° 941, midiéndolo a partir de la cuantía de las sanciones contempladas en el régimen de la ley n° 451; sin embargo, la comparación que efectúa entre uno y otro, nada dice acerca de la razonabilidad del impugnado si, a la vez, no explica por qué la especie y cuantía de sanciones contempladas en la ley n° 451 sería el acertado e, incluso en ese escenario, cómo ello conllevaría a descartar la razonabilidad del ahora cuestionado. 3.3. El postulado según el cual los parámetros fijados por la cláusula impugnada serían confiscatorios y, con ello, se afectaría la propiedad, ni se hace cargo de la índole sancionatoria del régimen, ni explica cómo la cuestión propuesta podría ser abordada en abstracto, pese a que pretende construir una relación entre la cuantía de la obligación económica y el patrimonio de sus destinatarios. 3.4. También es infundado el planteo enderezado a afirmar vulnerada la libertad de trabajar, a cuyo respecto lo único que señala es que las sanciones previstas "...desa[lientan] a los pequeños administradores a continuar ejerciendo su actividad? (fs. 77 vuelta). 3.5. Finalmente, bajo la aserción de que se viola el principio de aplicación de la ley penal más benigna, la recurrente tacha la norma objetada por no contemplar la posibilidad de que se aplique "...una sanción menor y correctiva? (fs. 77 vuelta) como lo prevé el régimen de faltas (ley n° 451) al admitir la amonestación. Esa pretensión excede el control requerido por la vía intentada. En suma, por lo dicho, voto por declarar inadmisibles las demandas de inconstitucionalidad promovidas a fs. 70/79 vuelta. La jueza Ana María Conde dijo: Comparto los argumentos expuestos por los jueces Weinberg y Lozano en sus votos precedentes, y entiendo que la cuestión ha sido suficientemente analizada y valorada de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal. En consecuencia de ello, corresponde declarar inadmisibles las acciones declarativas de inconstitucionalidad interpuestas a fs. 70/79 vuelta, y así lo voto. El juez José Osvaldo Casás dijo: Por los argumentos expuestos por los jueces Weinberg y Lozano, entiendo que la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta resulta inadmisibles. En particular, soy del parecer que el planteo de irrazonabilidad del art. 16, inc. a, de la ley n° 941, modificado por la ley n° 3254 -en cuanto establece entre las penas con que se castigan a las infracciones al régimen, la sanción de multa "cuyo monto puede fijarse entre (1) y cien (100) salarios correspondientes al sueldo básico de la menor categoría de los encargados de casas de renta y propiedad horizontal sin vivienda"-, tal como ha sido formulado, no resulta hábil para acreditar fehacientemente la invocada desmesura. Es que si bien es cierto que la razonabilidad, la interdicción de la arbitrariedad, así como la exigencia de que las leyes y los actos mediante los cuales se las aplican recepten una proporcionalidad entre las conductas que reprochan y la entidad de las sanciones que fijan, constituyen todos principios generales que los poderes públicos deben observar en el Estado de Derecho -v. doctrina de la CSJN in re: "José Agustín Martínez" (Fallos: 312:826), "María Cristina Pupelis y Otros" (Fallos: 314:424) e "Iván N. Demchenko v. Prefectura Naval Argentina -DPSJ 3/96-" (Fallos: 321:3103)-, los planteos de inconstitucionalidad aquí formulados, orientados a explicar en abstracto y mediante situaciones hipotéticas, el defecto de las normas objeto de tacha, a partir de la comparación con algunas previsiones de otro régimen legal (ley n° 451) y sin mayor explicación, no logran demostrar con seriedad y contundencia una efectiva colisión con los derechos y garantías constitucionales invocados. Así lo voto. La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo: 1. La actora está legitimada para interponer la demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 18, inciso 2, de la ley n° 402. 2. Las normas impugnadas fueron dictadas por las autoridades locales y son de carácter general, por lo que se encuentran cumplidos los requisitos establecidos por el art. 113, inc. 2 de la CCBA y el art. 17 de la LPTSJ. 3. Las disposiciones son atacadas por razones de naturaleza constitucional local y nacional. Se satisface, de ese modo, otra de las exigencias del art. 113, inc. 2° de la CCBA y del art. 17 de la ley n° 402. 4. La demanda da cumplimiento también a la exigencia de fundamentación establecida en el art. 19, inc. 2, de la LPTSJ y en la jurisprudencia del Tribunal en relación a los principios de igualdad ante la ley y razonabilidad (Constitución y Justicia: Fallos del TSJBA, T.I, ps. 56 y ss, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2001, in re "Massalin Particulares S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", expte. n° 31/99, resolución del 5/5/99, entre otros). Además, en el petitorio la actora se ciñe a requerir el dictado de una sentencia que declare la inconstitucionalidad y pérdida de vigencia de las normas (fs. 47 vuelta). 5. Por las razones expresadas, el Tribunal resulta competente para intervenir en el proceso y la demanda es parcialmente admisible en relación a los principios enumerados

precedentemente (art. 21, LPTSJ). Corresponde, por lo tanto, ordenar el traslado de la demanda en la forma y por el plazo establecido en el art. 21 de la ley 402. Por ello, de acuerdo con lo dictaminado por el Fiscal General, por mayoría el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Declarar inadmisibile la acción declarativa de inconstitucionalidad planteada por la Asociación Inmobiliaria de Edificios de Renta y Horizontal. 2. Mandar que se registre, se notifique y se archive. Firmado: Weinberg. Lozano. Conde. Casás. Ruiz. Correlaciones: Ludueña, José Luis y otros c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad - Trib. Sup. Just. Bs. As. (Ciudad) - 07/08/2013 - Cita digital IUSJU214961D

018158E