

Demanda Contenciosoadministrativo Multa Deposito Previo Inconstitucionalidad

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Demanda contenciosoadministrativo. Multa. Depósito previo. Inconstitucionalidad Se revoca el fallo recurrido, declarando la inconstitucionalidad del art. 70 de la Ley n° 13.133, pues si bien la norma prevé una vía jurisdiccional de control del obrar administrativo, supedita dicha posibilidad al pago previo de la multa impuesta, convirtiendo dicha exigencia en un requisito de admisibilidad del reclamo judicial, lo cual vulnera las garantías constitucionales que aseguran un juicio con carácter previo a la condena y la tutela judicial continua y efectiva, así como el acceso irrestricto a la justicia. En la ciudad de General San Martín, a los 22 días del mes de mayo de 2.017, se reúnen en acuerdo ordinario los señores Jueces de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín, estableciendo el siguiente orden de votación de acuerdo al sorteo efectuado: Ana María Bezzi, Jorge Augusto Saulquin y Hugo Jorge Echarri, para dictar sentencia en la causa n° SM1-6077-2017, caratulada "TELECOM PERSONAL S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE GENERAL SAN MARTIN S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS?". ANTECEDENTES I.- Con fecha 13 de julio de 2.016, el Sr. Juez titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 1 de San Martín dictó resolución rechazando el planteo de inaplicabilidad e inconstitucionalidad en subsidio del artículo 70 de la Ley n° 13.133 efectuado por la firma Telecom Personal S.A. en su escrito de demanda, la cual tenía por objeto se procediera a declarar la nulidad de la Resolución Final n° 222/2015, dictada en el marco del Expediente Administrativo n° 225-D-2015 y que había impuesto a su mandante una multa de \$10.000 (pesos diez mil) por haber infringido lo establecido en los artículos 4 y 10 bis de la Ley de Defensa del Consumidor, y la obligación de abonar la suma de \$2.000 (pesos dos mil) en favor del denunciante en concepto de daño directo. Asimismo, en virtud de ello, procedió a intimar a la parte actora a que acreditara en autos el monto de la multa a la orden de la autoridad que la había dispuesto y a presentar el comprobante de depósito en el término de cinco días, bajo apercibimiento de tener por desistida la presente acción y de poner tal situación en conocimiento del municipio demandado (cfr. art. 70, segundo párrafo, de la Ley n° 13.133, t.o. por Ley n° 14.652). Finalmente, difirió la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (cfr. art. 54 del Decreto Ley n° 8.904/77) (cfr. fs. 40/42 vta.). II.- Con fecha 7 de febrero de 2.017 y 19:53:13 hs., el letrado apoderado de la accionante interpuso -mediante escrito electrónico- recurso de apelación contra la resolución dictada en autos, con expresión de fundamentos (cfr. constancias del Sistema Informático ?Augusta? e impresión glosada a fs. 46/48 vta.). III.- Con fecha 21 de febrero de 2.017, el Juez a quo ordenó -entre otras cuestiones- elevar los presentes actuados a esta Alzada (cfr. fs. 49), los que fueron recibidos el 8 de marzo de 2.017 (cfr. fs. 49 vta.) y con fecha 13 de marzo de 2.017 se dispuso que los autos pasaran a resolver (cfr. fs. 50). IV.- Con fecha 28 de marzo de 2.017 se efectuó el pertinente examen -formal- de admisibilidad, resolviendo conceder -con efecto suspensivo- el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, toda vez que no se había articulado diligencia procesal alguna, llamarse los autos para resolver (cfr. fs. 51/51 vta.). Dicha resolución fue notificada a la accionante -única parte presentada- según se desprende de la constancia de notificación electrónica que obra glosada a fs. 52/53, encontrándose firme. V.- Bajo tales condiciones, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a decidir: ¿Se ajusta a derecho la resolución apelada? A la cuestión planteada, la Señora Jueza Ana María Bezzi dijo: 1°) Cabe precisar que, para resolver en el modo señalado en los antecedentes, el Sr. Juez a quo tuvo en consideración -sustancialmente- las siguientes cuestiones: a) Indicó, en primer lugar, que procedería al análisis del planteo de inaplicabilidad del artículo 70 de la Ley n° 13.133. Resaltó, a tal fin, que se encontraba en vigencia el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación -establecido por la Ley n° 26.994, promulgado según Decreto n° 1.795/14 y publicado en el Boletín Oficial n° 32.985 del 8 de octubre de 2.014-, cuyo artículo 7 preveía la irretroactividad de las leyes, al igual que el artículo 3 del anterior Código Civil invocado por el peticionante, como así también que en su último párrafo disponía que las normas supletorias más favorables al consumidor en las relaciones de consumo se encontraban exceptuadas de tal principio. Entendió por ello, y en concordancia con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General a fs. 33/33 vta., que nada impedía la aplicación inmediata de la modificación efectuada al régimen de defensa del consumidor por la Ley n° 14.652, motivo por el que correspondía rechazar la petición formulada. b) Se abocó, tras sentar lo expuesto, al tratamiento del planteo de la inconstitucionalidad de la norma aludida precedentemente, para lo cual la transcribió en lo pertinente. Explicó que, en el caso en análisis, la parte actora Telecom Personal S.A. sostenía que la norma de referencia habría de resultar inaplicable al presente, ya que conculcaría con principios fundamentales de la Constitución Nacional, Tratados Internacionales y normas de derecho penal. Recordó, seguidamente, que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituía la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, pues configuraba un acto de suma gravedad que debía ser considerado la última ratio del orden jurídico, por lo

que sólo cabía formularla cuando un acabado examen del precepto condujera a la convicción cierta de que su aplicación conculcaría el derecho o la garantía constitucional invocados. Citó jurisprudencia de la C.S.J.N. para sustentar su afirmación. Mencionó que, en esa entelequia, el control de constitucionalidad no se dirigía a atacar a la norma 'in abstracto' sino que tendía a cuestionar su aplicabilidad a un caso en concreto: no discutía la legitimidad o legalidad de esa norma, sino que con su efectiva aplicación se estaría transgrediendo lo establecido por los preceptos constitucionales, obteniendo así una resolución injusta. c) Expresó que de la lectura del planteo efectuado en ese sentido, no advertía en autos el agravio concreto, fundado en meras invocaciones doctrinarias y normas constitucionales, en cuanto a que la aplicación del artículo cuestionado inferiría a la esfera de los derechos consagrados en la Carta Magna que amparaban a la accionante. Reforzó su apreciación mediante un precedente de la S.C.B.A. que invocó. Reparó por otro lado, a mayor abundamiento, que del análisis del escrito de demanda no se desprendía que la parte actora hubiera alegado o logrado probar algún supuesto de quebranto patrimonial que la colocara en un impedimento insalvable para acceder a la justicia. Expuso que en ese sentido, en los autos caratulados 'Fiat Auto Argentina S.A. c/ DNCI s/ Defensa del Consumidor - Ley 24240 - Art. 45?' y con fecha 3 de febrero de 2.015, la CNACAF -Sala IV- había establecido que la Corte Suprema de Justicia había admitido desde antiguo la validez constitucional de la exigencia del pago previo de las multas aplicadas con motivo de infracciones a reglamentos de policía y como requisito de la intervención judicial, sin perjuicio de que también había sostenido que configuraban excepciones a ese principio aquellos casos en los que tal requisito legal, por su desproporcionada magnitud con relación a la capacidad económica del apelante, tornara ilusorio el derecho que le acordaba el legislador en razón del importante desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquél. Entendió, siguiendo tales lineamientos y al no haberse encontrado acreditado en autos circunstancias de quebranto patrimonial, como posible causal eximente del requisito del pago previo, que correspondía desestimar el planteo de inconstitucionalidad efectuado por la actora. Manifestó, asimismo, que compartía el criterio del Sr. Fiscal General en cuanto a que el requisito del pago previo, impuesto en el caso particular por leyes específicas en la materia, obedecía a la asimetría propia de las relaciones de consumo, donde el consumidor se encontraba en una situación desigual ante la empresa (con mayor solvencia para afrontar el pago de la multa), y a la usual menor cuantía de los asuntos involucrados. Añadió que la modificación de la norma impugnada resultaba un 'aggiornamento' con la legislación nacional, que respetaba la doctrina legal del Máximo Tribunal Nacional al no diferenciar a las multas en la aplicación del principio del pago previo. d) Estimó pertinente por tales razones, teniendo en cuenta la vista otorgada al Sr. Fiscal de Cámara y los argumentos expuestos, no hacer lugar al planteo de inaplicabilidad e inconstitucionalidad en subsidio del artículo 70 de la Ley n° 13.133 (modificado por la Ley n° 14.652). Sostuvo, en consecuencia, que correspondería dar cumplimiento con el pago previo de la multa impuesta a la actora, de acuerdo a lo establecido por el citado artículo. 2°) Relatados los antecedentes del caso y expuestos los fundamentos del pronunciamiento de grado, corresponde analizar la pieza recursiva interpuesta contra él por la actora. Del referido escrito surge que dicha parte se agravió -en lo sustancial- por haber el juez de primera instancia rechazado el planteo interpuesto, no habiendo advertido perjuicio concreto respecto de la normativa tachada de inconstitucional. Recordó que había solicitado la declaración de inconstitucionalidad del artículo 70 de la Ley n° 13.133 respecto de Telecom, en cuanto exigía el depósito de la multa a la orden de la autoridad que la había dispuesto, como requisito de admisibilidad de la acción judicial. Afirmó que, más allá de que no se hubiera alegado ni probado un perjuicio económico concreto que privara a su parte del acceso a la justicia, lo cierto era que la norma atacada violaba garantías constitucionales. Razonó, a partir de los precedentes jurisprudenciales que invocó, que siendo que las sanciones de multa tenían una innegable naturaleza punitiva y que las decisiones pertinentes siempre deberían estar sujetas a 'control judicial suficiente?', la posibilidad de ejecutar la multa impuesta antes de que recayera sentencia definitiva en la causa violaba el principio de inocencia; y que el requisito de pago previo para el acceso a la justicia exigido por el artículo cuestionado no solo importaba una lesión al mentado principio, sino también a la tutela judicial efectiva y al derecho de defensa en juicio (cfr. arts. 15 de la Constitución Provincial y 18 de la Constitución Nacional). Refirió que el Superior Tribunal de Justicia provincial se había expedido recientemente, en la causa 'Herrera, Aníbal R. c/ Provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad del art. 42 de la ley 11.477?' (sentencia del 19 de diciembre de 2.012), en un asunto que guardaba cierta analogía con el presente, habida cuenta de que en aquella causa el actor pretendía la declaración de inconstitucionalidad del artículo 42 de la Ley n° 11.477 que exigía el pago previo de la multa aplicada como condición de admisibilidad de los recursos de reposición y apelación en el marco del procedimiento de fiscalización pesquera provincial, mientras que aquí también se reclamaba la declaración de inconstitucionalidad de una norma que obligaba al depósito previo del monto de la multa impuesta por los organismos de Defensa del Consumidor como requisito de admisibilidad de la demanda impugnativa del acto sancionatorio (cfr. art. 76 de la Ley n° 14.652, modificatoria del art. 70 de la Ley n° 13.133). Relató que allí se había resuelto, por mayoría, que la norma cuestionada en el sub lite preveía una vía jurisdiccional de control pero cuyo acceso se habilitaba con la sanción ya consumada, circunstancia que vulneraba las garantías constitucionales que aseguraban un juicio con carácter previo a la

condena (cfr. arts. 10 y 15 de la Const. Prov.), en tanto el derecho a ser oído por un juez o tribunal independiente e imparcial resultaba posterior al cumplimiento de la pena. Señaló que, en esa misma línea, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal había sostenido, en precedentes análogos, que las normas que establecieran la obligatoriedad del pago previo de las sumas reclamadas para acceder a la jurisdicción eran inconstitucionales, a la luz de elementales principios jurídicos -de acceso a la justicia, defensa en juicio, presunción de inocencia, etc.-, previstos en la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (cfr. art. 75, inc. 22, C.N.), interpretados todos ellos de buena fe y considerando que la finalidad suprema y última de la norma constitucional era la protección y la garantía de la libertad y dignidad del hombre, por consecuencia, la interpretación de la ley suprema debía orientarse siempre hacia aquella meta básica'. Agregó que la Corte bonaerense, en fallos que citó, había dicho que la finalidad del denominado 'solve et repete' era la de preservar el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, poniéndolas a cubierto de argucias procesales o expedientes dilatorios, pero que era una razón que no podía predicarse respecto de las multas aplicadas como resultado de un procedimiento de infracción, toda vez que no cabía sostener válidamente que aquellas integraran los recursos normales del sistema; y que, en tal contexto, la inconstitucionalidad de la norma surgía de su confrontación con el texto de la Constitución y no dependía de la acreditación de ningún supuesto fáctico, como aquél referido a la importancia de la multa con relación a la capacidad económica del infractor. Dedujo de ello que el Címero Tribunal Provincial había entendido, por un lado, que prevalecía el principio constitucional de inocencia por sobre el interés recaudatorio de la Provincia que pretendiera el cobro de las multas administrativas antes de que respecto de ellas hubiera revisión judicial; y, por el otro, que existía una diferencia entre el tributo y la multa, en tanto el primero constituía una previsión necesaria para el cumplimiento del objeto de la Administración en orden a la satisfacción del servicio público, tal como lo determinaba el art. 103 incs. 1° y 2° de la Constitución de la Provincia, mientras que las multas no obedecían a una 'previsión presupuestaria' y no podrían hacerlo, sino que se enderezaban a sancionar conductas de los particulares dentro del marco de un procedimiento administrativo. Alegó que de ello se seguía claramente la procedencia del planteo sobre la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley n° 14.652, que había reformado el artículo 70 de la Ley n° 13.133 e introducido como recaudo procesal para habilitar la revisión judicial del accionar de la Administración el previo pago de la multa, el que resultaba a todas luces contrario al ordenamiento jurídico. Añadió, a mayor abundamiento, que la exigencia del 'solve et repete' -como había sostenido reiteradamente la doctrina- constituía una clara violación de dos tratados internacionales de rango constitucional, más precisamente del artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del artículo 8 inciso 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos. Finalmente, formuló reserva de los recursos extraordinarios previstos en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y del caso federal, y peticionó que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 70 de la Ley n° 13.133 que fuera impugnado. 3°) Tal como surge de la reseña efectuada, el Sr. Juez a quo rechazó el pedido de inaplicabilidad y el planteo de inconstitucionalidad del art. 70 de la Ley n° 13.133 -en su actual redacción- solicitada por Telecom Personal S.A. y, en consecuencia, intimó a la compañía a que acreditara el cumplimiento del pago previo previsto en dicho artículo, bajo apercibimiento de tener por desistida la presente acción y de poner tal situación en conocimiento del municipio demandado. Contra tal temperamento se alzó el recurrente, agravándose exclusivamente de la denegatoria a la solicitud de declaración de inconstitucionalidad del antes referido artículo que había formulado. 4°) Sentado ello, y en cumplimiento del deber de verificar el respeto por la preeminencia de la Constitución Nacional (cfr. art. 31) y de la manda prevista en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires al respecto (cfr. art. 57), adelanto que el recurso resulta procedente. Ello así, por cuanto este Tribunal ya ha declarado con anterioridad la inconstitucionalidad del recaudo bajo análisis en diversas causas análogas a la presente (cfr. causas n° 5.986/16, 'Despegar.com.ar c/ Municipalidad de Vicente López s/ Sumario de ilegitimidad', sent. del 3 de marzo de 2.017; n° 5.453/16, 'Flora Elena Noemí c/ Municipalidad de Pilar s/ Proceso sumario de ilegitimidad', sent. del 7 de marzo de 2.017; n° 5.988/16, 'Telecom Argentina S.A. c/ Municipalidad de San Isidro s/ Proceso sumario de ilegitimidad', sent. del 30 de marzo de 2.017; y n° 5.972/16, 'Telecom Personal S.A. c/ Municipalidad de San Isidro s/ Sumario de ilegitimidad', sent. del 3 de abril de 2.017, entre otras), en el entendimiento de que la norma impugnada, que supedita el control judicial suficiente al previo pago de la multa impuesta, vulnera principios de rango constitucional. 5°) Cabe precisar que la norma puesta en crisis, el artículo 70 de la Ley n° 13.133 (texto según Ley n° 14.652), establece que: 'Las decisiones tomadas por el Organismo correspondiente agotarán la vía administrativa. La acción judicial para impugnar esas decisiones deberá iniciarse ante la misma autoridad que dictó el acto, dentro de los veinte (20) días hábiles de notificada. Dentro de los diez (10) días de recibida la demanda el Organismo remitirá la misma junto con el expediente administrativo al Juzgado de Primera Instancia Contencioso Administrativo competente. En todos los casos, para interponer la acción judicial contra una resolución administrativa que imponga sanción de multa, deberá depositarse el monto de ésta a la orden de la autoridad que la dispuso, y presentar el comprobante del 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. El

proceso judicial respectivo tramitará por el proceso sumario de ilegitimidad del Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, a menos que a solicitud de parte del Juez por resolución fundada y basado en la complejidad de la pretensión, considere necesario un trámite de conocimiento más eficaz?. (el subrayado es propio). 6°) De lo expuesto, se desprende con claridad que si bien la norma en análisis prevé una vía jurisdiccional de control del obrar administrativo, supedita dicha posibilidad al pago previo de la multa impuesta, convirtiendo dicha exigencia en un requisito de admisibilidad del reclamo judicial. En efecto, en caso de no cumplir con el pago previo de la multa que se pretende recurrir, la impugnación judicial resultará rechazada. Tal circunstancia, entiendo, vulnera las garantías constitucionales que aseguran un juicio con carácter previo a la condena y la tutela judicial continua y efectiva, así como el acceso irrestricto a la justicia (cfr. arts. 10 y 15 de la Const. Prov.).

Y es que, consistiendo el obrar administrativo en la sanción al proceder de una persona -en este caso, una empresa-, no resulta posible condicionar el ejercicio del derecho de defensa del afectado con la imposición de un requisito previo como el exigido, que importa habilitar el acceso a sede judicial sólo una vez cumplida la pena impuesta. Ello así, toda vez que la tutela judicial continua y efectiva así como 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. SCBA I 3361, causa ?Herrera?, sent. del 19 de diciembre de 2.012). Considero, asimismo, que el esquema procedimental descripto genera una desigualdad entre aquél que tiene la posibilidad de afrontar inmediata y totalmente la multa y quien no cuenta con medios suficientes para satisfacerla, afectando de tal modo el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 11 de la Constitución Provincial y en el artículo 16 de la Constitución Nacional (cfr. SCBA, causa ?Herrera?, antes citada). 7°) Por otra parte, he de destacar que, conforme surge de los antecedentes de autos, el monto aludido responde a la aplicación de una multa por el presunto incumplimiento con lo normado por los artículos 4 y 10 bis de la Ley n° 24.240, referidos a la información que debe dársele al consumidor y al incumplimiento de la oferta o del contrato por el proveedor. Lo expuesto evidencia que, en tanto no existe obligación de dar sumas de dinero en concepto de impuestos o infracciones impositivas, la cuestión aquí debatida no reviste naturaleza tributaria, sino que se encuadra en el ámbito del ejercicio de las facultades sancionatorias de la Administración. Dicha circunstancia 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 (cfr. SCBA B 57.911, causa ?Buckle?, sent. del 8 de julio de 2.008), relativas a la preservación del normal desenvolvimiento de las finanzas públicas. Ello así, toda vez que, como expresara oportunamente el Címero Tribunal Provincial, no cabe sostener que las multas aplicadas como resultado de un procedimiento de infracción -en el caso Leyes n° 24.240 y n° 13.133, de Defensa del Consumidor- integren los recursos normales del sistema (cfr. SCBA B 49.540, causa ?Ancev S.A.?, sent. del 9 de mayo de 1.989; y B 53.829, causa ?Luis A. Zaiden y Alfredo O. Carnevari. Sociedad de Hecho?, res. del 3 de diciembre de 1.991, entre muchas otras). Bajo tales parámetros, la inconstitucionalidad de la norma en estudio -artículo 70, segundo párrafo, de la Ley n° 13.133 (t.o. según Ley n° 14.652)- resulta manifiesta y así debe ser declarada, por imperio de lo normado en el artículo 57 de nuestra Constitución bonaerense.

8°) Por consiguiente, propongo a mis distinguidos colegas: 1°) Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora; 2°) Revocar, en consecuencia, la resolución apelada y declarar la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 70 de la Ley n° 13.133, texto ordenado según Ley n° 14.652 (cfr. arts. 57 de la Const. Prov.; y 31 de la Const. Nacional); 3°) Establecer que no se impondrán costas, atento no haber habido sustanciación (cfr. art. 51 inc. 1° del C.C.A., t.o. por Ley n° 14.437); y 4°) Diferir la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (cfr. art. 51 del Decreto Ley n° 8.904/77). ASÍ VOTO. Los Sres. Jueces Jorge Augusto Saulquin y Hugo Jorge Echarri votaron a la cuestión planteada en igual sentido y por los mismos fundamentos, con lo que terminó el Acuerdo dictándose la siguiente: SENTENCIA Por lo expuesto, en virtud del resultado del Acuerdo que antecede, este Tribunal RESUELVE: 1°) Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora; 2°) Revocar, en consecuencia, la resolución apelada y declarar la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 70 de la Ley n° 13.133, texto ordenado según Ley n° 14.652 (cfr. arts. 57 de la Const. Prov.; y 31 de la Const. Nacional); 3°) Establecer que no se impondrán costas, atento no haber habido sustanciación (cfr. art. 51 inc. 1° del C.C.A., t.o. por Ley n° 14.437); y 4°) Diferir la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (cfr. art. 51 del Decreto Ley n° 8.904/77). Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

016682E