

Inconstitucionalidad De La Exigencia De Pago Previo Para Habilitar El Control Judicial Porque Supone Afectar El Derecho De Defensa

JURISPRUDENCIA

control judicial porque supone afectar el derecho de defensa

Se confirma la declaración de inconstitucionalidad de la regla solve et repete - art. 70, 2 do párr. de la ley 13.133 - porque no resulta posible condicionar el ejercicio del derecho de defensa del afectado con la imposición de un requisito previo como el exigido, ya que importa habilitar el acceso a sede judicial sólo una vez cumplida la pena impuesta.

En la ciudad de General San Martín, a los 3 días del mes de agosto de 2017, se reúnen en acuerdo ordinario los Sres. 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: Hugo Jorge Echarri, Jorge Augusto Saulquin y Ana María Bezzi, para dictar sentencia en la causa N° 6191/2017, caratulada ?AMX ARGENTINA S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE MORENO-DIRECCIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR S/ PRETENSIÓN ANULATORIA?. ANTECEDENTES I.- A fs. 188/191 y vta., el señor Juez Titular a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial de Mercedes, resolvió: 1°) Declarar -en el caso- la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 70 de la ley 13.133 -cfr. ley 14652-. 2°) Imponer las costas en el orden causado por los fundamentos expresados en el punto IV.- 3°) Diferir la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (art. 51 del Decreto Ley N° 8904/77). 4°) Firme o consentida que se encuentre la presente, continúen los autos según su estado?. II.- Contra dicha resolución, a fs. 193/195, la parte demandada interpuso recurso de apelación. III.- Mediante providencia de fs. 196, el magistrado de grado dispuso el traslado del recurso interpuesto a las partes por cinco días. IV.- A fs. 201/204, la actora contestó el traslado conferido. V.- A fs. 205, el a quo dispuso la elevación de las presentes actuaciones y recibidas que fueran las mismas en esta sede -cfr. constancia de fs. 206- pasaron los autos para resolver (cfr. fs. 212). VI.- A fs. 213 y vta., se efectuó el pertinente examen de admisibilidad formal y en tal contexto, este Tribunal resolvió conceder -con efecto suspensivo- el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra lo resuelto a fs. 188/191 y vta., pasando los autos para resolver. Asimismo, las partes se encuentran debidamente notificadas -cfr. constancia obrante al pie de fs. 213 vta.-. Establecido por sorteo de ley el orden de votación que se indica en el encabezado, los autos se encuentran para dictar sentencia, y el tribunal determinó la siguiente cuestión a decidir: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? VOTACIÓN A la cuestión planteada, el Sr. Juez Hugo Jorge Echarri dijo: 1°) Para resolver del modo indicado en el punto I anterior, el Sr. Juez de grado, recordó que el art. 70 de la ley 13.133 dispone que: "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....". Indicó, posteriormente, que el pago de la multa constituye un requisito de admisibilidad de la demanda, que determina que, si pretende el peticionante eximirse del mismo, deba probar que el cumplimiento de aquél le ocasiona un perjuicio irreparable. Preciso que respecto a las sanciones de multa, la Corte Suprema Nacional ha sostenido reiteradamente la naturaleza penal de las sanciones impuestas por la administración, en uso de su potestad sancionatoria en el ejercicio del poder de policía.- Puntualizó que en la especie, el Máximo Tribunal Nacional afirmó que la sanción de clausura aplicada por el ente fiscal, comporta una medida de índole estrictamente penal, y que en tales precedentes, la Corte reitera su admisión de que órganos administrativos ejerzan funciones "jurisdiccionales", pero siempre bajo condición de que quede abierta la posibilidad de revisión judicial posterior. Expresó que por su parte, la Suprema Corte Provincial, también registra pronunciamientos en que ha calificado la imposición de multas en materia de infracciones provinciales como actividad administrativa punitiva; y que a partir de esos antecedentes, la doctrina ha entendido que una multa tributaria no puede exigirse sin juicio previo, ya que tal exigencia viola la presunción de inocencia y adelanta la condena sin proceso. Recalcó que en autos, se trata el caso de una impugnación judicial respecto de una multa impuesta en ejercicio del poder de policía en materia de Derecho del Consumidor que asiste a la comuna, multa que, hasta tanto no medie sentencia judicial que resuelva respecto de la ilegitimidad de la que se la acusa, no se encontrará firme y en condiciones de ser ejecutada. Exteriorizó que en tanto se esté discutiendo la procedencia de la multa impuesta, por aplicación de los principios de inocencia y debido proceso contenidos en el art. 18 de la Constitución Nacional, no aparece constitucionalmente válido pretender ejecutoriar una sanción, hacerla cumplir efectivamente, sin el debido control judicial previo. Destacó que el principio de inocencia del art. 18 de la C.N. establece el principio de inocencia, que se vería quebrantado ante la posibilidad de ejecutar la multa impuesta antes que recaiga sentencia definitiva en la causa; el cual, además, lleva a impedir que una persona, a quien se le formuló una imputación

penal en el curso de un procedimiento no judicial y cuya culpabilidad no ha sido probada ante el juez natural de la Constitución, deba cumplir una pena sin que medie declaración judicial con fuerza de Ley de la existencia misma de la infracción que se le imputa.

Entendió, por dichos motivos, que el requisito de pago previo para el acceso a la justicia exigido por el artículo 70 -segundo párrafo- de la Ley 13133 importa una lesión al principio de inocencia, a la tutela judicial efectiva, al acceso irrestricto a la justicia y al derecho de defensa en juicio, por lo que no puede exigirse válidamente al impugnante su cumplimiento como recaudo de admisibilidad de la demanda. Puso de resalto todo ello, junto con los lineamientos que justifican el solve et repete en materia tributaria -cfr. art. 19 CCA y art. 119 CF- que impiden tener por válido que la sanción de multa -de naturaleza penal- sea ejecutada vía pago previo, antes de que exista un control judicial adecuado a las decisiones de la administración. Citó jurisprudencia en similar sentido y declaró la inconstitucionalidad del art. 70 de la ley 13.133 en su segundo párrafo, en cuanto exige el depósito previo de la multa como condición de admisibilidad, por su contradicción con los arts. 18 CN y 15 CPBA. Entendió, por último, que en materia de costas, en atención a que la cuestión no deja de resultar novedosa en el modo que se resuelve y la naturaleza constitucional que involucra la discusión, las mismas deben ser impuestas en el orden causado (cfr. art. 51 inc. 1 según ley 14.437).

2º) Contra dicho pronunciamiento, la parte demandada presenta recurso de apelación y esencialmente, se agravia, por cuanto el a quo considera que el art. 70 de la ley 13.133 -cuya inconstitucionalidad ha declarado- lesiona el principio constitucional de la inocencia. Sostiene que tal artículo es un ejemplo de la regla del ?solve et repete? y que significa que cualquier ciudadano a los efectos de discutir la legalidad de una determinación tributaria o previsional realizada por el fisco, previamente debe pagarlo. Manifiesta que la regla ?solve et repete? constituye un medio peculiar de tutela del crédito tributario del Estado. Cita doctrina y jurisprudencia, planteando, además, que el fundamento de que el art. 70 de la ley 13133 lesiona el derecho de propiedad de AMX Argentina SA cuando la multa interpuesta es de \$24.400 resulta -a su entender- inapropiado en cuanto considera que a los valores de ganancias mensuales que la empresa genera a nivel nacional no pareciera que afectara de manera sustancial el patrimonio de la empresa el pago previo de la multa. Remite a un precedente de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza sobre el principio ?solve et repete? en materia tributaria y destaca que las situaciones excepcionales para omitir la aplicación de dicho principio son dos: aquellos casos en que el quantum del tributo viene a resultar un verdadero obstáculo para acceder a la jurisdicción, y cuando se impugna la legitimidad misma de la existencia del tributo, en cuanto en tal caso, constituye objeto del proceso el propio tributo. Argumenta que la situación planteada por la actora no está contemplada en ninguna de las dos excepciones, por lo que solicita la recurrente que se haga lugar a su recurso dejando sin efecto la sentencia apelada y declarando la constitucionalidad del referido art. 70 de la ley 13133; y cita, por último jurisprudencia, a fin de sustentar su posición. 3º) Tal como surge de la reseña efectuada, el a quo declaró -en el caso- la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 70 de la ley 13.133 -cfr. ley 14652- e impuso las costas en el orden causado. 4º) Con respecto a los planteos de la demandada transcritos in extenso en el Considerando 2º), adelanto que los mismos resultan improcedentes por las razones que seguidamente expondré. 5º) En primer lugar, cabe precisar que este Tribunal, ha declarado incluso de oficio, la inconstitucionalidad del recaudo bajo análisis, expresando que la norma en examen -que supedita el control judicial suficiente al previo pago de la multa impuesta- vulnera principios de rango constitucional (conf. causa n° 5453 caratulada: ?Flora Elena Noemí c/ Municipalidad de Pilar s/ Proceso Sumario De Ilegitimidad? del 7/03/17). 6º) En este sentido, recuerdo lo establecido por la norma referida, a saber, el artículo 70 de la ley 13.133 (texto según Ley 14652): ?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 énfasis me pertenece). 7º) Advierto, entonces, que si bien la demandada enfatiza: a) que el art. 70 de la ley 13.133 es un ejemplo de la regla del ?solve et repete? (que significa que cualquier ciudadano a fin de discutir la legalidad de una determinación tributaria o previsional realizada por el fisco, previamente debe pagarlo), b) que resulta inapropiado que tal artículo lesione el derecho de propiedad de la actora porque la multa interpuesta es de \$24.400, por lo que considera que -a los valores de ganancias mensuales que la empresa genera a nivel nacional- no pareciera que afectara de manera sustancial el patrimonio de la empresa el pago previo de la multa, y que la situación de la actora no se encuadra en ninguna de las dos situaciones excepcionales establecidas jurisprudencialmente para omitir la aplicación del principio ?solve et repete? (que el quantum del tributo

resulte un verdadero obstáculo para acceder a la jurisdicción y/o cuando se impugna la legitimidad misma de la existencia del tributo); lo cierto es que la norma en análisis prevé una vía jurisdiccional de control del obrar administrativo y supedita dicha posibilidad al pago previo de la multa impuesta, convirtiendo tal exigencia en un requisito de admisibilidad del reclamo judicial. Es así que, de acuerdo a lo allí establecido, en caso de no cumplir con el pago previo de la multa que se pretende recurrir, la impugnación judicial resultará rechazada. 8°) Sobre el punto en cuestión, diré que el presente caso guarda aristas similares, en cuanto a su temática, con otros sentenciados por este Tribunal de Alzada, tales como las causas N° 5972/2016, caratulada "Telecom Personal SA c/ Municipalidad de San Isidro s/ Proceso Sumario de Ilegitimidad?", del 3/04/2017; N° 5983/2016 caratulada "Telecom Argentina SA c/ Municipalidad de San Isidro s/ Proceso Sumario de Ilegitimidad?", del 10/04/2017; y la N° 5986/2016 caratulada "Despegar.com.ar S.A. c/ Municipalidad de Vicente López s/ Sumario de Ilegitimidad?", del 30/03/2017, cuyo voto preopinante fue mío. Allí he expresado que 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, circunstancia ésta que vulnera las garantías constitucionales que aseguran un juicio con carácter previo a la condena y garantizan la tutela judicial continua y efectiva, así como el acceso irrestricto a la justicia -arts. 10 y 15 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 (SCBA I 3361 S 19/12/2012 "Herrera?"). 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 -art. 11 Const. Prov.- (SCBA I 3361 S 19/12/2012 "Herrera?"). Razón por la cual, estimo que los fundamentos expuestos dejan desprovisto de sustento al planteo sustancial invocado por la demandada. 9°) Sobre dicha base, advierto que en el caso, los argumentos esgrimidos por la aquí apelante -en cuanto cita doctrina y jurisprudencia- aseverando que "la regla solve et repete constituye un medio peculiar de tutela del crédito tributario del Estado?", tampoco resultan de recibo. Es que, en la medida en que 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 S 8/07/2008 "Buckle?"), referidas a la preservación del normal desenvolvimiento de las finanzas públicas. Ello así, toda vez que -como sostuvo el Tribunal Cíbero 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 (conf. SCBA B 49.540 S9/05/1989 "Ancev SA?"; B 53.829 res. 3/12/1991). 10°) Bajo tales parámetros, considero que la declarada inconstitucionalidad de la norma en estudio (art. 70 de la ley 13.133 -texto según Ley 14652-) resulta evidente. Sobre dicha base, los argumentos expuestos por la aquí apelante no logran conmover lo decidido por el juez de grado. De allí que todos sus embates -frente a las particularidades del caso- resultan manifiestamente improcedentes, por lo que se impone el rechazo de los mismos. 11°) Por los fundamentos aquí expuestos, propongo: 1°) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada; y confirmar, por estos fundamentos, la sentencia apelada en cuanto ha sido materia de agravios; 2°) Imponer las costas de esta segunda instancia a la demandada, en su condición de vencida (cfr. art. 51 inc. 1° del C.C.A., t.o. según Ley n° 14.437); 3°) Diferir la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (cfr. art. 31 Dec. Ley 8.904/77). ASÍ LO VOTO. Los Sres. Jueces Jorge Augusto Saulquin y Ana María Bezzi votaron a la cuestión planteada en igual sentido y por los mismos fundamentos. En razón de ello, terminó el Acuerdo dictándose la siguiente SENTENCIA En virtud del resultado del Acuerdo que antecede el Tribunal RESUELVE: 1°) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada; y confirmar, por estos fundamentos, la sentencia apelada en cuanto ha sido materia de agravios; 2°) Imponer las costas de esta segunda instancia a la demandada, en su condición de vencida (cfr. art. 51 inc. 1° del C.C.A., t.o. según Ley n° 14.437); 3°) Diferir la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (cfr. art. 31 Dec. Ley 8.904/77). Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase. 022414E