

# Ley De Defensa Del Consumidor Denuncia Administrativa Rol De Parte Citacion De Oficio

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

## JURISPRUDENCIA

Ley de defensa del consumidor. Denuncia administrativa. Rol de parte. Citación de oficio Se nulifica lo actuado y se ordena remitir las actuaciones al juzgado de origen para que proceda a citar -de oficio y en los términos del art. 10 del CPCA- a los consumidores que asumieron el doble rol de denunciantes y parte en el marco de las actuaciones administrativas iniciadas por violación a la normativa que protege los derechos de los consumidores y usuarios (arts. 4 y 19 de la Ley 24240).

En la ciudad de Mar del Plata, a los 06 días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa C-2963-AZ1 ?CLITZ S.A. c. MUNICIPALIDAD DE TANDIL s. PRETENSIÓN ANULATORIA?, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores Riccitelli y Mora, y considerando los siguientes: ANTECEDENTES I. El titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Azul rechazó la demanda anulatoria interpuesta por ?Clitz S.A.? contra el acto administrativo dictado por la Oficina de Información al Consumidor de la Municipalidad de Tandil (Res. del 10-5-2010) que, en el marco del expediente administrativo N° 11/2009, le impuso una sanción de multa de pesos veinte mil (\$ 20.000,00) por violación a la normativa que protege los derechos de los consumidores y usuarios (en concreto, los arts. 4° y 19 de la Ley 24.240) y, asimismo, la condenó a abonar un resarcimiento de pesos quinientos (\$ 500,00) a favor de cada uno de los denunciantes, por el daño directo que la infracción causó en el patrimonio de cada uno de ellos. Impuso las costas a la actora vencida (art. 51 inc. 1° del C.P.C.A.) y reguló honorarios (cfr. fs. 303/314, sent. del 14-6-2016). II. Declarada la admisibilidad formal del recurso de apelación interpuesto a fs. 319/329 por la actora (cfr. proveído de fecha 15-9-2016, fs. 368), y puestos los autos al Acuerdo para Sentencia, corresponde votar la siguiente: CUESTIÓN Suscitada la intervención de esta alzada con la pieza recursiva de fs. 319/329, ¿corresponde declarar la nulidad de todo lo actuado en autos desde el proveído de fs. 226? A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Riccitelli dijo: I.1. El juez de grado rechazó íntegramente la pretensión anulatoria incoada por la parte actora, con el alcance indicado en la sección Antecedentes, a la que me remito a fin de evitar reiteraciones innecesarias. Para así decidir, repasó en primer término los antecedentes que surgían de las actuaciones administrativas, a saber: (i) que el Sr. José Federico Peña había radicado denuncia contra la actora, en representación de un conjunto de personas, damnificadas por la contratación de los servicios vinculados a la realización de una fiesta de egresados en el año 2008; (ii) que la instancia de conciliación se había frustrado por falta de acuerdo; (iii) que, consiguientemente, se había dictado el auto de imputación, por el cual se resolvió endilgar a la proveedora del servicio violación a los arts. 4° y 19 de la Ley 24.240 (por no haber entregado una copia del contrato final firmado a los denunciantes, por no haber informado el costo total de la organización del evento y por no haber brindado el servicio en las condiciones pactadas); (iv) que, con todo, se dictó el acto sancionatorio impugnado, que condenó a la firma actora al pago de la multa y al resarcimiento del daño directo. Hecha la introducción, manifestó que las infracciones constatadas por la autoridad no habían sido suficientemente controvertidas por la actora, dado que sus argumentos no revestían la entidad suficiente para enervar los efectos de la actuación administrativa, que gozaba de presunción de legitimidad. Destacó que tanto la falta de entrega de una copia del contrato a los interesados (padres de los egresados) como la falta de información del precio pactado constituían acciones que violentaban el deber de información que se encontraba en cabeza de la firma proveedora del servicio (art. 4° de la Ley 24.240). Agregó que ambas infracciones estaban conectadas pues, al no contar con una copia del contrato celebrado (sino con un mero presupuesto), los denunciantes no habían podido conocer ni consultar exactamente cuál era el precio final del evento, máxime cuando el valor que obraba en el presupuesto difería de aquel que lucía en el original del contrato acompañado por la empresa, aunque tardíamente, ya en el marco de este juicio. Por otra parte, en lo concerniente a la restante imputación -incumplimiento del servicio pactado-, descartó que hubiera mediado una violación del debido proceso adjetivo por parte de la autoridad municipal, pues el procedimiento se había desarrollado respetando el derecho a ser oído de la firma imputada quien, al momento de presentar el descargo, ninguna prueba había ofrecido en defensa de su posición. Además, hizo mérito de la documentación que, en cambio, sí habían aportado los denunciantes: solicitada publicada en el Diario ?El Eco de Tandil?, en la cual la actora se disculpaba ?por los inconvenientes ocurridos durante el evento del 13 de diciembre de 2008?, invocando fallas -si bien ajenas- que no le habían permitido ?prestar los servicios con total normalidad?. Juzgó que resultaba contradictorio haber informado tales incumplimientos a la población y, por otro lado, en el marco del procedimiento administrativo iniciado por los damnificados, negado toda responsabilidad por el hecho. Con todo, y sopesando los restantes documentos aportados

por los denunciantes, juzgó que la prestación del servicio no había respetado las modalidades convenidas, importando, pues, una violación al art. 19 de la Ley 24.240. De su lado, concluyó que el monto de la multa (de \$ 20.000,00) no resultaba excesivo, pues se hallaba debidamente motivado y se ajustaba a los parámetros de ley (art. 73 de la ley 13.133). Con todo, puso de resalto que el acto impugnado no había violentado el principio de congruencia al condenar a la firma a resarcir el daño directo, pues dicha compensación había sido efectivamente solicitada por los denunciantes en el expediente administrativo, a diferencia de lo sostenido por la actora. Dijo, además, que el monto del resarcimiento fijado resultaba razonable y proporcionado. En tales términos, rechazó la demanda.

2. La parte actora, disconforme, deduce recurso de apelación y funda a fs. 319/329.

2.1. Sostiene que la sentencia de grado omitió tratar cuestiones que eran esenciales para la resolución del pleito, como lo son los planteos de inconstitucionalidad que su parte articuló contra las normas que confieren a la autoridad administrativa potestad decisoria en materias de derecho común y competencia para fijar condenas de daños y perjuicios. Postula -en lo sustancial- que la Oficina Municipal de Orientación al Consumidor de Tandil se pronunció sobre cuestiones de derecho común cuyo entendimiento -frente a controversias entre particulares- está exclusivamente reservado al Poder Judicial. Concluye, así, que el organismo administrativo mal pudo inmiscuirse en el tratamiento de tópicos que hacen tanto al ?derecho de los contratos? como a la ?determinación de la responsabilidad civil?, pues la O.M.I.C. no cumpliría con los estándares que la jurisprudencia de la Corte Federal exigió en el renombrado precedente ?Angel Estrada? para que un órgano de la Administración pueda ejercer facultades jurisdiccionales (creación por ley, especialización técnica del órgano, independencia e imparcialidad, objetivo económico razonable que justifique su creación y control judicial suficiente). Aduce, por tanto, que la actuación en el caso de dicha repartición resulta contraria al texto constitucional, lo que así debió ser declarado por el juez de grado. Solicita, en función de lo expuesto, la declaración de inconstitucionalidad del art. 40 bis -en su redacción originaria- de la Ley 24.240 y de los arts. 26 inc. ?c?, 81 y ccds de la ley 13.133, por resultar violatorios de los arts. 18, 33, 75 inc. 12 y 116 de la Constitución Nacional, y de los arts. 166/171 de la Constitución provincial.

2.2. Para el caso de que su planteo inicial sea desestimado niega, a renglón seguido, haber incurrido en violaciones al deber de información. Argumenta que el original del contrato que acompañó con el escrito de demanda da cuenta de que la actora dio efectivo cumplimiento a los dos aspectos que se le cuestionan, esto es, entregar la copia del convenio suscripto e informar el precio convenido. Agrega que ello surge patente de las cláusulas primera y novena del instrumento. Concluye así que la sentencia es arbitraria por apartarse de las constancias de la causa, por lo que debe ser descalificada.

2.3. También se agravia del incumplimiento que se le achaca respecto de las prestaciones convenidas con los denunciantes. Sobre el particular, expresa que en el curso del procedimiento la Administración incurrió en violación al debido proceso, pues tuvo por acreditado el incumplimiento contractual con la sola afirmación de los denunciantes y sin producir prueba alguna -cuya carga corría por cuenta de éstos y/o la instrucción-, pese a estar frente a un tema de suma complejidad, que solo puede dilucidarse tras un estricto escrutinio probatorio, ?como acontece en un juicio ordinario de incumplimiento de contratos ante el fuero civil y comercial?.

2.4. También acomete contra la condena a resarcir el daño directo que porta la decisión atacada. A más de reiterar los argumentos del punto 2.1. (v.gr. inconstitucionalidad del art. 40 bis de la Ley 24.240), sostiene -a todo evento- que la demandada otorgó un resarcimiento que no fue solicitado por los denunciantes, pues éstos solo reclamaron la reparación del ?daño moral?, mientras que la autoridad condenó por ?daño patrimonial?, en una franca violación del principio de congruencia, al haber variado la ?causa del daño?. Con todo, y aun haciendo abstracción de los defectos denunciados, postula que ?el daño directo? a cuyo pago fue condenada no presenta en rigor las características para ser concebido como tal según los términos del art. 40 bis de la Ley 24.240, que exige que el gravamen sea emergente, directo, inmediato y que solo comprenda afectaciones directas sobre el patrimonio del reclamante. Sostiene que ello no ha ocurrido en el caso, pues ?los denunciantes -partes en el contrato- no reclaman un daño sufrido por sí sino por el que habría afectado a sus hijos?. Por último reprueba el monto del perjuicio estimado por el órgano sancionador, que habría rebasado el límite máximo de ?cinco canastas básicas? fijado en la mencionada norma, tope que debe ser considerado -a su juicio- desde la perspectiva del sujeto denunciado y no desde la posición individual de cada reclamante.

2.5. Finalmente, cuestiona el monto de la multa que le fuera impuesta, la que a su modo de ver resulta injusta, abusiva, desproporcionada y aplicada sin fundamentación alguna que la avale.

3. La Comuna demandada contestó el traslado del recurso de apelación a fs. 340/357 y solicitó su rechazo.

II. He de responder afirmativamente a la cuestión planteada.

1. La firma actora (Clitz S.A.) pretende poner en crisis el acto administrativo de la Oficina de Información al Consumidor del Municipio de Tandil (O.M.I.C.) que: (i) por un lado, le impuso una sanción de multa por la suma de pesos veinte mil (\$ 20.000), al encontrarla incurso en infracción a los arts. 4º (deber de información) y 19 (deber de prestar el servicio conforme los términos y condiciones pactadas) de la Ley 24.240; (ii) por otro, la condenó a resarcir el ?daño directo? causado a los denunciantes (grupo de padres de alumnos egresados de la Escuela de Educación Media N° 8 de Tandil), quienes habrían sufrido perjuicios patrimoniales a causa de los incumplimientos imputables a la empresa, en relación al servicio que habían contratado -v.gr. organización y realización de la fiesta de graduación de sus hijos-, evento que se llevó a cabo el

13-12-2008, con múltiples contratiempos e irregularidades. Fijó los perjuicios en la suma de pesos quinientos (\$ 500,00) para cada uno de los denunciantes, tomando como referencia el costo unitario al que ascendía la tarjeta (\$ 100,00), sobre un promedio mínimo de cinco (5) integrantes por grupo familiar que habían asistido a la fiesta (cfr. Res. del 10-5-2010, fs. 219/229 del expte. administrativo N° 11/2009, agregado sin acumular a la causa).

2. Se observa, a simple vista, que la decisión enjuiciada presenta una doble faceta: a la par de constituir la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria -en el caso, imposición de multa- con que cuenta la autoridad municipal en este campo -a fin de propender al efectivo goce de los derechos de los consumidores y usuarios (arts. 41, 42, 42, 45 y ccds. de la Ley 24.240; arts. 36, 37, 59, 60, 63, 73, 79, 80 y ccds. de la ley 13.133; cfr. art. 42 de la Constitución Nacional; art. 38 de la Constitución local-; arg. doct. esta Cámara causa C-4485-MP2 ?Telecom Personal S.A.?, sent. del 20-II-2014)-, el acto administrativo vino al mismo tiempo a resolver un conflicto entre partes (consumidor vs. prestador del servicio contratado) y a ejercer una prerrogativa de corte indemnizatorio, de base legal, en virtud de la cual dispuso el resarcimiento del daño directo causado a los damnificados (art. 40 bis de Ley 24.240). Quiere decir que, en la especie, la Comuna no se limitó a ejercer el poder de policía que le cabe en la materia y a intervenir como mera autoridad de control, vigilancia y juzgamiento de las infracciones al régimen, sino que actuó -asimismo- como órgano administrativo de resolución del diferendo suscitado en el marco de la relación consumeril, adoptando con fuerza de verdad legal una decisión obligatoria para las partes.

3. En ese contexto, llama poderosamente la atención que el proceso de revisión judicial del acto administrativo que -junto con la sanción aplicada- fijó una indemnización en favor de los consumidores dañados (denunciantes), se haya ventilado sin garantizar la presencia de aquellos sujetos que -como se dijo- resultaban destinatarios y beneficiarios directos de la decisión atacada en tal parcela y, por caso, principales interesados en que su vigencia se mantenga inalterada. Es que si bien en el procedimiento administrativo clásico el denunciante no reviste, por regla, el carácter de parte, sí ha de ser tenido como tal cuando -a través de dicha actuación- ?pretenda? o ?reclame? algún derecho (cfr. arg. art. 84 y ccds. de la Ordenanza General 267/80 y art. 84 y ccds. del decreto ley 7647/70). Está claro, entonces, que en el marco del específico procedimiento que aquí nos ocupa (cfr. arts. 36 y ccds. de la ley 13.133), el consumidor puede -según los casos- dejar de ser un mero denunciante de la ilegalidad, para asumir un rol decididamente activo y abogar, como ocurrió en el sub lite, por el reconocimiento de un derecho que considera propio (cfr. escrito de denuncia obrante a fs. 1/13, del expediente administrativo citado; véase en especial apartado ?V? ?Indemnización por daño directo?-). Desde tal mirador, no podría negarse la calidad de parte a quien se ha presentado ante la autoridad administrativa con el fin de reclamar la satisfacción de una pretensión de contenido económico; parte limitada y contingente, si se quiere, pero parte al fin. Y tal lógica procedimental no debería sino trasladarse con igual alcance al ámbito del proceso judicial, para no afectar los derechos de quienes, habiendo sido beneficiados en el marco de la instancia seguida ante la autoridad administrativa, puedan ver alterada su situación jurídica en el marco del ulterior proceso judicial, a consecuencia de un eventual pronunciamiento esquivo o adverso a sus intereses tutelados por el ordenamiento jurídico (arg. art. 13 y ccds. del C.P.C.A. -ley 12.008 y modif.-).

4. Sin embargo, como anticipé, en el presente caso la relación procesal quedó conformada con la sola presencia del infractor y la autoridad de aplicación -en carácter de partes-, circunstancia que llevó a que el juicio se desarrollara, enteramente, a espaldas de los consumidores interesados. Tal situación, evaluada a la luz del resultado del pleito en primera instancia no aparejaría consecuencias lesivas para los denunciantes soslayados, en la medida en que el rechazo de la demanda y el consecuente mantenimiento del acto impugnado significarían la confirmación de la reparación que les fuera acordada. Mas el haberse acudido a la instancia revisora traduce la posibilidad cierta de que este Tribunal -o aun las instancias superiores- al abocarse al examen del recurso intentado, puedan dictar un pronunciamiento favorable a las pretensiones actorales, con indiscutibles gravitaciones en la esfera de los derechos de aquellos que no formaron parte del proceso. Puede concluirse, entonces, que en la especie se encuentra seriamente comprometida la garantía de la defensa en juicio, situación que no puede ser tolerada por este Tribunal, quien se encuentra facultado para corregirla aun de oficio, como modo de resguardar una de las garantías básicas del sistema constitucional, cual es el debido proceso legal (cfr. arg. art. 15 y ccds. de la Constitución provincial; art. 18 de la Constitución Nacional; arg. doct. esta Cámara causa C-2728-BB1 ?Oberti?, sent. del 3-V-2012).

5. Atento las cuestiones involucradas en la especie, mal pudo privarse a los consumidores considerados damnificados por la autoridad pública interviniente, de la posibilidad de tomar intervención en el marco del proceso anulatorio del acto que les reconoce un derecho personal, máxime cuando en el código ritual que rige la materia se prevé una figura específica, capaz de arropar a quienes tienen un marcado interés en mantener la validez de la resolución administrativa que ha sido puesta en tela de juicio, cuando sus derechos puedan verse amenazados por una demanda en contra de la ejecución del acto que los favorece (arg. doct. S.C.B.A. causa B. 58.159 ?Fernández Estevez Viuda de Blazeovich?, sent. del 25-VII-2003). Me refiero concretamente al instituto del coadyuvante, reglado en el art. 10 del C.P.C.A. (texto ley 13.101), figura que atribuye legitimación para actuar en defensa de la legitimidad del acto administrativo a ?los terceros directamente favorecidos por la actuación u omisión que diere lugar a la pretensión? (cfr. art. cit. inc. 1°). Así, los efectos que podrían derivarse de un embate judicial de un tercero contra un acto

administrativo cuyos beneficiarios lo consideran perfecto, tornan recomendable la citación de estos últimos -sea oficiosa, sea a pedido- para asegurar no solo los alcances de la cosa juzgada judicial, sino también para aventar toda alegación de afectación del derecho de defensa del administrado perjudicado a la postre con la anulación judicial del acto (cfr. mi voto en la causa C-2728-BB1 ?Oberti?, citada). Y siendo que el coadyuvante es quien aspira a impedir -mediante su colaboración en la gestión procesal de la Administración- un fallo que pueda obstaculizar el ejercicio práctico del derecho en virtud del cual se presenta, o que de alguna manera hará sentir su eficacia refleja en la esfera en la que actúa (cfr. C.S.J.N. Fallos 326:1276), llamarlo a intervenir en el proceso luce como una conducta procesal prudente que tiende a evitar potenciales supuestos de indefensión (art. 18 Constitución Nacional).

6. En definitiva, ni la legitimidad de la sanción aplicada a la empresa ni la procedencia de la condena a resarcir el daño directo podrían ser decididos sin garantizar previamente la audiencia de los consumidores considerados damnificados por el acto administrativo cuestionado por la actora, por tratarse de cuestiones que se encuentran íntimamente conectadas y no pueden ser escindidas a los fines de su correcto abordaje. Dicho de otro modo, las supuestas infracciones a la Ley 24.240 en que habría incurrido la accionante no solo nutren de fundamento a la sanción administrativa aplicada, sino que al mismo tiempo constituyen el soporte elemental o causa de la obligación de resarcir que se impuso a la empresa, en beneficio de los consumidores que, erróneamente, no fueron traídos a juicio para defender sus intereses (cfr. arg. doct. esta Cámara en la causa C-6715-BB1 ?Torres Muñoz?, sent. del 21-X-2016). Consecuentemente, todos los planteos que giren en derredor a dichos tópicos centrales (incluso, el referido a la inconstitucionalidad de la potestad conferida a la autoridad municipal para fijar la indemnización del daño directo -por constituir, a criterio de la actora, un avance indebido sobre las atribuciones que la Constitución fija como propias del Poder Judicial-) no podrán ser dilucidados sin la previa citación de todos los interesados. III. Siendo que la intervención del coadyuvante ?en cualquier estado del proceso? (cfr. art. 10 cit.) no autoriza -por sí solo- a hacerlo comparecer en una causa que se encuentra en un estado procesal tan avanzado que vulnere su derecho de defensa, considero prudente nulificar lo actuado en la instancia desde el dictado del proveído de fs. 226 -que fijó la fecha de audiencia prevista en el art. 41 del C.P.C.A.- en adelante. Así lo propongo al Acuerdo. En atención al defecto nulificante evidenciado y dada la imposibilidad de pronunciarse sobre las cuestiones de fondo sometidas a conocimiento de este Tribunal en razón de la prematuridad en que ha quedado inmerso el fallo de grado (arg. doct. esta Cámara causa P-2874-MP1 ?Mut?, sent. del 29-XI-2011), correspondería remitir las actuaciones al Juzgado de origen para que: (i) proceda a citar -de oficio y en los términos del art. 10 del C.P.C.A.- a los consumidores que asumieron el doble rol de denunciantes y parte en el marco de las actuaciones administrativas seguidas ante la O.M.I.C. de Tandil (expte. administrativo N° 11/2009) y que finalmente resultaron acreedores del resarcimiento en concepto de daño directo fijado en el acto administrativo de fecha 10-5-2010; (ii) continúe con el trámite de las actuaciones hasta la oportunidad del art. 48 del C.P.C.A. -inclusive- y (iii) luego de ello, remita la presente causa al Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Dolores para que, seguidamente al llamado de autos, dicte sentencia dentro del plazo legal. Las costas de esta instancia deberían imponerse en el orden causado, dado que el modo de solución propuesto impide atribuir a las partes la calidad de vencedor o vencido (arg. art. 51 inc. 1° del C.P.C.A.). Así, voto a la cuestión planteada por la afirmativa. El señor Juez doctor Mora, con igual alcance y por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Riccitelli vota a la cuestión planteada también por la afirmativa. De conformidad con los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente: SENTENCIA 1. Nulificar lo actuado en la instancia desde el dictado del proveído de fs. 226 y, en consecuencia, remitir las actuaciones al Juzgado de origen para que: (i) proceda a citar -de oficio y en los términos del art. 10 del C.P.C.A.- a los consumidores que asumieron el doble rol de denunciantes y parte en el marco de las actuaciones administrativas seguidas ante la O.M.I.C. de Tandil (expte. administrativo N° 11/2009) y que finalmente resultaron acreedores del resarcimiento en concepto de daño directo fijado en el acto administrativo de fecha 10-5-2010; (ii) continúe con el trámite de las actuaciones hasta la oportunidad del art. 48 del C.P.C.A. -inclusive- y (iii) luego de ello, remita la presente causa al Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Dolores para que, seguidamente al llamado de autos, dicte sentencia dentro del plazo legal. 2. Distribuir las costas de alzada en el orden causado, atento el modo en que se resuelve la cuestión (arg. art. 51 inc. 1° del C.P.C.A.). 3. Diferir la regulación de honorarios por los trabajos de segunda instancia para su oportunidad (art. 31 del decreto ley 8904). Notifíquese, regístrese. Fecho, devuélvase los autos a la instancia de origen por Secretaría para que proceda de conformidad con lo aquí decidido.

013734E