

Consumidor Proveedor Aplicacion De Multa Revision Judicial

JURISPRUDENCIA

Consumidor. Proveedor. Aplicación de multa. Revisión judicial

Se confirma la decisión apelada que hizo lugar al planteo de inconstitucionalidad de la exigencia de pago previo de la multa aplicada en el marco del Régimen de Defensa del Consumidor, ya que el requisito de pago previo para el acceso a la justicia importaba una lesión al principio de inocencia, a la tutela judicial efectiva, al acceso irrestricto a la justicia y al derecho de defensa en juicio.

En la ciudad de General San Martín, a los 27 días del mes de noviembre de 2018, 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: Hugo Jorge Echarri, Ana María Bezzi y Jorge Augusto Saulquin, para dictar sentencia en la causa N° 6973/2018, caratulada "Assurant Argentina Cía. De Seguros c/ Municipalidad de Vicente López s/ Pretensión Anulatoria".

ANTECEDENTES I.- A fs. 133/136, el señor juez a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 de San Isidro hizo lugar al planteo de inconstitucionalidad del segundo párrafo del art. 70 de la ley 13.133 efectuado por la parte actora. Para así resolver, el magistrado a quo indicó que conforme a lo dispuesto en las causas N° 15.482, 15.708, 12.096, 13.696, entre otras, correspondía que se expida respecto de la validez constitucional de la exigencia de pago previo de la multa aplicada, prevista en la redacción vigente del artículo 70 de la Ley n° 13.133 modificado por la Ley n° 14.652. Señaló que, en el presente proceso sumario de ilegitimidad, el juez debía efectuar el examen de admisibilidad tal como lo exigía el artículo 31 del C.C.A. previo al traslado de la demanda. Señaló que el control constitucional constituía no sólo una competencia puesta en cabeza del poder judicial sino, también, un deber impuesto a los jueces que lo conforman. Expresó asimismo que no se suponía, en principio, la inconsecuencia o la falta de previsión en el legislador, razón por la cual se imponía en ese orden preferir la inteligencia que de mejor manera armonizara las normas en juego, antes que otra que las hiciera irreconciliables entre sí. Afirmó así que en atención al principio rector que establecía la presunción de coherencia que ha de reinar en el sistema normativo, la declaración de inconstitucionalidad de las leyes sólo ha de tener cabida como "última ratio" del orden jurídico, no siendo necesaria cuando el caso pudiera ser resuelto adecuadamente con otros argumentos. Advirtió, sobre esa base, que el artículo 70 de la Ley n° 13.133 determinaba que la falta de presentación del comprobante de depósito del importe de la multa junto con el escrito de demanda -que debía efectuarse en sede de la autoridad local de aplicación de la Ley n° 24.240- implicaba que necesariamente ésta debiera ser desestimada; salvo que el cumplimiento de la misma pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al impugnante. Razonó que, de ese modo, el pago de la multa constituía un claro recaudo de admisibilidad de la demanda -por el que se habría de motorizar la pretensión anulatoria del acto mediante el cual se la imponía- y ponía en cabeza del actor que pretendiera eximirse del mismo, la demostración de que su cancelación previa le habría de ocasionar un perjuicio irreparable. Citó precedentes de su autoría en apoyo de su manifestación. Explicó que las sanciones de multa, como las que aquí se cuestionaban, tenían innegable naturaleza punitiva, por lo que resultaban aplicables a ellas las normas generales del derecho penal, toda vez que trascendían la órbita de tutela del derecho del consumidor. Destacó que si bien se le había reconocido a la Administración la posibilidad de aplicar sanciones cuando la ley lo autorizara, las decisiones pertinentes siempre deberían estar sujetas a control judicial suficiente. Expuso que el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, análogamente, el artículo 26 segundo párrafo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, disponían que toda persona tenía derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. Reparó en que el artículo 18 de la Constitución Nacional establecía el principio de inocencia, el que se vería quebrantado ante la posibilidad de ejecutar la multa impuesta antes de que recayera sentencia definitiva en la causa; lo cual además llevaría a que una persona, a quien se le formulara una imputación penal en el curso de un procedimiento no judicial y cuya culpabilidad no hubiera sido probada ante el juez natural de la Constitución, debiera cumplir una pena sin que mediara declaración judicial con fuerza de ley de la existencia misma de la infracción que se le hubiera imputado. Sostuvo que en el orden provincial no podía prescindirse de las directivas que establecía la Constitución local en lo relativo a las garantías de igualdad (art. 10) y de defensa (art. 11), y al principio de tutela judicial efectiva (art. 15), en tanto reforzaban la solución contraria a la validez constitucional del artículo 70 de la Ley n° 13.133 (cfr. Ley n° 14.652). Concluyó en que aun cuando lo que se discutía en autos era la validez de una sanción de multa aplicada por presunta infracción a las normas que tutelaban los derechos del consumidor (cfr. art. 42 C.N; 38 C.P.B.A.), el requisito de pago previo para el acceso a la justicia exigido por el artículo antes mencionado importaba una lesión al principio de inocencia, a la tutela judicial efectiva, al acceso irrestricto a la justicia y al derecho de defensa en juicio. Aseveró que un eventual efecto disuasivo o represivo únicamente podía ser predicado válidamente respecto

del dictado de la sanción pecuniaria en sí misma, mas no respecto de su previo pago, el cual constituía un recaudo de admisibilidad de la acción que, en la especie, colisionaba con las garantías apuntadas, independientemente de la capacidad económica de quien la administración reputara infractor del régimen de defensa del consumidor. Invocó doctrina de un reconocido tributarista y el precedente de la Suprema Corte bonaerense ?Herrera?, del 19 de diciembre de 2.012. Entendió a su vez que no debía perderse de vista que el requisito del pago previo encontraba su punto de apoyo de validez constitucional en la preservación del normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, poniéndolas a cubierto de argucias procesales o expedientes dilatorios, evitando la afectación al interés público que aquellos suponían al perturbar la pronta recepción de la renta pública. Resaltó que, no obstante, en el presente la penalidad aplicada distaba de encuadrar en la categoría de tributo, ni podía -so pena de incurrir quien lo aplicara en desvío de poder- tener fines primordialmente recaudatorios; sino que constituía una sanción de innegable naturaleza punitiva, que la autoridad de aplicación local imponía al verificar incumplimientos a lo dispuesto en la Ley n° 24.240 por parte de los sujetos obligados a ello. Añadió, a mayor abundamiento, que el legislador de la Ley n° 12.008 y del Código Fiscal -ambos en sus sucesivas reformas- había dejado fuera de la exigencia del pago previo, justamente, a las sanciones pecuniarias (cfr. arts. 19 del C.C.A. y 119 del C.F; y fundamentos del texto original de la Ley n° 12.008). Dedujo desde esa perspectiva, manteniendo el criterio esbozado en precedentes de su autoría que mencionó, que el recaudo de admisibilidad previsto en el segundo párrafo del artículo 70 de la Ley n° 13.133, resultaba inconstitucional. Ello, en la medida de que, tratándose la multa por infracción a la Ley n° 24.240 de una sanción de naturaleza penal, ajena a lo tributario -ámbito éste que, a su vez, a nivel provincial repelía las multas del ?pago previo?, cfr. art. 19 del C.C.A.- no podía exigirse válidamente al impugnante su cumplimiento como recaudo de admisibilidad de la demanda. Sustentó su temperamento en el citado precedente ?Herrera? del Máximo Tribunal local, como así también en otros emanados de esta Cámara y de su par platense. Aseveró que la tutela judicial continua y efectiva, el principio de acceso irrestricto a la justicia, la inviolabilidad de la defensa en todo procedimiento administrativo o proceso judicial, junto con el principio de inocencia y el de igualdad -en los términos y alcances antes apuntados- se erigían como pilares básicos, cuya protección y efectividad no podía ser soslayada en el presente caso. Remarcó que todo ello, junto con los lineamientos que justificaban el ?solve et repete? en materia tributaria (cfr. arts. 19 del C.C.A. y 119 del C.F.), impedía tener por válido que la sanción de multa -de naturaleza penal- fuera ejecutada (vía pago previo) antes de que existiera un control judicial adecuado a las decisiones de la administración. Concluyó, en consecuencia, en que correspondía declarar la inconstitucionalidad del artículo 70 de la Ley n° 13.133 en tanto, en su segundo párrafo, exigía el depósito previo de la multa como condición de admisibilidad. II.- Contra dicho pronunciamiento, a fs. 152/155, el letrado apoderado de la Municipalidad de Vicente López interpuso recurso de apelación, agraviándose de la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 70 de la Ley n° 13.133 (t.o. por Ley n° 14.652), declarada por la instancia de grado. Alega, a efectos de rebatir los argumentos del Sr. Juez a quo, que la propia norma aludida contiene la excepción a los fines de garantizar los principios constitucionales que se han entendido afectados, al permitir el acceso a la justicia dispensándose el cumplimiento del pago previo de la multa cuando la sancionada acreditare un perjuicio irreparable. Expresa que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en diversos precedentes que invoca, ha sostenido que la exigencia del pago previo como requisito de viabilidad de recursos judiciales no es contraria, por sí misma, a los derechos de igualdad y defensa en juicio; y que sólo es dable admitir la posibilidad de atenuar el rigorismo del principio ?solve et repete? en eventuales supuestos de excepción que involucraren situaciones patrimoniales concretas, a condición de que el interesado, además de alegar la desproporción del monto intimado o la falta de medios necesarios para hacer frente al pago, aportara elementos de juicio para acreditarlos. Refiere que tal doctrina no se encuentra acotada a la materia tributaria, sino que es extensible a las multas aplicadas por la autoridad administrativa. Y añade que también es doctrina que la validez constitucional de normas como la puesta en crisis debe analizarse apreciando siempre la razonabilidad de la medida en relación con la magnitud de la falta y las circunstancias particulares de cada caso. Afirma que la parte actora, de prominente posición en el sector financiero privado, ni siquiera ha invocado que le fuera imposible el depósito previo de la multa aplicada, lo cual de todos modos habría de resultar llamativo si se tiene en cuenta la cuantía de la sanción frente a la capacidad económica de la empresa. Remarca, así, que la accionante no ha demostrado un real perjuicio económico y la acusa de intentar dilatar palmariamente el cumplimiento de la resolución atacada, desvirtuando de tal modo el objetivo y tornando ilusoria la finalidad de la Ley de Defensa del Consumidor. Recuerda, a partir de diversos fallos que invoca, que el Alto Tribunal Federal tiene dicho que los tribunales inferiores deben conformar sus decisiones a las sentencias dictadas por aquella en casos similares, obligatoriedad que se sustenta no sólo en su carácter de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia, sino en razones de celeridad y economía procesal a fines de evitar todo dispendio de actividad jurisdiccional. Destaca, a su vez, que el control judicial de constitucionalidad debe efectuarse en un marco de estricta prudencia, y de allí que la declaración de inconstitucionalidad no ha de realizarse en términos generales o teóricos, por tratarse de la función más delicada de los jueces. Expone que, en el caso, los argumentos esgrimidos por la parte actora han tendido a tachar de inconstitucional la norma impugnada en forma genérica y sin

haber desvirtuado la interpretación formulada por la Corte Federal en lo referente a la exigencia del pago previo. Aduce, por otro lado, que las sanciones impuestas en el marco de denuncias por infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor tienen dos finalidades: reparatoria y preventiva o disuasoria; sin perjuicio de la finalidad que persigue el "núcleo duro de tutela" constituido por el Código Civil y Comercial de la Nación, el artículo 42 de la Constitución Nacional, el artículo 38 de la Constitución bonaerense y el plexo normativo de leyes en la materia. Razona, en definitiva, que la finalidad de la normativa es establecer los principios mínimos de protección a los consumidores y usuarios, que no pueden ser derogados ni desconocidos; y, en tal contexto, las sanciones -como la multa impuesta a la accionante- protegen un bien jurídico especial, por lo que de eximirse a las empresas de cumplir con ese requisito, se estaría desvirtuando todo el marco normativo antes aludido. Finalmente, hace reserva del caso federal para el supuesto de un resultado adverso a su posición. III.- A fs. 156, magistrado de grado tuvo presente el recurso de apelación interpuesto y ordenó correrle traslado del mismo a la contraria, por el plazo de cinco días. IV.- A fs.162/165, el mandatario de la parte actora contestó el traslado antes indicado. V.- A fs. 176, el Sr. Juez a quo ordenó elevar las presentes actuaciones a esta Cámara, las que fueron recibidas a fs. 176 vta. y, a fs. 177, tras tener presente los domicilios procesales constituidos y electrónicos denunciados por las partes, se dispuso que los autos pasaran para resolver, siendo devueltas las actuaciones a los fines de que la instancia de grado de intervención al Ministerio Público Fiscal confirme art. 27 de la Ley N° 13.133. VI.- A fs. 182, cumplimentado con la intervención antes indicada (cfr. fs. 181), el juez de grado ordenó elevar la causa a esta Alzada, siendo recibidas a fs. 182 vta. y se pasaron para resolver (cfr. fs. 183). VII.- A fs. 184/184 vta., se efectuó el pertinente examen -formal- de admisibilidad, resolviendo conceder -con efecto suspensivo- el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra lo resuelto a fs. 133/136 y, toda vez que no se había articulado diligencia procesal alguna, llamarse los autos para resolver. Esta resolución fue notificada a las partes según surge de las constancias de notificación electrónica obrantes en el Sistema Informático "Augusta", encontrándose firme. Bajo tales condiciones, el Tribunal estableció la siguiente cuestión a decidir: ¿Se ajusta a derecho la resolución apelada? VOTACION A la cuestión planteada el Señor Juez Hugo Jorge Echarri dijo: 1°) Relatados los antecedentes del presente caso, expuestos los fundamentos de la decisión recurrida, mencionados los agravios y efectuado el examen de admisibilidad, procedo a analizar el recurso de apelación interpuesto. En forma liminar, encuentro oportuno señalar que el caso de autos presenta aristas similares a los resueltos recientemente por este Tribunal in re causas N° 7070/2018, caratulada "Cablevisión S.A. c/ Municipalidad de General San Martín s/ Proceso Sumario de Ilegitimidad", sentencia del 30/10/2018, N° 6869 "AMX Argentina S.A. c/ Municipalidad de Jose C. Paz s/ Materia a Categorizar", sent. del 14/08/2018 y N° 6990, "Prisma Medios de Pago S.A. c/ Municipalidad de General San Martín s/ Proceso Sumario de Ilegitimidad", sent. del 23/10/2018, causa n° SI-6836-2018, caratulada "Banco de Galicia y de Buenos Aires S.A. C/ Municipalidad de Vicente López S/ Proceso Sumario de Ilegitimidad", del 06/09/18, "Flora, Elena Noemí c/ Municipalidad de Pilar s/ Proceso sumario de ilegitimidad?", res. del 7 de marzo de 2.017; n° 5.986/16, "Despegar.com.ar S.A. c/ Municipalidad de Vicente López s/ Proceso sumario de ilegitimidad?", res. del 30 de marzo de 2.017; n° 5.972/16, "Telecom Personal S.A. c/ Municipalidad de San Isidro s/ Proceso sumario de ilegitimidad?", res. del 3 de abril de 2.017; n° 5.983/16, "Telecom Argentina S.A. c/ Municipalidad de San Isidro s/ Proceso sumario de ilegitimidad?", res. del 10 de abril de 2.017; n° 6.220/17, "AMX Argentina S.A. c/ Municipalidad de General San Martín s/ Proceso sumario de ilegitimidad - otros juicios?", res. del 7 de septiembre de 2.017; y n° 6.092/17, "AMX Argentina S.A. c/ Municipalidad de General San Martín s/ Proceso sumario de ilegitimidad - otros juicios?", res. del 12 de julio de 2.018, resultando tanto las decisiones de los magistrados a-quo como los agravios esgrimidos en tales casos, coincidentes con los del presente. 2°) Bajo tales parámetros, adelantando la suerte del asunto, diré que el recurso no prospera. Es que, conforme lo antes señalado, la cuestión debatida ya ha sido tratada por esta Alzada en numerosas causas con aristas similares a la presente por lo que la solución del caso no habrá de apartarse del norte -en ellas- establecido. En tales precedentes se ha dicho 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 garantizan la tutela judicial continua y efectiva, así como el acceso irrestricto a la justicia -arts. 10 y 15 Constitución Provincial. 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?). Por otra parte, cabe precisar que, conforme surge de los antecedentes de autos, el monto referido responde a la aplicación de una multa por el presunto incumplimiento con lo normado por los artículos 4 y 19 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, referidos -el primero- al deber de información que pesa sobre el proveedor de un bien o servicio y -el segundo- al cumplimiento de los términos en que se han ofrecido, publicitado o convenido un servicio. 3°) En ese marco, y siendo por demás claro 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 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 Cívero 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 S 9/05/1989 ?Ancev SA?; B 53.829 res. 3/12/1991; I 3361 S 19/12/2012). Bajo tales parámetros, la inconstitucionalidad de la norma en estudio (art.70 de la ley 13.133 -texto según Ley 14652-) resulta evidente. 4°) Por último, no puede dejar de recordarse que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el marco de una acción originaria de inconstitucionalidad, decretó la suspensión de los efectos de la normativa en pugna hasta tanto se dicte sentencia definitiva. La SCBA dijo que "[...] Para el caso, es preciso señalar que si bien el requisito que impone el art. 76 de la ley 14.652 no ha sido hasta ahora objeto de impugnación ante esta Suprema Corte, cabe tener presente que el cuerpo se ha pronunciado sobre la invalidez de normas similares a la aquí impugnada, tal como afirma la accionante. En efecto, al dictar sentencia en la causa I. 3361 ?Herrera?, sent. de 19-XII-2012, el Tribunal resolvió declarar la inconstitucionalidad del art. 42 de la ley 11.477 por el que se exigía, en el marco del procedimiento de fiscalización pesquera provincial, el pago previo de la multa aplicada como condición de admisibilidad de los recursos de reposición y apelación previstos en dicho ordenamiento. Se sostuvo allí que la finalidad del solve et repete es la de preservar el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, poniéndolas a cubierto de argucias procesales o expedientes dilatorios (doctr. causas B. 55.283 ?Pertener SA?, res. de 14-XII-1993; B. 55.927 ?American Express Argentina SA?, res. de 6-VI-1995, entre otras), razón que no puede predicarse respecto de las multas aplicadas como resultado de un procedimiento de infracción, toda vez que no cabe sostener válidamente que aquéllas integran los recursos normales del sistema (doctr. causas B. 59.540 ?Ancev SA?, sent. de 9-V-1989 y B. 53.829 ?Luis Ángel Zaiden y Alfredo Osvlado Canevari Sociedad de Hecho?, res. de 3-XII-1991). Tal circunstancia, por sí sola, otorga suficiente verosimilitud al planteo que en este expediente formula Telecom Personal SA, no siendo necesario acreditar algún supuesto fáctico, como aquel referido a la importancia de la multa en relación a la capacidad económica del infractor? (SCBA, I 73.577, res. 02/03/2015). Por todo lo expuesto, a mi distinguidos colegas propongo: 1) Rechazar el recurso de apelación deducido por la Municipalidad de Vicente López; 2) Consecuentemente, confirmar la decisión apelada en cuanto ha sido materia de agravio; 3) Imponerle las costas de Alzada por la presente incidencia, a la recurrente vencida (cfr. art. 51, inc. 1°, primera parte del C.C.A., t.o. por Ley n° 14.437; y arg. art. 25, última parte, de la Ley n° 13.133 y su doctrina). ASÍ LO VOTO. Los Sres. Jueces Ana María Bezzi y Jorge Augusto Saulquin votaron a la cuestión planteada en el mismo sentido y por los mismos fundamentos, con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente: SENTENCIA En virtud de todo lo expuesto, este Tribunal RESUELVE: 1°) Rechazar el recurso de apelación deducido por la Municipalidad de Vicente López. 2°) Consecuentemente, confirmar la decisión apelada en cuanto ha sido materia de agravio. 3°) Imponerle las costas de Alzada por la presente incidencia, a la recurrente vencida (cfr. art. 51, inc. 1°, primera parte del C.P.C.A., t.o. por Ley n° 14.437; y arg. art. 25, última parte, de la Ley n° 13.133 y su doctrina). Regístrese, notifíquese a las partes electrónicamente y a la tercero coadyuvante por ministerio ley (cfr. fs. 177). Dese vista al Ministerio Público Fiscal interviniente y, oportunamente, devuélvase.

036605E