

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - Corte

COPAN COOPERATIVA DE SEGUROS LTDA. S/ RECURSO DE APELACION

Nro. Sent: 642 Fecha Sentencia 08/09/2010

SENT N°

642 San Miguel de Tucumán, 08 de Setiembre de 2010.-

Y VISTO: El conflicto negativo de competencia suscitado por las sucesivas inhibiciones de la Sala II de la Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo y del Juzgado de Instrucción de la IIIa Nominación en autos: “COPAN Cooperativa de Seguros Ltda.. s/ Recurso

de Apelación”; y C O N S I D E R A N D O : 1.- Viene a conocimiento y resolución de esta Corte Suprema de Justicia el conflicto negativo de competencia suscitado por las sucesivas inhibiciones de la Sala II de la Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo

(fs. 112) y del Juzgado en lo Penal de Instrucción de la IIIa Nominación (fs. 130/131). 2.- De acuerdo a las constancias de autos, la firma COPAN, Cooperativa de Seguros Limitada presentó una apelación fundada en el art. 45 de la ley 24.240 (Ley de Defensa

del Consumidor, en adelante LDC) contra la resolución dictada por la Dirección de Comercio Interior (en adelante, DCI) en fecha 03 de julio de 2008, mediante la cual se le impuso una multa de \$ 7.000 (pesos siete mil) por no brindar información veraz, suficiente

y adecuada, y se la compelió a afrontar el costo de la publicación de la resolución recurrida en el diario de mayor circulación de la Provincia. El

apelante solicitó que, un vez verificados los extremos de admisibilidad del recurso, se conceda el mismo y “se

remitan los actuados al tribunal jurisdiccional que corresponda” (fs. 89 vta.). Tras solicitar dictamen a la asesoría letrada del organismo (fs. 96), la cual -a su vez- se remitió a un dictamen anterior de la Fiscalía de Estado de la Provincia (fs. 96 vta.),

la DCI concedió el recurso de apelación y remitió los autos a la Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo (fs. 97). Una vez radicado el expediente ante dicho tribunal, resultó sorteada la Sala II que requirió a la señora Fiscal de Cámara su opinión sobre

la cuestión de competencia. Sostuvo que el caso resulta de competencia material de los Jueces de Instrucción, por tratarse de la apelación de una resolución de carácter punitivo emanada de un órgano del Estado Provincial en ejercicio del poder de policía

sobre la actividad de comercio que rige la ley nacional n° 24.240 (fs. 107). Siguiendo lo aconsejado en este dictamen, la Cámara en lo Contencioso Administrativo se declaró incompetente para entender en autos, por aplicación de lo dispuesto en el art. 60,

inc. a de la Ley Orgánica del Poder Judicial y art. 36 del Código Procesal Penal (fs. 112), y remitió el expediente al Juez en lo Penal de Instrucción que por turno correspondiese (fs. 114). Una vez zanjado el conflicto negativo de competencia en razón del

turno suscitado entre los Jueces en lo Penal de Instrucción de la IIIa y de la IVa Nominación (cfr. resolución Excma. Cámara de Apelaciones en lo Penal de Instrucción, fs. 127), el Juez de Instrucción interviniente se declaró incompetente para entender en

este asunto. Sostuvo que si bien el art. 36 del Código Procesal Penal atribuye competencia a los Jueces de Instrucción para entender en grado de apelación

de las resoluciones definitivas de carácter punitivo dictadas por la Provincia o Municipalidades, la

naturaleza de la cuestión determina la competencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo por aplicación del art. 57 de la Ley Orgánica de Tribunales en atención a que el hecho constitutivo de la acción es de naturaleza administrativa. Destacó que la

excepción contemplada en el art. 58, inc. b de la LOPJ se refiere a los recursos judiciales contra sanciones de naturaleza contravencional pero que, en este caso, no se trata de ese tipo de sanción, sino “de una causa que requiere el tratamiento especial contenido

en los arts. 72 a 75 del Código Procesal Administrativo” (fs. 130/131). La causa fue elevada a este Tribunal para que dirima el conflicto de competencia suscitado, conforme a la competencia material que le asigna el art. 18, ap. I, inc. b de la Ley Orgánica

del Poder Judicial. A fs. 134 el Sr. Ministro Fiscal se pronunció por la competencia de los Jueces en lo Penal de Instrucción, en atención a lo dispuesto por el art. 36 del Código Procesal Penal. 3.- De acuerdo a lo dispuesto en el art. 45 de la LDC, “contra

los actos administrativos que dispongan sanciones se podrá recurrir ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, o ante las cámaras federales de apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda de acuerdo al

lugar de comisión del hecho”. Con relación al acto administrativo que menciona el art. 45, se dijo que “el acto de imputación es la exteriorización formal de la voluntad del Estado mediante el cual evidencia su poder de policía -en el caso, en materia de protección

de los derechos de usuarios y consumidores- cuya razón de ser es la de posibilitar que el presunto infractor, al conocer los alcances de la conducta

reprochada, ejerza su derecho de defensa mediante el respectivo descargo. Es decir, mediante la imputación

se describe la conducta presuntamente ilícita o ilegítima y se la encuadra en la normativa con la que esa conducta entraría en conflicto, dando la posibilidad al sujeto imputado de rebatir los argumentos empleados por la autoridad de probar que su conducta

se ha ajustado a la legislación de aplicación” (cfr. Rusconi, Dante (coord.), “Manual de Derecho del Consumidor”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 562). Teniendo en cuenta lo prescripto por el art. 45 de la LDC, la Corte Suprema de Justicia de la Nación

ha establecido que la cuestión es de competencia federal cuando se encuentra en juego un acto de la autoridad nacional de aplicación, mas no cuando se trata de una cuestión en la que se encuentre involucrada una decisión de la autoridad local de aplicación.

Remitiendo al criterio propiciado por la señora Procuradora Fiscal, en lo pertinente el Máximo Tribunal sostuvo que “la ley 24.240 de Defensa del Consumidor fue sancionada por el Congreso de la Nación dentro de las facultades que le otorga el art. 75, inc.

12 de la Constitución Nacional y, según se desprende de los antecedentes parlamentarios, tuvo por fin llenar un vacío existente en la legislación argentina, pues otorga una mayor protección a la parte más débil de las relaciones comerciales -los consumidores-

recomponiendo, con un sentido ético de justicia y solidaridad social, el equilibrio que deben tener los vínculos entre comerciantes y usuarios, que se veían afectados ante las situaciones abusivas que se presentaban en la vida cotidiana (del dictamen de la

Procuradora Fiscal, CSJN, sent. del 11 de diciembre de 2001, en autos “Flores Automotores S.A.”). Tratándose de una norma de derecho de fondo dictada por

el Congreso de la Nación, el art. 45 debe ser interpretado en el sentido de que el mismo “sólo se refiere

a las sanciones impuestas por la autoridad nacional de aplicación, las cuales serán apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital o ante las cámaras federales de apelaciones de las provincias, según

corresponda de acuerdo al lugar de comisión del hecho, quedando excluidas de tal precepto las sanciones administrativas que emanen de las autoridades locales, las cuales deberán ser recurridas ante la justicia provincial, tal como se desprende del último párrafo

del citado art. 45” (del dictamen de la Procuradora Fiscal, CSJN, sent. del 11 de diciembre de 2001, en autos “Flores Automotores S.A.”). Por otra parte, de acuerdo a la letra también del art. 45 de la LDC “la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias

dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales”. Tal procedimiento se completa o integra con la posibilidad de revisar

judicialmente la decisión de la autoridad de aplicación local y respecto de la cual, como se dijo, la Corte Suprema puntualmente interpretó que las sanciones administrativas que dispongan las autoridades locales serán revisables ante la Justicia provincial.

Hasta la fecha no ha sido dictada en Tucumán una ley reglamentaria del antes mencionado procedimiento de actuación de la autoridad local de aplicación de la LDC, que es la Dirección de Comercio Interior. Tampoco la Ley Orgánica del Poder Judicial contiene

norma alguna referida al órgano judicial competente para intervenir en supuestos como el de autos. Así las cosas, y dado que la LDC remite a las

regulaciones locales de cada jurisdicción provincial, resulta ilustrativo recordar los tres grandes criterios de

asignación de competencia para juzgar el recurso de apelación previsto en el art. 45 de la LDC: civil y comercial, contencioso administrativo y penal. Ello, según se ponga el acento -en general- en uno u otro aspecto preponderante dentro del derecho del consumo

o -en particular- en el tipo de sanción prevista en la LDC y su revisión judicial ulterior. Lo que resulta a todas luces evidente y claro es que la atribución de competencia para entender en la revisión judicial prevista en la norma de fondo proviene de norma

legal provincial expresa y que cada una de las Provincias de nuestro país han organizado sus tribunales competentes según criterios variados, atendiendo el amplio margen de discreción que la LDC reconoce a las provincias para arreglar sus instituciones locales

de aplicación. En algunos casos, se ha privilegiado el aspecto administrativo que tiene una sanción emanada de un órgano del Estado y, por ende, la competencia para juzgar el denominado “recurso de apelación” de la ley 24.240 se ha atribuido al tribunal que

ejerce competencia contencioso administrativo (Ciudad de Buenos Aires, art. 11, ley 757; Provincia de Buenos Aires, art. 85, ley 13.133; Córdoba, art. 37, ley 8835). En los casos en que la competencia judicial revisora de las sanciones impuestas por la autoridad

de aplicación de la ley 24.240 ha sido deferida a tribunales contencioso administrativo, las respectivas leyes provinciales han realizado previsiones expresas con relación a ciertos aspectos típicos del proceso administrativo, tales como los supuestos relativos

a la forma de habilitación de la instancia judicial y agotamiento de la vía administrativa y así, en algunos casos, se ha admitido un recurso administrativo

de revocatoria y de apelación (por ejemplo, Entre Ríos, art. 9, ley 8973; Provincia de La Rioja, art.

52, ley 8468), mientras que en otros casos directamente se ha establecido que la decisión de la autoridad de aplicación es suficiente para dejar expedita la vía judicial y considerar agotada la instancia administrativa (Provincia de Buenos Aires, art. 70,

ley 13.133; Provincia de Formosa, art. 11, ley 1480). El segundo criterio da preponderancia a la materia que se encuentra en juego a los fines de definir el tribunal competente para juzgar este recurso. Así, teniendo en cuenta que los bienes tutelados en la

ley de defensa del consumidor se refieren mayormente a cuestiones de derecho privado, a la tutela de la parte más débil de la relación de consumo y a la regularidad del flujo del comercio local, se ha preferido asignar competencia a los jueces de primera instancia

en lo Civil (Neuquén, art. 8, ley 2268; San Juan, art. 7, ley 7087) o a las Cámaras de Apelaciones correspondientes a ese fuero (Provincia de Chubut, art. 7, ley 4219; Provincia de Jujuy, art. 1 ley 5326; Provincia de Mendoza, ley 7363). Por último, el tercer

criterio pone el acento en el carácter represivo que representan las sanciones establecidas en el art. 47 de la LDC. Por ello, y teniendo en cuenta la presencia de notas típicas del derecho penal contravencional tanto en la textura del lenguaje utilizado en

la ley 24.240 en lo referido al sumario del presunto infractor como en la estructura básica de un recurso destinado únicamente a asegurar el control judicial suficiente de las decisiones tomadas en materia de faltas (que son propias del derecho penal), el

juzgamiento del recurso judicial previsto en el art. 45 de la LDC debe ser confiado a los jueces competentes en materia penal, penal económico o penal

contravencional. También se ha insistido en el carácter contravencional de las infracciones contempladas

en la LDC y que “las sanciones aplicadas por las respectivas autoridades de aplicación de la LDC tienen características del derecho contravencional, el cual forma parte del derecho penal. Esta es la letra y el espíritu del art. 47 de la LDC, al establece que

'verificada la existencia de la infracción' y del mismo modo, el texto del art. 45 se refiere al 'presunto infractor' o al 'infractor' términos de neto cuño penal” (cfr. Perriau, Enrique J., “Alcance del control judicial de las sanciones impuestas en el marco

de la ley 24.240”, LLPatagonia, 2008 (junio), p. 238). Como síntesis, cabe señalar que se reconoce que -más allá de las propias preferencias- la atribución de competencia depende de una definición legal previa y expresa, como así también de una cuestión de

política judicial (cfr. Colombo, Juan M; Blanco, Mónica, “Enjuiciamiento de los casos contencioso administrativos originados en la ley de defensa del consumidor”, LLBA, 2006, p. 1139). En definitiva, es indudable que la cuestión es “de compleja elucidación,

debiendo ser examinada tanto a la luz de las disposiciones específicas de la materia como en relación a las reglas que gobiernan la competencia en general” (CNCiv., Sala I, Dobal Abel, LL, 1998-C, 550). Teniendo en cuenta que Tucumán, como se dijo, no cuenta

con ley reglamentaria de la LDC, la única guía de interpretación razonable para determinar el tribunal competente para revisar judicialmente la sanción establecida en el art. 47, LDC y que -al mismo tiempo- sigue el sentido de las normas vigentes en la definición

del juez competente en nuestra provincia, es aquella que atiende -en forma preponderante o predominante- a la índole de la mencionada sanción impuesta

al actor en la causa. Las sanciones que dicta la DCI conforme al art. 47 de la LDC tienen una indudable finalidad

retributiva o represiva que se encuentra conceptualmente más cercana al ámbito de lo contravencional que de lo administrativo. El art. 47 de la LDC establece las sanciones que se destinan al infractor y se ha señalado que “las penas (allí establecidas) son

de diferente entidad y comienzan con el apercibimiento hasta la pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios especiales de que gozare el infractor, pasando por las de multa, decomiso, clausura y suspensión de hasta cinco años de

los registros de proveedores que posibiliten contratar con el Estado. El denominado 'poder de policía de consumo' es un derecho independiente de la autoridad de aplicación, que no depende de la petición que la parte reclame, sino de la potestad sancionatoria

que le corresponde como órgano ejecutor de la ley señalada” (Osvaldo Alfredo Gozaíni, “Derecho Procesal Constitucional. Protección procesal del usuario y consumidor”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2005, p. 335). Este carácter represivo de la sanción encaja,

además en buena medida con la definición de “sanción punitiva” que trae la ley (art. 66, inc. 1, LOPJ) y, al mismo tiempo, coincide con la exclusión expresa de las sanciones contravencionales (aún las dictadas por autoridades de índole administrativa como

son los Jueces de Faltas), del ámbito de la competencia de la Cámara Contencioso Administrativo (art. 33, inc. 2, LOPJ). En suma, teniendo en cuenta que la atribución de competencia en la materia depende de una decisión de la Legislatura y que esta definición

legal aún se encuentra pendiente, atendiendo al carácter punitivo de la sanción impuestas por la DCI, la competencia para entender en el presente

caso corresponde a los jueces de Instrucción -hasta tanto sean puestos en funcionamiento los Juzgados contravencionales-

por aplicación del art. 66, inc. 1, LOPJ y 36 del CPP. Por ello, y compartiendo lo dictaminado por el Sr. Ministro Fiscal (fs. 133/134), se R E S U E L V E :
DECLARAR la competencia del Juzgado en lo Penal de Instrucción de la IIIa Nominación para entender

en el presente caso, debiéndose en consecuencia remitírsele los autos para que continúe la causa según su estado. HÁGASE SABER. ANTONIO DANIEL ESTOFÁN RENÉ MARIO GOANE ALBERTO JOSÉ BRITO ANTONIO GANDUR CLAUDIA BEATRIZ SBDAR