----Trelew, de junio de 2017. ----------

---**VISTOS**: Estos autos caratulados: “G., P. V. c/ B. S. R. S.A. s/ Denuncia Ley de Defensa del Consumidor" (Expte. Nro. 148 - Año 2017 CAT), venidos de la Oficina de Defensa del Consumidor de la ciudad de Trelew, (Expte. Nro. 2533 - Año 2014), la Disposición Nro. 04/2017 ODC de ref. 35/37vta., la expresión de agravios de ref. 41/45 y la concesión del recurso de apelación de ref. 62.----------**Y CONSIDERANDO**:----------I.- Partiendo del postulado de que las reglas que gobiernan las apelaciones son de orden público, el Tribunal de Alzada, como juez del recurso de apelación, puede verificar el trámite seguido en primera instancia (en este caso la autoridad de aplicación en materia de defensa del consumidor), poseyendo la potestad de examinar tanto la admisibilidad del recurso como las formas en que se lo ha concedido, examen que puede hacerlo de oficio (Conf. Morello, Sosa, Berizonce, “Códigos Procesales en lo Civil y Comercial Prov. de Bs. As. y de la Nación, Comentados y Anotados”, Librería Editora Platense-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988, Tomo III, pág. 395) (esta sala, S.I.L. Nro. 03/12, S.I.F. Nro. 18/12, S.I.F. Nro. 42/14, entre otras). Ello a los fines de verificar entre otros aspectos la validez y regularidad de los actos procesales cumplidos en la instancia anterior.----------

---En tal contexto, la Alzada posee la facultad revisora sobre la admisibilidad y efecto impreso al recurso de apelación sin estar obligada ni por la voluntad de las partes, ni por la concesión hecha por el Juez de primera instancia, por más que se halle consentida (S.I.C. Nro. 91/98, S.I.F. Nro. 015/11, S.I.F. Nro. 018/12, Sala “B”, entre otras).----------

----Ello así, pues el recurso de apelación está sujeto a un doble examen, el de admisibilidad y el de fundabilidad. El primero está destinado a verificar la concurrencia de los requisitos de admisibilidad de la apelación. Queda claro, entonces, que el juicio de admisibilidad es previo al de fundabilidad y que la ausencia de cualesquiera de los recaudos de aquella naturaleza, exime al órgano de apelación de emitir opinión sobre el mérito del asunto. En otras palabras, la admisibilidad se antepone al fundamento, de ahí que si el tribunal declara la inadmisibilidad no debe considerarse el fundamento (Azpelicueta-Tessone, “La Alzada, Poderes y deberes”; Librería Editora Platense, 1993, pág. 9). ----------

----De esta manera, el tribunal de Alzada está habilitado para analizar la forma de interposición del recuso como parte del examen previo de admisibilidad (conf. Roberto G. Loutayf Ranea, “El recurso ordinario de apelación en el proceso civil”, Ed. Astrea, Buenos Aires, Año 2009, Tomo 2, págs. 43/44). ----------

---Al amparo de tales razones, del examen de la causa surge que a ref. 35/37vta. se dictó

la Disposición Nº 04/2017 ODC, la que fue notificada a la parte denunciada “B. S. R. S.A.” mediante cédula de notificación de ref. 38. Seguidamente, a ref. 41/45 el Dr. F. O. V., en representación del “B. S. R. S.A.”, presentó el escrito intitulado “Expresa Agravios”. Por último, el Director de la Oficina de Defensa del Consumidor de esta ciudad dictó la providencia de ref. 62 por la que concedió el recurso de apelación en relación y con efecto suspensivo contra la Disposición Nº 04/2017 por entender que había sido presentado y sustentado en
término por el representante de la denunciada. ----------
---Al respecto, el art. 7º de la Ley VII- Nº 22, en su parte pertinente establece que “Contra los actos administrativos que dispongan sanciones se podrá interponer recurso de apelación que tramitará por ante la Cámara de Apelaciones correspondiente a la Circunscripción del lugar de juzgamiento. Deberá interponerse fundado ante la misma autoridad que dictó la resolución dentro de los CINCO (5) días hábiles de notificado y será concedido con efecto suspensivo...”. ----------
---Ello así, del análisis de la causa y en especial de la pieza procesal obrante a ref. 41/45 no es posible apreciar que el recurrente haya interpuesto en tal acto y de manera explícita el recurso de apelación que faculta el art. 7º de la ley VII- Nº 22, sino que directamente se limitó a expresar los agravios que la Disposición nº 04/17 ODC le
provoca.----------
----A este respecto, se ha dicho que la interposición del recurso constituye el acto procesal que inicia el procedimiento de apelación, por lo que es necesaria a los fines de iniciar la instancia recursiva. Así, la interposición consiste en la declaración de voluntad de la parte por la que pide la tramitación del procedimiento de apelación y la revisión de la sentencia dictada por el tribunal de alzada esta condicionada a que exista el correspondiente recurso. ----------
---En otras palabras, la interposición del recurso, dice Guasp, “tiene como contenido fundamental el de dar vida al proceso de apelación, o segunda instancia, del asunto judicial resuelto en la primera por el juez o tribunal de cuya resolución se recurre. Es, pues, un auténtico acto de iniciación procesal al que cabe llamar demanda, si a este término se le da el significado amplio que verdaderamente merece...” (conf. Roberto G. Loutayf Ranea, obra y tomo citados, pág. 43).----------
---Por consiguiente, toda vez que el art. 7 de la ley VII- Nº 22, dispone que el recurso de apelación debe “interponerse fundado ante la misma autoridad que dictó la resolución dentro de los CINCO (5) días hábiles de notificado”, el escrito de ref. 41/45 resulta ineficaz a los fines de habilitar la actuación revisora de esta Alzada por carecer del elemento fundamental al efecto, esto es, la manifestación clara y expresa del recurrente de su intención de apelar la resolución que le causa agravios.----------Desde tal

perspectiva, el recurso de apelación ha sido mal concedido por la resolución de la Oficina de Defensa del Consumidor obrante a ref. 62, pues la denunciada no interpuso recurso de apelación de conformidad con el art. 7 de la ley VII- Nº 22 ya que el escrito de ref. 41/45 es una expresión de agravios. Consecuentemente no se ha abierto la instancia recursiva a su respecto, razón por la cual debió declararse inadmisible dicho escrito.----------II.- Por la forma en que se resuelve el presente, las costas se impondrán en el orden causado (arts. 69 y 70 del C.P.C.C.), sin que corresponda regular honorarios al letrado del recurrente, Dr. F. O. V., por las labores en esta sede vista la inoficiosidad de las tareas profesionales (arts. 3 y 6 de la Ley XIII Nro. 4, conforme criterio sentado por esta Cámara, S.D.L. Nro. 41/1998, S.D.L. Nro. 02/1999, S.D.L. Nro. 149/1999, S.D.L. Nro. 21/2016, S.D.L. Nro. 03/2016, S.I.E. Nro. 006/2017 de la Sala "B" y S.D.L. Nro. 80/1993, S.D.C. Nro. 07/1997, S.I.C. Nro. 210/2008, S.I.C. Nro. 275/2009 de la Sala "A", entre otros pronunciamientos; S.T.J.Ch., S.I. Nro. 89/S.R.E./07; C.S.J.N., 21/09/89, Fallos 312:1816).----------

---**Disidencia del Sr. Juez de Cámara Dr. Sergio Rubén Lucero**:----------

--Coincido plenamente con mis colegas de Sala, en cuanto que la interposición del recurso constituye el acto procesal que da inicio al procedimiento de apelación, que abre la instancia recursiva, y que dicha interposición consiste en una declaración de voluntad por la cual la parte solicita la habilitación de la instancia revisora y la tramitación del respectivo procedimiento.----------Sin embargo, y es aquí donde me aparto de la opinión vertida por los magistrados prevotantes, considero que la aplicación del razonamiento señalado precedentemente en un ámbito regido por el derecho administrativo –como es del caso- resulta un exceso ritual innecesario a la luz de los principios generales que tutelan este procedimiento, máxime en el marco de la norma que regula la defensa de los consumidores y usuarios, como también a los proveedores. Más específicamente, reitero, el principio de informalismo que rige a favor de los administrados.----------Este principio fundamental del informalismo también denominado formalismo moderado se encuentra definido en el art. 1º, inc. c), de la Ley Nº 19.549 de Procedimiento Administrativo Nacional: *"Informalismo. c) Excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente"*. Se ha dicho al respecto que "su aplicación impide que el particular pierda un derecho por el incumplimiento de un deber formal, debiendo la Administración optar por la solución más favorable para aquél en dicho sentido. Corresponde superar los meros formalismos y ajustarse simplemente a lo peticionado por los particulares, si con ello se les niega el acceso a los derechos que por ley les corresponde, aunque éstos,

por omisión o ignorancia inculpable, no los invoquen en forma expresa o clara” (Ivanega Miriam M., “Principios del procedimiento administrativo” en Cassagne, Juan Carlos, (Director), “Procedimiento y Proceso Administrativo”,

Abeledo-Perrot, 2005, pág. 67). ----------

---En este sentido, se sostiene en primer lugar que el procedimiento administrativo es informal sólo para los administrados y usuarios de servicios públicos, consumidores y vecinos. Ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las normas, ni para eludir el debido proceso. Dicho de otro modo, en las normas del procedimiento y su aplicación e interpretación debe regir siempre el principio del informalismo a favor del administrado.----------

---Sentado ello y en segundo lugar, se ha dicho con relación a la aplicación del principio del informalismo en materia de denominación de los recursos, que la determinación del recurso tanto quiere decir como la voluntad intergiversable de obtener un nuevo pronunciamiento, sin que sea necesario que se califique jurídicamente la petición y aunque se la haya calificado erróneamente. Lo contrario sería instituir un formalismo y formulismo tan estéril y pernicioso para la administración pública que serviría para frustrar en la práctica los escasos remedios procesales que las leyes acuerdan a los administrados. En síntesis, -y reitero, en este ámbito- los escritos se deben interpretar no de acuerdo a la letra sino a la intención del recurrente (cónfr. Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho administrativo”, Ed. Fundación de Derecho

Administrativo, 2000, Tº 2, pág. IX-26/27).----------

---Por todo lo cual postulo que, en contraposición al criterio sostenido por mis colegas de sala, del análisis de la causa y en especial de la pieza procesal obrante a fs. refoliado 41/45 es posible apreciar e interpretar sin hesitación que el recurrente ha interpuesto en tal acto el recurso de apelación que faculta el art. 7º de la ley VII- Nº 22, único medio recursivo del cual dispone según la norma citada.----------En consecuencia, siendo esta mi convicción sobre el particular, considero correctamente concedido por la Administración el recurso interpuesto a fs. refoliado 41/45 y por ende corresponde ingresar a su tratamiento.----------Ahora bien, como previo debo advertir que esta Alzada, si bien debe ejercer la competencia revisora ciñéndose a los puntos objetados (doc. art. 280, C.P.C.C., por remisión del párr. final art. 7º de la Ley VII Nro. 22), no está obligada a tratar todos los “argumentos” utilizados por las partes o por el órgano a quo sino “sólo aquéllos que estimen decisivos para la solución del caso” (C.S.J.N., 30/05/06, Fallos 329:1951; del dictamen de la Procuración General, al que remitió el Tribunal). ----------Asumiendo lo anterior y visto los agravios expresados por el apelante a fs. refoliado 41/45, por una cuestión de buen orden, en principio centraré el análisis en la faz procedimental para pasar luego, y sólo

en caso de corresponde, al tratamiento de las restantes impugnaciones relativas a los fundamentos expresados por la Autoridad

Administrativa para sustentar lo decidido.----------

---Se agravió el recurrente de que el procedimiento no concluyó dentro del plazo que prevé la ley (art. 47 de la ley I – Nº 18), manifestando que grande ha sido su sorpresa cuando dos años y medio después (30 meses) la Oficina de Defensa al Consumidor lo notificó de la iniciación de las actuaciones sumariales, sin tomar siquiera el mínimo de los recaudos de interiorizarse sobre la cuestión, luego de tan largo periodo de tiempo (fs. refoliado 43, primer párrafo).----------

----En relación al tópico en cuestión y como expresión concreta del principio fundamental del informalismo, en primer lugar debo señalar que el art. 81 de la Ley I Nro. 18 de Procedimiento Administrativo prevé un plazo de caducidad de la instancia de tres (3) meses. La norma establece como condición para que dicha caducidad pueda ser decretada, que la paralización del expediente deba ser por causa imputable al administrado. Lo cierto es que en un procedimiento iniciado de oficio o a pedido de parte es la propia Administración la que debe averiguar la verdad material de los hechos, sin perjuicio de la actividad de las partes. Es decir que solo sería imputable al administrado la activación de trámites que no pudieran ser suplidos por la Administración en virtud del principio general de la impulsión de oficio. ¿Entonces, cuándo podrá ser el particular responsable de la paralización del procedimiento? Según sostiene GORDILLO, nunca, salvo norma expresa que lo disponga. Legislar sobre caducidad de las actuaciones, señalando que ella opera cuando el procedimiento se paraliza por causa imputable al particular, no tiene sentido si no se establece cuáles son los casos en los cuales ese supuesto se produce, insisto, en un procedimiento gobernado por el principio general de la impulsión de oficio. (cónfr. Gordillo, Agustín, ob. cit., pág. VIII-29/30). ----------

----Sentado ello y analizada la secuela de actos del expediente tenemos el acta de denuncia de fs. 1/2 (06/05/2014), citación a conciliación de fs. 12 (06/05/2014), acta de audiencia de fs. refoliado 15 a la que no concurrió la denunciada y nueva citación a conciliación de fs. 16 (ambos de fecha 20/05/2014), nueva acta de audiencia de fs. refoliado 18 a la que no concurrió la denunciada (03/06/14), providencia de fs. refoliado 21 que intima a la denunciada a que se expida respecto al reclamo incoado, bajo apercibimiento de tener por concluida la etapa conciliatoria y proceder al inicio del proceso de sumario (09/06/2014), providencia de fs. 22vta. que da por iniciada la instrucción sumarial (16/07/2014), acta de imputación – infracción y apertura de sumario de fs. refoliado 24/25 (19/12/2016), providencia de fs. 23 que cita a la denunciada a efectos que presente su descargo y ofrezca pruebas de la que intente valerse

(21/12/2016), descargo de la denunciada de fs. refoliado 29 y vta. (03/02/2017) y finalmente Disposición Nº 04/17.ODC de fs. refoliado 35/37vta. de fecha 15/02/2017 en examen, que aplica multa de $ 20.000 al “B. S. R. S.A.” por infracción del art. 4º de la ley 24.240, con más la sanción accesoria de publicar a su costa la presente condena en el Boletín Oficial y diario “El Chubut”, y ordena que se le abone a la denunciante, Sra. G., la suma de $ 304 con más sus intereses.----------Teniendo en consideración que de la providencia obrante fs. 22vta. de fecha 16/07/2014 que da por iniciada la instrucción sumarial a la siguiente actuación obrante en la causa, esto es, el acta de imputación – infracción y apertura de sumario de fecha 19/12/2016 que luce a fs. refoliado 24/25, transcurrió un plazo de dos años y cinco meses, no quedan dudas que el plazo de caducidad de la norma analizada (tres meses)
transcurrió con holgura.----------
----Además de lo expuesto hasta aquí y en directa alusión al agravio mencionado precedentemente, como segunda cuestión advierto que el art. 47 inc. “1.-” de la Ley I Nro. 18 prevé que no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren, las cuales se consignarán en el expediente por medio de diligencia firmada por el jefe de la sección correspondiente.----------Dicho ello y remitiéndome al análisis de la secuela de actos del expediente efectuada más arriba debo señalar que, desde el acta de denuncia de fs. 1/2 de fecha 06/05/2014 -día en que se inició el procedimiento administrativo- hasta el dictado de la Disposición Nº 04/17.ODC de fecha 15/02/2017 -resolución que concluyo el procedimiento-, transcurrió -y aquí también con sobrada holgura- el plazo de seis meses al que hace referencia la norma, lo que denota la incuria de la Oficina de Defensa del Consumidor encargada de la defensa de los derechos de todos los consumidores y usuarios. Y en tal señalamiento no puede ser obviado el derecho del proveedor denunciado a que el proceso transite y se defina en un tiempo razonable que estimo no debe ser otro que aquél que fuera indicado por la norma citada. Ello así, en tanto se involucra el resguardo del debido proceso que como garantía de rango constitucional debe ser resguardada a ultranza en cualquier procedimiento incluido, obviamente, el administrativo (conf. arts. 26, inc. 9º; 42; 46 inc. 2; 47, inc. 1º; 74; 76, inc. 1 Ley I Nº 18 y 44 de la Constitución Provincial).----------
----------Digo esto pues, desde que se iniciara el presente proceso administrativo con la denuncia de la consumidora el 06 de mayo de 2014 reclamando por una falta al deber de información en el que habría incurrido el denunciado, hasta el dictado de la Disposición 04/17.ODC transcurrió, el inaudito lapso

de dos años y cinco meses - precisamente, 29 meses y 3 días-.----------

----Cabe señalar al respecto que si bien los plazos son obligatorios para la administración y el particular (conf. art. 42 de la ley I Nº 18), en la realidad el tiempo verdadero de cada uno asume una significación totalmente diversa ya que a la Administración, incorpórea y eterna, no le hace mella el tiempo, pero al particular con el tiempo se le va directamente la vida. Esta medición del tiempo en relación a la naturaleza humana del individuo viene consagrada en diversas normas, cabe recordar que el art. 24.2 de la Convención Europea de Derechos Humanos garantiza en forma análoga el acceso a una tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas, en tanto que la Americana garantiza en su art. 8º el derecho a obtener sentencia en un plazo razonable. La preocupación de las normas modernas es por el fugaz tiempo terreno del particular, no por el incorpóreo y eterno de la administración. No parecen entenderlo así quienes aplican e interpretan las normas locales prescindiendo del contexto

supranacional (cónfr. Gordillo, Agustín, ob. cit., pág. VIII-4/7). ----------

---No huelga advertir y en contraposición al criterio sostenido por los magistrados prevotantes que los seis meses contemplados por el art. 47 inc. “1” de la Ley I Nro. 18 también tratan de un verdadero plazo de caducidad que, como tal puede ser constatado de oficio por la jurisdicción en resguardo del ejercicio de una tutela efectiva. Es que de no ser así, estaríamos ante una mera formalidad de una norma que impondría un plazo determinado cuyo incumplimiento no generaría otra consecuencia que no sea la de poner el retardo en conocimiento del Ministro correspondiente -art. 47 inc. “2” de la ley citada-, sin advertirse – o al menos por mi parte- beneficio alguno para el administrado. Y es que “La calidad y eficiencia de la revisión judicial depende de la calidad y eficiencia de la actividad administrativa, por lo cual la justicia que no corrige sino sanea los vicios administrativos -creyendo con ello ser más eficaz y expeditiva, menos formalista- no hace sino perpetuar las causas de su propia ineficiencia” (Gordillo, Agustín, ob. cit.,

pág. VIII-2).----------

---Cabe señalar que los jueces tienen la facultad de controlar la constitucionalidad o legalidad de los actos administrativos surgidos de procedimientos viciados. En este sentido, la Corte Federal (CSJN, in re “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA”, del 26/06/12, comentado por Gerscovich Carlos G. “La Dilación Procesal Indefinida o Irrazonable”, La Ley, Tº E, Año 2012, pág. 196/204 y en “Bonder, Aaron y otros c/ BCRA”, del 19/11/13), respecto a sanciones administrativas del BCRA a entidades financieras, se ha pronunciado invalidando la sanción administrativa que surgiese de un procedimiento demasiado prolongado, aun cuando la acción sancionatoria no hubiese prescripto, si la ley dispuso con laxitud las causales de interrupción del plazo de

prescripción. Recordó el tribunal que el derecho a obtener un pronunciamiento judicial sin dilaciones resulta ser un corolario del derecho de defensa en juicio, y que sólo una rápida y eficaz decisión judicial concreta las garantías que aseguran la presunción de inocencia, la inviolabilidad de la defensa en juicio y el debido proceso legal, reconocidas ellas en los convenios sobre derechos humanos. Estos principios son plenamente aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios, pues éste es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado, y la Administración no puede sustraerse de aplicar estas garantías mínimas, que deben ser respetadas en cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.----------

---Es que la manda constitucional y convencional de que el sumario sea resuelto en un plazo razonable se impone, no ya como plazo de caducidad sino como presupuesto de validez del procedimiento en tanto resulta ser un requisito esencial del acto administrativo. Pues, si el procedimiento no se llevó en un plazo razonable se encontrará fatalmente viciado, pudiendo solicitase la revocación del acto dictado en su consecuencia. ----------

----Asimismo, es indudable que las sanciones administrativas poseen naturaleza jurídica represiva y aunque se encuentran fuera del campo del derecho penal común, se considera la eventual aplicación subsidiaria de los principios a esta rama del derecho, pues tanto éste como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones del poder punitivo del Estado y en consecuencia, en ambos casos se autoriza al Estado a restringir derechos cuya titularidad corresponde a los particulares, en la medida en que se compruebe la comisión de un ilícito o de una infracción, según el caso. Es por ello, que para que el ejercicio de esas facultades de contenido represivo resulte válido, es necesario que se hayan respetado los principios y garantías constitucionales; entre ellas el debido proceso y la defensa en juicio, lo que en el presente caso no se cumplió respecto a la denunciada imputada ahora impugnante.--------Sólo me resta reflexionar que la eficacia de los derechos del consumidor depende de todos, esto es, también –principalmente diría- del propio estado que debe proveer de oficinas técnicas que cuenten con los recursos suficientes para cumplir y hacer cumplir con la legislación que tutela a los usuarios y consumidores (conf.: Stiglitz, Gabriel, “Defensa de los Consumidores de Productos y Servicios”, Ed. La Rocca, Año 1994, Cap. Tit. “La Función del Estado para la Protección del Consumidor”, pág. 123). ----------En atención a ello, propongo al acuerdo declarar operada la caducidad y revocar la disposición Nro. 04/17.ODC en todas sus partes. ----------Por la forma en que se planteo y como propicio resolver opino que no corresponde asignar la carga de las costas, atento a la particularidad que ostenta esta vía de revisión jurisdiccional que tramita sin contraparte (art. 69 segunda parte del C.P.C.C.).----------Por todo ello, la

Sala "B" de la Cámara de Apelaciones con asiento en la ciudad de Trelew; **RESUELVE**:-

----------I) DECLARAR mal concedido el recurso de apelación por resultar inadmisible el escrito de ref. 41/45. ----------

---II) IMPONER las costas en el orden causado (arts. 69 y 70 del C.P.C.C.).----------

--III) SIN REGULAR honorarios al Dr. F. O. V. por las labores en esta sede. ----------

---IV) REGÍSTRESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE.----------

CARLOS ALBERTO VELÁZQUEZ
JUEZ DE CÁMARA

ALDO LUIS DE CUNTO
PRESIDENTE

SERGIO RUBÉN LUCERO
JUEZ DE CÁMARA
(EN DISIDENCIA)

-----REGISTRADA BAJO EL NRO. _____ DEL AÑO 2017 – SICA – CONSTE.--------

UBALDO RENÉ AGUILERA
SECRETARIO DE CÁMARA