En la ciudad de General San Martín, a los días del mes de mayo 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, Ana María Bezzi y Jorge Augusto Saulquin, para dictar sentencia en la causa Nº 6063/2017, caratulada “Telecom Argentina S.A. c/ Municipalidad de Tigre s/ Proceso Sumario de Ilegitimidad”.

ANTECEDENTES

I.- A fs. 205/218 el Señor Juez a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 de San Isidro dictó sentencia en las presentes actuaciones rechazando la demanda interpuesta por Telecom Argentina S.A. contra la Municipalidad de Tigre, impuso las costas a la actora en su calidad de vencida y difirió la regulación de honorarios hasta quedar firme la sentencia.

Para así resolver, el juez a-quo tuvo en consideración que la causa tenía como objeto la declaración de nulidad de la Resolución N° 71/2013 dictada por la Secretaría de Protección Ciudadana -Oficina Municipal de Información al Consumidor- de la Municipalidad de Tigre.

Señaló que la actora sostuvo: a) la incompetencia de la autoridad administrativa en materia de telecomunicaciones; b) que la interrupción del servicio por desperfectos técnicos no da lugar a la sanción impuesta por infringir los arts.4, 10 bis, 19, 27 y 30 de la ley 24.240; c) que el deber de información se debe cumplir al momento de contratar y no incluye hechos que merecen ser comprobados, analizados y encausados como los denunciados por el reclamante; d) que la mera interrupción del servicio no pude configurar el incumplimiento de la obligación, dado que fue restablecido y se compensó al denunciante; e) que los reclamos fueron receptados en el centro de atención telefónica, se les asignó número y fueron resueltos en tiempo o, en su defecto, se efectuaron reintegros; f) que no se conformó daño directo, ya que los problemas fueron atendidos y subsanados; g) que el monto de la multa fue determinado en forma parcial, apartándose de los montos fijados con anterioridad. Asimismo, puntualizó que la demandada: a) ratificó la validez de la resolución atacada por haberse respetado las normas aplicables y vigentes; b) afirmó que el planteo de incompetencia era inconsistente e invocaba legislación y normas ineficaces; c) afirmó que los agravios de fondo eran una enunciación descriptiva sin indicar agravios o perjuicios ni presentar prueba alguna.

Sentado ello, efectuó una introducción sobre la materia en debate y su recepción constitucional y legal, así como sobre los requisitos y caracteres de los actos administrativos, y los principios aplicables en materia probatoria.

En ese marco, comenzó con el análisis de la incompetencia planteada por la actora, señalando que la ley 26.361 que modificó el art. 25 de la ley 24.240 estableció en cabeza del consumidor la facultad de elegir el organismo donde presentar su denuncia. Así, concluyó en la competencia del organismo municipal para entender en el reclamo presentado por la Sra. Francolino. Citó jurisprudencia de esta Alzada.

Resuelta la cuestión competencial, el magistrado de grado destacó que no se encontraba controvertido que desde el 5 de mayo de 2012 la Sra. Marta Francolino se encontraba sin servicio telefónico y que en octubre de 2012 efectuó un reclamo por falta de funcionamiento del servicio.Asimismo, que al no obtener solución, el 26/10/2012 concurrió a la Secretaría de Protección Ciudadana y denunció el incumplimiento por parte de Telecom Argentina S.A. de su obligación de prestar el servicio básico telefónico dado que la empresa no presta atención personalizada. Agregó que ello motivó la celebración de una audiencia conciliatoria el 22/11/2012 en la que se intimó a Telecom Argentina S.A. para que en el término de 5 días acreditara la prestación del servicio o informara cuándo lo prestaría y justificara los motivos de la demora. Destacó que luego consta una nota firmada y sellada por Ana Perna OMIC Tigre de donde surge que al 11/02/2013 la reclamante continuaba sin servicio telefónico. Agregó que luego constaba el auto de imputación y finalmente la resolución que impuso la multa de $ 12.000 por infracción a los arts. 4, 10 bis, 19, 27 y 30 de la ley 24.240, se intimaba a la compañía a proceder a la inmediata restitución del servicio y a la publicación de la resolución.

Luego, ingresando en el tratamiento de los argumentos esgrimidos por la actora, destacó que mientras la autoridad de aplicación entendía que el deber de información debe existir durante todo el vínculo contractual, Telecom interpretaba que no debe dar información cuando se interrumpe la prestación del servicio. Al respecto, sostuvo el magistrado de primera instancia que el prestador del bien o servicio debe brindar constantemente toda la información referida al servicio que brinda, a fin de que el consumidor, al momento de tomar su decisión, cuente con todos los elementos que le permitan contratar o continuar contratando un servicio de acuerdo a sus intereses y pretensiones, debiendo la misma ser veraz, detallada, eficaz y suficiente. Citó jurisprudencia.

Agregó que si bien la actora reconoció que existieron distintos problemas técnicos entre mayo de 2012 y marzo de 2013, no alegó ni probó haberle informado a la Sra.Francolino por qué no podía hacer uso del servicio y el plazo de reparación. Señaló también que no se advertía de las constancias de autos que Telecom hubiera probado los motivos de la falta de servicio ni siquiera con posterioridad a la intimación efectuada en sede administrativa. Así, concluyó que la actora no pudo desvirtuar el criterio sostenido en la resolución en crisis en cuanto al incumplimiento del deber de informar los motivos de la falta de servicio y los plazos de solución del desperfecto.

Respecto de la interrupción del servicio telefónico y el incumplimiento de las modalidades de prestación del servicio, luego de citar el art. 30 de la ley 24.240 y los arts. 31 y 33 del RGCSBT, señaló que la reglamentación establece, cuando la interrupción sea mayor a tres días, una compensación que los prestadores deben abonar, independientemente de las sanciones que la autoridad de aplicación establezca. Y destacó que la actora tuvo un plazo por demás prudencial para regularizar la situación, en tanto tomó conocimiento del reclamo efectuado en el mes de noviembre de 2012, y la resolución fue dictada el 18/04/2013 sin que surgiera de las constancias del expediente administrativo la regularización del servicio, agregando que se desprendía de las actuaciones que incluso en septiembre de 2013 la reclamante continuaba sin servicio.

En ese marco, puntualizó que la actora afirmó que los reclamos fueron receptados y resueltos o se efectuaron los correspondientes reintegros, pero no aportó elemento probatorio alguno que diera cuenta de ello, encontrándose en una posición inmejorable para acreditar tales extremos y precisar día, hora, número y fecha en la que cada uno de ellos fueron resueltos. Consecuentemente, entendió el juez de grado que se encontraba acreditada la interrupción del servicio imputable a la empresa y configurada la infracción a los arts. 10 bis, 19 y 30 de la ley 24.240.

Respecto de la infracción a lo normado por el art.27 de la ley 24.240 (registro de reclamos y atención personalizada), transcribió el mencionado artículo y sostuvo que si bien al actora refirió que con el servicio de atención telefónica cumple con el mandato legal, en el caso concreto no alegó ni probó la existencia de un trato personalizado con relación al reclamo efectuado. En tal sentido, observó que Telecom afirmó la existencia de reclamos de la denunciante entre octubre de 2012 y marzo de 2013 pero no indicó ni probó la cantidad de reclamos, los días en que se efectuaron, en qué consistieron, quién los atendió ni la solución brindada. De allí, el juez de grado extrajo que hubo un trato totalmente despersonalizado y desinteresado, acreditándose la infracción al mentado art. 27.

Luego, señaló que en cuanto al perjuicio alegado en relación a la imputación relativa al art. 40 bis de la ley 24.240, su análisis devenía prematuro en tanto la multa no se encontraba aún determinada.

En cuanto al quantum de la multa impuesta, el juez a-quo consideró que la autoridad de aplicación ponderó las directivas contempladas en los arts. 49 de la ley 24.240 y 77 de la ley provincial 13.133, puntualmente, la reincidencia de la actora en casos de incumplimientos como los que dieron lugar a la resolución en crisis. Así, entendió que la multa resultaba razonable y proporcional a la infracción cometida. Citó jurisprudencia.

II.- Contra dicho pronunciamiento a fs. 223/230 la parte actora interpuso recurso de apelación.

En primer lugar, se agravió del rechazo del planteo de incompetencia. Cuestionó que el juez de grado omitiera mencionar los arts. 4 y 6 del decreto 1185/90, destacando que por el principio de especialidad de las leyes, queda clara la incompetencia de todo organismo ajeno a la CNC -o sus sucesores, AFTIC y ENACOM- en el marco de las telecomunicaciones.Agregó en este punto que la CSJN tiene dicho que cuando la pretensión exige precisar el sentido y los alcances de normas federales como la 19.798 corresponde la competencia federal por razón de la materia, y que se pronunció sobre la incompetencia de la administración local para ejercer el control o intervención en el desarrollo de la actividad de telefonía. Sostuvo también que la propia ley 24.240 aclara la cuestión en el art. 25 al referirse a los servicios públicos domiciliarios y disponer la aplicación de las normas específicas. Señaló por último, que aun admitiendo la competencia del órgano municipal, éste no puede desconocer la existencia de legislación específica en materia de telefonía que debe ser aplicada.

En segundo lugar, se agravió de la sentencia en el entendimiento de que el a-quo interpretó las normas arbitrariamente en perjuicio de la actora. Así, señaló que el magistrado de grado interpretó el art. 4 de la ley 24.240 en el sentido de que el deber de información debe existir durante todo el vínculo contractual, pero que el artículo no hace referencia alguna a la temporalidad de la información, refiriéndose a la claridad y detalle de la información con relación a las características esenciales de los bienes y de su comercialización. Adicionó a ello que su parte jamás dijo que no debía dar información cuando se interrumpe la prestación del servicio, sino que previamente se requiere realizar una revisión técnica a fin de determinar la causa de la interrupción y poder brindar una solución.

En tercer lugar, se agravió de que se tuviera por configurada una infracción al deber de información. Destacó que el sentenciante refirió falta probatoria de su parte pero jamás ordenó la apertura a prueba, por lo que señaló que mal podía esgrimir la falta probatoria cuando fue el propio magistrado quien cercenó tal derecho.Agregó a ello que Telecom indicó que se realizó un relevamiento de la línea según el cual se encontraba funcionando en febrero de 2013 y que no se registraron luego otros reclamos, y que ofreció prueba pericial técnica a fin de corroborar fechas de reclamos y sus resultados. Además destacó que el a-quo tomó como ciertos los dichos de la denunciante sin verificar su veracidad mediante medios probatorios fácticos.

En cuarto término, se agravió de que se tuviera por configurada la infracción al art. 27 de la ley 24.240, señalando que nuevamente el juez de grado refirió la falta probatoria cuando jamás ordenó la producción de la prueba.

En quinto lugar, se agravió del silencio guardado respecto de la condena por daño directo. Destacó que en tanto la municipalidad no determinó un monto exacto, el sentenciante tácitamente validó una sanción a determinarse arbitrariamente por la demandada.

Finalmente, se agravió de la determinación por parte del a-quo de la existencia de interrupción del servicio telefónico y del incumplimiento de las modalidades de prestación del servicio. Al respecto, señaló que el juez yerra al interpretar la existencia de un incumplimiento basándose únicamente en el lapso de tiempo entre el primer y el último reclamo. Destacó que, según surgía de la propia sentencia, la resolución sancionatoria fue dictada una mes después que la empresa diera solución al problema que originara la denuncia. Señaló que además, no se contempló la existencia de varios reclamos independientes acerca del a misma línea telefónica y el resultado parcial de cada uno de ellos, lo que interrumpiría el plazo de incumplimiento atento las reparaciones intentadas por la empresa y su resultado.

III.- A fs. 231 el juez de la instancia anterior ordenó correr traslado del recurso por el plazo de 10 días, contestando la demanda a fs. 234/238 vta., solicitando su rechazo.

IV.- A fs.239 el magistrado de grado dispuso la elevación de las actuaciones a esta Cámara para el tratamiento del recurso de apelación deducido, siendo recibidas a fs. 239 vta.

V.- A fs. 240 se pasaron los autos para resolver. A fs. 241/241 vta. se efectuó el pertinente examen de admisibilidad y se pasaron los autos para sentencia, estableciendo el Tribunal la siguiente cuestión:

¿Es ajustada a derecho la decisión apelada?

VOTACION

A la cuestión planteada, el Señor Juez Hugo Jorge Echarri dijo:

1°) Relatados los antecedentes del presente caso, expuestos los fundamentos y la parte resolutiva de la resolución hoy recurrida, mencionados los agravios y efectuado el examen de admisibilidad, procedo a examinar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora.

2°) A tal fin, recuerdo que en el caso de autos el magistrado de grado rechazó la demanda interpuesta por Telecom Argentina S.A. mediante la cual pretendía la anulación de la Resolución N° 71/2013 dictada por la Secretaría de Protección Ciudadana -Oficina Municipal de Información al Consumidor- de la Municipalidad de Tigre por la cual se le impuso una multa de $ 12.000 por infracción a los arts. 4°, 10 bis, 19, 27 y 30 de la ley 24.240, se la intimó a la inmediata restitución del servicio de la línea telefónica, se estableció la obligación de abonar una suma a determinarse en razón de lo dispuesto por el art.40 bis de la ley 24.240, y se dispuso la publicación de la resolución condenatoria, a cargo de la infractora, en el diario de mayor circulación local.

Contra dicho pronunciamiento se alzó la actora, agraviándose de la sentencia con fundamento, en lo sustancial, en i) el rechazo del planteo de incompetencia formulado, ii) la valoración y análisis de las normas efectuado por el a-quo para tener por configuradas las infracciones a la ley 24.240 y iii) el silencio respecto de la condena por daño directo.

Consecuentemente, la cuestión a decidir girará en torno a determinar, en primer lugar, si la autoridad administrativa local resultaba competente para intervenir en las presentes actuaciones, para luego analizar si el juez de grado al dictar sentencia valoró adecuadamente las constancias de la causa y aplicó correctamente la normativa y/o jurisprudencia vigente en la materia, así como también si omitió el tratamiento de alguna cuestión planteada por la actora.

3°) Circunscripta de ese modo la cuestión traída a debate ante esta Alzada, encuentro oportuno recordar en primer término que no resulta obligatorio para esta Alzada considerar todos y cada uno de los planteos y argumentos esgrimidos por las partes, ni en el orden que los proponen, bastando que lo haga únicamente respecto de aquellos que resulten esenciales y decisivos para sustentar debidamente el fallo de la causa. Tal como lo ha establecido el más Alto Tribunal Federal, los jueces no están obligados a tratar todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino sólo aquellos que estimen pertinentes para la solución del caso (CSJN, Fallos, 248:385; 272:225; 297:333; 300:1193, 302:235, entre muchos otros y este tribunal en causas Nº 3701, “Cañete Atilio Dario y otros c/ Caja de Retiros Jubilaciones y Pensiones de la Pcia. de Bs. As. s/ Pretensión Indemnizatoria”, sent. del 03/09/2013; N° 2271, “AMX Argentina S.A. c/ Municipalidad de La Matanza s/ Pretensión Anulatoria”, sent.del 09/02/2015; N° 5447, “Gianfelice Jorge Mario c/ Dirección General de Cultura y Educación y otros s/ Pretensión Anulatoria”, sent. del 07/12/2016; N° 5900, “Romero Rodolfo Daniel c/ Municipalidad de San Fernando s/ Pretensión Anulatoria”, sent. del 02/05/2017; entre muchas otras).

4°) Dicho ello, corresponde ahora reseñar las constancias de las actuaciones administrativas -causa OMIC n° 7673/12 de la Municipalidad de Tigre que resultan relevantes para resolver las cuestiones traídas a conocimiento de este Tribunal:

a) A fs. 1 obra la denuncia presentada por la Sra. Marta Francolino con fecha 26/10/2012 contra Telecom Argentina S.A. por incumplimiento de su obligación de prestación regular del servicio básico telefónico. Señala que el servicio fue brindado con interrupciones, dejando de prestarlo el día 05/05/2012 y, sin embargo, la empresa siguió emitiendo la facturación. Manifiesta también incumplimiento de la obligación de brindar atención personalizada. Solicita inmediata restitución del servicio y prestación con normalidad, devolución en efectivo de las sumas indebidamente cobradas y compensación económica, y la abstención de emitir nuevas facturas.

b) A fs. 6 obra cédula de notificación dirigida a Telecom Argentina S.A. haciendo saber la fijación de audiencia para el 22/11/2012.

c) A fs. 7 obra acta de audiencia del 22/11/2012 en la que se otorga a la denunciada un plazo de cinco días hábiles para acreditar fehacientemente la prestación del servicio o un plazo concreto en el que se prestará el mismo y justifique y acredite el motivo de dicha demora.

d) A fs. 8 vta. obra una nota manuscrita de fecha 15/02/2013 de la que surge “me comunico con la reclamante y la misma me informa que al día de la fecha continúa sin servicio”, firmada por Ana Perna, OMIC Tigre.

Seguidamente hay una nota de fecha 04/03/2013, suscripta por la denunciante en la que informa que el servicio fue restablecido.

e) A fs.10 obra nota de Telecom de fecha 13/03/2013 en la que manifiesta que el servicio se encuentra funcionando bajo parámetros de normalidad y, al solo efecto conciliatorio, ofrece acreditar la suma de $ 400 como saldo a favor en un plazo máximo de 60 días hábiles.

f) A fs. 11 obra nota manuscrita de la reclamante de fecha 20/03/2013 rechazando la propuesta por falta de servicio desde el día 19/03/2013.

g) A fs. 11 vta. obra nota de fecha 27/03/2013 firmada por Ana Perna, OMIC Tigre, dando cuenta de haberse comunicado telefónicamente con la reclamante quien informó que seguía sin servicio.

h) A fs. 12/16 obra auto de imputación a Telecom Argentina S.A. por infracción a los arts. 4°, 10 bis, 19, 27 y 30 de la ley 24.240. Se imputa también la responsabilidad de afrontar la suma que se determine en razón del art. 40 bis de la ley 24.240 en base a la liquidación que oportunamente se presente, una vez acreditada la restitución del servicio.

i) A fs. 17 obra notificación del auto de imputación a Telecom Argentina S.A., con fecha 04/04/2013.

j) A fs. 18/28 vta. Telecom Argentina S.A. planteó excepción de incompetencia y, subsidiariamente, presentó descargo.

k) A fs. 30/36 el Subsecretario de Defensa del Consumidor rechazó la excepción de incompetencia, el planteo de afectación de derechos constitucionales, tuvo por cumplido en tiempo y forma el ejercicio del derecho del art. 50 de la ley 13.133 dejando constancia de que no se ofreció prueba y rechazó los cuestionamientos a las imputaciones efectuadas.

l) A fs. 37 obra dictamen jurídico.

m) A fs. 38/42 luce la Resolución N° 071/2013 del Secretario de Protección Ciudadana de la Municipalidad de Tigre de fecha 18/04/2013, imponiendo a Telecom Argentina S.A. una multa de $ 12.000 por infracción a lo s arts.4°, 10 bis, 19, 27 y 30 de la ley 24.240; intimando a la empresa a la inmediata restitución del servicio de la línea telefónica; imputando a Telecom a afrontar la suma que se determine en razón del art. 40 bis de la ley 24.240, suma que se establecerá una vez restablecido el servicio y previa solicitud de liquidación al denunciante; y disponiendo la publicación de la resolución a costa de la infractora en el diario de mayor circulación local.

n) A fs. 44 obra cédula de notificación dirigida a Telecom Argentina S.A. notificando la resolución con fecha 03/05/2013.

o) A fs. 45 luce intimación a Telecom Argentina S.A. a fin de que acredite en el término de 5 días el pago de la multa; la efectiva solución del incumplimiento de sus obligaciones; y la realización de un ofrecimiento económico a favor de la denunciante; y en el término de 10 días la publicación de la resolución.

p) A fs. 47 se encuentra agregada la notificación de la resolución de fs. 45 con fecha 26/08/2013.

q) A fs. 48 luce constancia de la presentación por parte de Telecom Argentina SA. de demanda impugnando la Resolución N° 071/2013.

r) A fs. 53 obra respuesta de Telecom Argentina S.A. a la intimación cursada, presentada el 11/09/2013, manifestado que la línea telefónica está incomunicada desde el 02/08 por falta de pago y ofreciendo cancelar la facturación pendiente y realizar una acreditación de $ 700 sobre al línea.

s) A fs. 54 vta. obra nota manuscrita de Livia Lavagna, OMIC Tigre, del 17/09/2013 dando cuenta de que se comunicó telefónicamente con la reclamante quien informó que no tenía servicio.5°) Reseñadas las constancias de la causa y previo a ingresar en el análisis particularizado de los agravios formulados, debo señalar que la causa presenta aristas similares a la resuelta recientemente por este tribunal in re causa N° 6019, “Telecom Argentina S.A. c/ Municipalidad de Tigre s/ Proceso Sumario de Ilegitimidad”, sent. del 05/04/2017, razón por la cual los fundamentos dados en dicha oportunidad resultan -en su mayoría- de aplicación a la presente y, consecuentemente, serán aquí reiterados.

6°) Expuesto ello, comenzaré entonces, como adelantara, por analizar el agravio formulado por la recurrente en relación con la decisión del sentenciante de desestimar el planteo de incompetencia del órgano municipal para emitir el acto administrativo aquí impugnado, con sustento en que juez de grado no consideró que el Decreto n° 1185/90 atribuía competencia exclusiva a la Comisión Nacional de Comunicaciones para intervenir en cuestiones relativas a las telecomunicaciones, con exclusión de cualquier otro organismo, así como también que la CSJN se ha pronunciado a favor de la competencia federal, señalando la incompetencia de la administración local.

Sobre tal plataforma, resulta indispensable recordar que este Tribunal se ha expedido al respecto en las causas N° 4602, “Telecom Argentina S.A. c/ Municipalidad de Vicente López s/ Pretensión anulatoria”, sent. del 28/05/2015 y N° 4601, “Telecom Argentina S.A. c/ Municipalidad de Vicente López s/ Pretensión anulatoria”, sent. del 04/06/2015, entre muchas otras.

En atención a la muy similar plataforma fáctica y jurídica que se presenta en este caso, corresponde hacer extensivos los criterios e interpretaciones que se sostuvieran en tales pronunciamientos.Es que la analogía, en cuanto a la naturaleza del planteo, impide un apartamiento de los precedentes señalados.

A fin de explicar tal conclusión, es menester rememorar el marco normativo aplicable al caso.

En primer lugar, encuentro conducente señalar que la reforma constitucional del año 1994 incorporó a nuestra Carta Magna el artículo 42, mediante el cual se reconocen los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, conminando a las autoridades a proveer su protección. El mentado artículo reza: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control” (el subrayado es propio).

Bajo tales parámetros, observo que el citado artículo no confirió la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores con exclusividad al Gobierno Federal, resultando todos los miembros del Estado llamados a intervenir a fin de asegurar su efectivo goce. Así, el artículo 38 de la nuestra Constitución Provincial estipula: “Los consumidores y usuarios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección frente a los riesgos para la salud y su seguridad, a la promoción y defensa de sus intereses económicos y a una información adecuada y veraz.La Provincia proveerá a la educación para el consumo, al establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos y promoverá la constitución de asociaciones de usuarios y consumidores”.

Por su parte, la Ley Nº 24.240 -en lo que aquí interesa- dispone en su artículo 41 que: “La Secretaría de Industria y Comercio será la autoridad nacional de aplicación de la presente ley. Los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires actuarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control y vigilancia sobre el cumplimiento de la presente ley y sus normas reglamentarias respecto a los hechos sometidos a su jurisdicción. Las provincias, en ejercicio de sus atribuciones, podrán delegar sus funciones en organismos de su dependencia o en los gobiernos municipales” (el subrayado me pertenece).

El artículo 45 dispone -en lo pertinente- que: “.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 bajo los principios aquí establecidos”.

Finalmente, la Ley Nº 13.133 prevé -en lo que importa- que: “La presente Ley establece las bases legales para la defensa del consumidor y del usuario según los términos del artículo 38º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y tiene por objeto establecer las reglas de las políticas públicas y los mecanismos administrativos y judiciales para la efectiva implementación en el ámbito provincial: a) De los derechos de los consumidores y usuarios reconocidos en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. b) De las normas de protección consagradas en la Ley Nacional de Defensa del Consumidor y disposiciones complementarias, sin perjuicio de las competencias concurrentes de la Autoridad Nacional de Aplicación” (art. 1); que:”Los Municipios ejercerán las funciones emergentes de esta Ley; de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor, y de las disposiciones complementarias, de conformidad con los límites en materia de competencias y atribuciones” (art. 79, énfasis agregado); y que: “Los Municipios serán los encargados de aplicar los procedimientos y las sanciones previstos en esta Ley, respecto de las infracciones cometidas dentro de los límites de sus respectivos territorios y con los alcances establecidos en este artículo.” (art. 80, énfasis agregado).

En el mismo sentido, de los fundamentos de dicha norma se desprende que: “.es de competencia provincial, la regulación de los mecanismos instrumentales de implementación, que permitan a los consumidores ejercer efectivamente y hacer valer en forma real y concreta, aquellos derechos y soluciones sustanciales. Así lo establece la misma Ley Nacional 24.240, que en sus artículos 41, 42, 43 y concordantes, delega la aplicación, control y vigilancia, a las autoridades provinciales y les faculta incluso para sub delegar las funciones a los municipios.” (el subrayado es propio).

7°) Bajo tales condiciones y en base a lo que emana de las constancias reseñadas en el Considerando 4°, tal como adelantara, el agravio bajo examen no puede correr suerte positiva.

Véase que -tal como lo señalara este Tribunal en la causa Nº 2192, “Telecom Personal S.A. c/ Municipalidad de San Isidro-Secretaría de Defensa del Consumidor s/ Contencioso”, sent. del 05/10/2010, entre otras- la Ley Nº 24.240, en cumplimiento del mandato constitucional impuesto por el art. 42, ha venido a llenar un vacío legal cuyo principal objeto lo constituye la defensa de los consumidores o usuarios (cfr. art. 1°).

Además que, en ese marco jurídico, la Ley -en su Capítulo XII- ha regulado un procedimiento administrativo para la verificación de las infracciones determinadas por dicho cuerpo legal, delegando tal cometido público en los estados provinciales sin perjuicio de una competencia concurrente con el estado nacional (ver arts.121, 122, 123 y 125 de la Constitución Nacional y Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada”, 3era edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, págs. 1009/1030).

A su vez, que la Provincia de Buenos Aires, en aras al mandato de su Constitución en esta materia -art. 38-, ha procedido a dictar la Ley N° 13.133. Dicho cuerpo normativo reglamenta en el ámbito de su jurisdicción la delegación del poder de policía y de policía administrativa -cfr. arts. 41 y 45 in fine Ley Nº 24.240- en el marco de la función administrativa, como a su vez el control juris diccional de la misma -cfr. art. 85 Ley Nº 13.133-, de conformidad con lo regulado por la Constitución de la Provincia (cfr. art. 166 último párrafo).

En esas condiciones, soy de la opinión que el embate planteado por la parte actora no llega a conmover la parcela de la resolución puesta en crisis. Es que la competencia municipal -en el ejercicio del poder de policía con motivo de la relación de consumo o servicios- resulta palmaria en virtud de lo previsto por la normativa reseñada.

8°) Por lo demás, respecto al argumento de la apelante en torno a la interpretación y aplicación del art. 25 de la Ley Nº 24.240 (modificada por la Ley Nº 26.361), entiendo dable referir a los fundamentos de dicho artículo en su actual redacción.

De ellos surge que “El propósito del presente proyecto es garantizar a los usuarios y consumidores el pleno ejercicio de sus derechos frente a las empresas prestatarias de servicios públicos domiciliarios.La ley 24.240 de Protección del Consumidor, prevé en su artículo 25, última parte, su aplicación supletoria respecto de estos servicios, estableciendo que ‘los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla, serán regidos por esas normas, aplicándose la presente ley supletoriamente’ (.) Así, no puede privarse al usuario, frente al incumplimiento del servicio, del derecho a acudir ante la autoridad de aplicación de la ley de defensa de los usuarios y consumidores, limitando su reclamo a una presentación ante el ente regulador respectivo, y rigiéndose por un marco regulatorio que se modifica permanentemente, creando un caos normativo que atenta contra la seguridad jurídica. Tal limitación jurisdiccional no encuentra un argumento que la justifique, los usuarios o consumidores de servicios públicos domiciliarios no tienen por qué ser tratados de manera diferente respecto del resto de los consumidores. Al menos debe darse la posibilidad de acudir al ente regulador o a la autoridad de aplicación de la ley 24240, en busca de satisfacer las pretensiones. Lo contrario implica el cercenamiento del derecho constitucional prescripto por el artículo 42, que prima no sólo por su rango, sino porque fue introducido en la reforma constitucional de 1994, es decir, la consagración constitucional de los derechos de los usuarios es posterior a los marcos regulatorios específicos y a la propia ley 24.240. Por todo lo expuesto, debe derogarse el cuestionado principio de supletoriedad contenido en el artículo 25 de la ley 24.240 a fin cumplir con el mandato de la norma constitucional y poner en pleno funcionamiento las prescripciones y principios establecidos en la ley de protección de los consumidores.” (ver <http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/numley.php>).

De lo expresado, se advierte que la norma modificatoria de la Ley Nº 24.240 habilitó a los consumidores y usuarios de los servicios públicos a presentar en forma directa las denuncias y reclamos ante los Entes Reguladores o ante la Autoridad de Aplicación de la ley.Así, no cabe receptar la interpretación intentada por el apelante en cuanto pretende darle un alcance distinto al señalado.

Es que constituye una elemental regla hermenéutica que cuando el texto de la norma es claro y expreso no cabe prescindir de sus términos, correspondiendo aplicar el precepto estrictamente y en el sentido que resulta de su propio contenido (cfr. SCBA LP, Ac. 39.014, sent. del 12-IV-1989 en “Acuerdos y Sentencias”, 1989-I-598; Ac. 40.495, sent. del 20-II-1990 en “Acuerdos y Sentencias”; 1990-I-147; Ac. 45.868, sent. del 27-VIII-1991 en “Acuerdos y Sentencias”, 1991-III-29; Ac. 47.842, sent. del 6-IV-1993; Ac. 58.089, sent. del 3-IX-1996; Ac. 65.508, sent. del 23-III-1999, y esta Cámara en causas Nº 1082, “Fuentes”, sent. del 21/09/2007, Nº 1102, “R.H. Tucci”, sent. del 04/10/2007; Nº 2446, “Lange”, sent. del 12/04/2011, entre muchas otras).

Asimismo esta Alzada ha tenido oportunidad de señalar que: “la primera fuente de exégesis de la ley es su letra, y cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por la norma y la misión de los jueces es dar pleno efecto a las normas vigentes sin sustituir al legislador ni juzgar sobre el mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades” (cfr. CSJN T. 329, P. 5621M. 761. XL; RHE “Martínez, Alberto Manuel c/ Universidad Nacional de Tucumán” , del 12/12/2006; y esta Cámara in re: causa N° 2446, “Lange”, sent.del 12/04/2011, entre otras).

En razón de lo hasta aquí expuesto, el agravio examinado no puede ser acogido favorablemente.

9°) Resuelta así la cuestión competencial planteada, y siguiendo con los agravios formulados, corresponde ahora analizar si el juez a-quo ha efectuado una errónea interpretación del artículo 4 de la Ley n° 24.240, en tanto el recurrente considera que el magistrado le dio un alcance mayor al que contempla la norma, ya que, según afirma, el artículo no hace referencia a la temporalidad de la información ni se refiere en particular a los supuestos de incumplimiento en el modo de la prestación de los servicios o de su interrupción.

El mentado artículo, en su redacción original y cuya interpretación se encuentra controvertida, indica lo siguiente: “Información. Quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios, deben suministrar a los consumidores o usuarios, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos”.

Reiterando los argumentos vertidos en el Considerando que antecede, con respecto a que toda interpretación de la ley debe comenzar por la ley misma y que cuando su texto es claro y expreso debe aplicárselo estrictamente, no debe soslayarse que en la pretensión anulatoria que nos convoca, subyace una relación de consumo. Por tal motivo, resulta necesario resaltar que el artículo 3 de la Ley N° 24.240 (t.o. según Ley n° 26.361) determina que: “Las disposiciones de esta ley se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones jurídicas antes definidas, en particular las de defensa de la competencia y de lealtad comercial. En caso de duda, se estará siempre a la interpretación más favorable para el consumidor”.

En esas condiciones, encuentro que el Sr.Juez de primera instancia efectuó una interpretación correcta del aludido precepto, en tanto no advierto que el referido artículo 4° de la Ley N° 24.240 restrinja temporal o circunstancialmente el deber de información del prestador, resultando por ello inadmisible la interpretación restrictiva que pretende el recurrente le sea atribuida.

Consecuentemente, el agravio debe ser rechazado.

10°) Seguidamente, corresponde dar tratamiento conjunto a los agravios tercero, cuarto y sexto, en tanto en ellos de cuestiona la interpretación de las normas involucradas efectuada por el juez a-quo así como la apreciación de las constancias de la causa y la determinación de la carga probatoria involucrada, a fin de tener por acreditadas las infracciones a los arts. 4°, 27 y 30 de la ley N° 24.240.

Para tales cuestiones, habiendo ya transcripto en el Considerando que precede el artículo 4 de la Ley n° 24.240 -a cuyo texto me remito-, encuentro necesario reproducir los restantes artículos implicados en el debate.

El artículo 27 establece que: “Las empresas prestadoras deben habilitar un registro de reclamos donde quedarán asentadas las presentaciones de los usuarios. Los mismos podrán efectuarse por nota, teléfono, fax, correo o correo electrónico, o por otro medio disponible, debiendo extenderse constancia con la identificación del reclamo. Dichos reclamos deben ser satisfechos en plazos perentorios, conforme la reglamentación de la presente ley. Las empresas prestadoras de servicios públicos deberán garantizar la atención personalizada a los usuarios”.

Por su parte, el artículo 30 determina que: “Cuando la prestación del servicio público domiciliario se interrumpa o sufra alteraciones, se presume que es por causa imputable a la empresa prestadora. Efectuado el reclamo por el usuario, la empresa dispone de un plazo máximo de treinta (30) días para demostrar que la interrupción o alteración no le es imputable.En caso contrario, la empresa deberá reintegrar el importe total del servicio no prestado dentro del plazo establecido precedentemente.”.

La citada Ley Nacional de Defensa del Consumidor, en los artículos mencionados, le impone entonces la carga al prestador del servicio de brindarle al consumidor información cierta, clara y detallada de todo lo relacionado con las características esenciales del servicio que provee y de respetar todas las circunstancias convenidas, como así también registrar y responder en tiempo oportuno los reclamos formulados por defectos o irregularidades en el servicio.

Atento a la cuestiones apuntadas, es dable recordar que en la relación de consumo, ante la disparidad de posiciones entre el usuario y el prestador del servicio, es a éste último a quien le corresponde probar que su desempeño se ajusta a lo establecido por la Ley N° 24.240, brindándole al consumidor, en el caso, una adecuada información acerca de las características esenciales del servicio provisto y la respuesta a los reclamos que fueran efectuados por la irregular prestación del mismo, como así también el restablecimiento en caso de que hubiera interrupción.

Así, aun cuando como principio “cada parte debe probar los hechos que alega como sustento de su pretensión, ya sean éstos constitutivos, impeditivos o extintivos, este criterio general se ve morigerado, a su vez, por la aplicación de la doctrina de las cargas probatorias dinámicas según la cual, cuando una de las partes está en mejores condiciones fácticas para producir cierta pr ueba vinculada a los hechos controvertidos de la causa, ésta debe soportar el onus probandi. Así cuando, por la índole del pleito o de las constancias documentales de la causa, surge evidente que uno de los litigantes se encuentra en una posición dominante o privilegiada en relación con el material probatorio -ya sea porque se encuentra en posesión del instrumento probatorio o por el rol que desempeño en el hecho litigioso-, su deber procesal de colaboración se acentúa, al punto de atribuírsele una carga probatoria más rigurosa que a su contraparte (conf.CCAyT, sala II en causa nº 2636-0 “Coto Centro Integral de Comercialización S.A. c/GCBA s/Otras causas con trámite directo ante la Cámara de Apelaciones” del 26/03/2010)” (CCASM, causas N° 2207, “Telecom Argentina S.A. c/ Municipalidad de San Isidro – Secretaría de Producción y Defensa del Consumidor s/ Impugnación de acto administrativo”, sent. del 30/09/10; y N° 2562, “Telecom Argentina S.A. c/ Municipalidad de San Isidro s/ Impugnación de acto administrativo”, sent. del 28/06/11, entre otras).

Siendo Telecom la parte que en mejores condiciones se encontraba, debía haber acreditado los extremos fácticos controvertidos, ya que por tener el control unilateral del servicio y la posesión de los elementos técnicos para la provisión del mismo, es quien en mejores condiciones estaba para hacerlo. Mientras que el usuario carecía de tales posibilidades, motivo por el cual la relación entre éste y la prestadora del servicio configura un contrato de adhesión, razón por la cual no puede pretender esta última que sean otros -en este caso, los consumidores- quienes demuestren que no se les ha brindado una información cierta, clara y detallada de todo lo relacionado con las características esenciales del servicio; que se les ha dado respuesta a los reclamos vinculados a la deficiente prestación del mismo o, incluso, que el servicio eventualmente interrumpido ha sido restablecido. Así lo imponen las nuevas teorías de las cargas probatorias dinámicas antes aludidas.

En efecto, si bien la empresa denunciada había expresado, tanto en sede administrativa como en este proceso judicial, que había dado cumplimiento a los deberes antes referidos, encuentro que la orfandad probatoria que ha tenido lugar en ambas instancias sella la suerte adversa de su pretensión, por lo que las manifestaciones que hiciera se agotan, justamente, en sí mismas al no contar con material respaldatorio que les de sustento.En razón de ello, toda vez que la denunciada en ningún momento presentó prueba para exonerarse, correspondía como bien hizo la Autoridad de Aplicación sancionar a la empresa en los términos en los que lo hiciera, decisión que amerita ser ratificada.

Es que, debe tenerse presente que como principio general, todo el que reclama tiene que acreditar los supuestos de hecho base de su pretensión (art. 375 citado). Así se ha dicho que “quien tiene la carga de probar los extremos de su demanda es el actor (art. 375 del CPCC) y en caso contrario, soportar las consecuencias de omitir ese imperativo en el propio interés (cfr. SCBA en Ac. 45068, sent. Del 13-VIII-1991 en “Acuerdos y Sentencias”, 1991-II-774; entre otros), lo que aprecio, en síntesis que aconteció en el presente. El dilema de la carga de la prueba se presenta al juez en oportunidad de pronunciar sentencia, cuando la prueba es insuficiente e incompleta a consecuencia de la frustración de la actividad procesal de las partes (.) Tratándose de una cuestión de hecho, si se ha producido prueba en el juicio, el juez la evaluará de conformidad con los principios generales. De existir insuficiencia o ausencia de prueba respecto de los hechos esenciales y contradictorios de la causa, apelará a los principios que ordenan la carga de la prueba. (.) El juez, aún así, debe llegar a toda costa a una certeza oficial; porque lo que decide un pleito es la prueba y no las simples manifestaciones unilaterales de las partes, no se atiende tanto al carácter de actor o demandado, sino a la naturaleza y categoría de los hechos según sea la función que desempeñen respecto de la pretensión o de la defensa. Normalmente, los primeros serán de responsabilidad del actor, y los segundos, a cargo del accionado. En síntesis, si la actora, en su caso no prueba los hechos que forman el presupuesto de su derecho, pierde el pleito” (cfr.CC 2 LM 590 RSD-22-4 S 27-7-2004, in re “Leguizamón, Jorge Omar y otros c/ Presa, Daniel y otros s/ Daños y perjuicios”). Y que, por natural derivación del principio de adquisición procesal, al juez le es indiferente establecer a cuál de los litigantes correspondía probar, siempre que los hechos esenciales de la causa queden probados. Contrariamente, ante la insuficiencia o ausencia de evidencias es necesario recurrir a los principios que ordenan la carga de la prueba y fallar responsabilizando a la parte que, debiendo justificar sus afirmaciones, no llegó a formar la convicción judicial acerca de los hechos controvertidos” (cfr. CC 1 LZ 54196, “Gaiteiro, Ana c/ Sanatorio Profesor Itoiz S.R.L. s/ Daños y perjuicios”, sent. del 14 de noviembre de 2.002).

En definitiva, reitero, atento que la actora se encontraba en mejores condiciones de acreditar que se le había brindado la denunciante Sra. Francolino respuesta oportuna y célere a los reclamos vinculados a la deficiente prestación del servicio y que se le había restablecido la prestación del mismo que había denunciado que se encontraba interrumpido, he de tener por constatada entonces la infracción a los artículos 4°, 10 bis, 19, 27 y 30 de la Ley N° 24.240, frente a lo cual corresponde confirmar lo decidido en la instancia de origen en este aspecto.

Por último, estimo pertinente mencionar que en modo alguno resulta atendible el argumento defensivo intentado por la actora para desvirtuar la legitimidad de la sanción impuesta, en cuanto alegara que había ocurrido luego de que acreditara haber restablecido la prestación del servicio a su cargo. Ello pues no puede soslayarse que “Las sanciones de índole administrativa son de naturaleza económica, afectando el patrimonio del infractor no como retribución o compensación del daño o desmedro que haya ocasionado la infracción, sino como represión punitoria de la falta” (cfr. SCBA LP B 55846, “Bingo Lomas S.A. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa”, sent.del 03/09/1996) (subrayado agregado).

11°) Por otro lado, encontrándose estrechamente relacionado con lo indicado en los párrafos que preceden, entiendo que tampoco le asiste razón al recurrente en cuanto sostuviera que el juez de grado cercenó su derecho de defensa al no haber dispuesto la apertura a prueba del proceso, ya que la normativa es clara en relación a su improcedencia.

En efecto, el artículo 70 de la Ley N° 13.133, texto según Ley n° 14.652, estableció con relación a las acciones judiciales contra las decisiones tomadas por el Organismo correspondiente que: “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 el Juez por resolución fundada y basado en la complejidad de la pretensión, considere necesario un trámite de conocimiento más eficaz”.

Cabe recordar que el proceso sumario de ilegitimidad es un trámite especial contemplado en el artículo 67 y siguientes del Código Contencioso Administrativo (Ley N° 12.008) que cuenta con reglas procesales particulares, entre ellas, aquella que establece que “No se admitirá la producción de prueba distinta de la documental acompañada por las partes y la contenida en los expedientes administrativos agregados a la causa y directamente relacionadas con la pretensión” (art. 69 inc. 4°).

Así las cosas, la propia parte actora consintió el trámite oportunamente impreso a las mismas, en tanto no sólo no cuestionó la providencia del 25/02/2015 mediante la cual el magistrado analizara la admisibilidad de la pretensión incoada y dispusiera la tramitación bajo el proceso especial antes mencionado, sino que además acompañó la respectiva cédula de notificación a fin de dar traslado de la demanda, sin efectuar mención alguna al respecto (cfr. fs.169 y ss.). En razón de ello y por aplicación de la denominada “teoría de los actos propios”, resulta inatendible la pretensión que importe ponerse en contradicción con los comportamientos anteriores jurídicamente relevantes y plenamente eficaces (cfr. SCBA LP L 106461, “Yarcho, Silvia Mabel c/ Banco Platense S.A. y otro s/ Daños y perjuicios” , sent. del 12/12/2012).

Por lo expuesto, el agravio debe ser rechazado.

12°) Por último corresponde analizar el agravio relativo al silencio que le atribuyera el recurrente al magistrado de primera instancia respecto de la condena por daño directo impuesta a su parte, en los términos del artículo 40 bis de la Ley n° 24.240.

Afirma la apelante que en tanto la Municipalidad de Tigre no determinó un monto exacto, difiriéndolo a una fecha no ha sido estipulada, al nada decir, el sentenciante tácitamente valida una sanción a determinarse por la demanda.

Al respecto, debo destacar que conforme surge de la sentencia, el juez de grado no omitió pronunciarse sobre la cuestión, sino que, por el contrario, consideró prematuro sus análisis en atención no encontrarse determinada la multa en cuestión.

En cualquier caso y más allá del argumento dado por el magistrado a-quo, lo cierto es que en su demanda Telecom cuestionó la imposición de una sanción en concepto de daño directo con fundamento en haber subsanado su parte el perjuicio ocasionado a la Sra. Francolino mediante las notas de crédito emitidas a su favor. Sin embargo, no acompañó prueba alguna para acreditar dicho extremo, por lo que -más allá de lo dicho por el juez de grado al respecto- la actora no logró brindar elementos hábiles suficientes para hacer caer la condena impuesta por la autoridad administrativa por tal concepto. En esas condiciones, soy de la opinión que el agravio debe ser rechazado.

Por todo lo expuesto, a mis distinguidos colegas propongo:1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la actora y consecuentemente, confirmar la decisión apelada en cuanto ha sido materia de agravio; 2) Imponer las costas de Alzada a la recurrente vencida (art. 51 del CPCA); 3) Diferir la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (art. 31 del Decreto Ley Nº 8904/77).

ASÍ LO VOTO.

Los Señores Jueces Ana María Bezzi y Jorge Augusto Saulquin votaron a la cuestión planteada en igual sentido y por los mismos fundamentos, con lo que terminó el Acuerdo, dictándose la siguiente

SENTENCIA

Por lo expuesto en virtud del resultado del Acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: 1°) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la actora y consecuentemente, confirmar la decisión apelada en cuanto ha sido materia de agravio; 2°) Imponer las costas de Alzada a la recurrente vencida (art. 51 del CPCA); 3°) Diferir la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno (art. 31 del Decreto Ley Nº 8904/77).

Téngase por constituido el domicilio procesal de la actora y de la demandada en los lugares indicados a fs. 223 y 234, respectivamente (art. 56 inc. 4 CPCA).

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

ANA MARÍA BEZZI

JORGE AUGUSTO SAULQUIN

HUGO JORGE ECHARRI

ANTE MÍ

MARIANA MÉNDEZ

Secretaria

Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo – San Martín

Registro de Sentencias Definitivas Nº.fs.