

**"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del
CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/
SUMARISIMO" - Expte. N° 8547**

ACUERDO:

En la ciudad de Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos, a los doce días del mes de mayo del año dos mil veinticinco reunidos los integrantes de este Tribunal asistidos por el Secretario autorizante, para conocer los recursos de inaplicabilidad de ley deducidos en fecha 21/5/2024 a las 8:25 hs. y a las 9:47 hs. en las actuaciones: **"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547**, respecto de la resolución de la Sala Segunda de la Cámara Segunda de Apelaciones de Paraná dictada en fecha 6/5/2024. Se practicó el sorteo de ley resultando que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: Sr. Vocal Carlos Federico Tepsich, Sra. Vocal Gisela N. Schumacher y Sr. Vocal Leonardo Portela.

Estudiados los autos, la Sala se planteó la siguiente cuestión: ¿qué corresponde resolver respecto del recurso de inaplicabilidad de ley interpuesto?

**A LA CUESTIÓN PROPUESTA EL SR. VOCAL CARLOS
FEDERICO TEPSICH DIJO:**

1.- La sentencia dictada por la Sala II de la Cámara de Apelaciones de esta ciudad (6/5/2024) revoca parcialmente la sentencia de primera instancia

(28/7/2023) y, en consecuencia, admitió la demanda interpuesta por la actora Centro de Orientación, Defensa y Educación del Consumidor (C.O.D.E.C.), condenando a Telecom Argentina SA para que en el plazo de 180 días proceda a dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 1 de la ley 10.518, debiendo acreditar contar con una oficina de atención personalizada en el Departamento la Paz, Provincia de Entre Ríos a fin de que los usuarios y consumidores puedan realizar consultas de forma personal.

Asimismo, admitió el recurso interpuesto por la parte accionante, concediendo el daño punitivo reclamado en la suma de \$ 500.000 estimados a la fecha de la sentencia, con más los intereses fijados para el caso de incumplimiento en el plazo que indicó y hasta su efectivo pago e impuso las costas a la demandada vencida.

2.- Para así resolver, y luego de delimitar los agravios, destacó que las cuestiones referidas a la legitimación activa y competencia ya quedaron resueltas de modo firme en el juicio, exponiendo su adhesión al criterio adoptado por el *a quo* sobre dichos puntos.

Seguidamente abordó el planteo de inconstitucionalidad de la ley provincial N° 10.158, decidiendo su rechazo, esencialmente, por no advertir que dicha normativa invada las de alcance federal en materia de telecomunicaciones sino - juzgó- que la legislación provincial llega para regular sobre materia local en el marco de la debida prestación en el marco de la relación consumeril, en la lógica del trato digno al consumidor y deber de información, que tiene en el caso eje transversal

**"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del
CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/
SUMARISIMO" - Expte. N° 8547**

y base constitucional en el art. 42 de la Constitución Nacional.

Descartó la existencia de vicio alguno ni de origen ni de aplicación en la ley cuestionada ni lesión al derecho o libertad de contratar; ejercer industria lícita o de propiedad por parte de Telecom Argentina, considerando al planteo como contrario a los actos propios por no haberse acreditado en el tiempo acción alguna contraria a la ley que primero fuera reconocida y luego en este juicio impugnada.

Precisó, con cita autoral, que las normas aplicables a las relaciones jurídicas que vinculan a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y usuarios, integran el llamado "estatuto del consumidor" y en caso de conflicto interpretativo deberá estarse a la solución más beneficiosa para el usuario y finalmente en base a la jurisprudencia y doctrina que se cita en el fallo, se consideran configurados los presupuesto objetivos y subjetivos de procedencia del daño punitivo, estableciendo su cuantificación.

3.- La decisión fue objeto de los recursos de inaplicabilidad de ley interpuestos por la parte actora y demandada respectivamente, cuyas respectivas concesiones motivan la intervención de esta Sala.

3.- A) La asociación accionante, denuncia esencialmente violación de la doctrina legal de este Tribunal que se individualiza, cuestionando el monto de

condena del daño punitivo reconocido, en relación a la conducta que descalifica de la empresa accionada.

Dice que la suma es simbólica y absurda e impide cumplir con la finalidad disuasiva de la ley.

B) La parte demandada denuncia que la sentencia afecta derechos constitucionales e incurre en arbitrariedad.

Reitera sus agravios respecto a que la ley 10.518 es inconstitucional porque se atribuye competencia que fue conferida a la Justicia Federal y realiza erróneamente una interpretación extensiva e injustificada de la Ley de Defensa al Consumidor.

Expresa que no se ha demostrado por la actora una afectación al trato digno y equitativo ni una deficiencia en los canales de atención que se ponen a disposición de los clientes para una atención personalizada.

Alega que extender el término personalizado a presencial, conlleva una interpretación subjetiva que excede el texto de la ley y configura una arbitrariedad que lesiona su derecho de defensa, el de propiedad y el principio de legalidad (arts. 17, 18 de la Const. Nac. y 5 de la Const. Prov.).

Dice que la Ley de Defensa al Consumidor determina a la autoridad de aplicación (Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación) como única autoridad facultada para dictar normas instrumentales en materia de defensa al consumidor y prohíbe la delegación de esta

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

facultad reglamentaria a los gobiernos provinciales, de modo que la presencialidad a la que refiere el fallo y que se la obliga a cumplir no surge de la Constitución Nacional ni de la LDC. Reitera, que las provincias carecen de competencia para regular y/o reglamentar cuestiones vinculadas con la defensa de los consumidores (art. 75 inc. 12 CN) y así, entiende, que la ley que se pretende aplicar es inconstitucional.

Destaca que ENACOM es el órgano competente para intervenir en las cuestiones técnicas del servicio y control de la prestación del servicio lo cual comprende el objeto de la acción de autos, agregando que la sentencia se aparta de la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación en la materia.

Manifiesta que la sentencia no reúne las condiciones mínimas para satisfacer el derecho a la jurisdicción - art. 65 de la CP- porque no efectuó un análisis acabado de los elementos del caso ni ha esgrimido una adecuada fundamentación en relación a la falta de reglamentación de la ley 10.518 y posee una errónea interpretación de los preceptos constitucionales de libertad de contratar y ejercer la industria lícita

Sostiene, asimismo, que el fallo afecta el principio de congruencia al fallar *extra petita* concediendo el daño punitivo en favor de CODEC puesto que sólo

procede a instancia del damnificado y a favor del consumidor, conforme jurisprudencia vinculante de esta Sala; también cuestiona la realizada de ese daño.

Mantiene reserva del caso Federal y peticiona.

4.- La parte actora y demandada contestan respectivamente los recursos interpuestos por su contraparte, solicitando por las razones que exponen, sus respectivos rechazos (ver movimientos de fecha 5 y 4 de junio de 2024).

5.- El Ministerio Fiscal dictamina propiciando la admisión parcial del recurso interpuesto por la demandada.

Considera que no se observa en rigor un planteo de inconstitucionalidad y que es facultad no delegada de la Provincia de Entre Ríos, regular los servicios públicos, concluyendo que no se ha violentado por parte de Telecom ninguna norma de protección hacia los consumidores. Respecto a la condena de daño punitivo afirma que no están configurados los supuestos que habilitan su procedencia.

6.- En el tratamiento y definición de las cuestiones propuestas cabe comenzar por hacer explícito que sólo se abordarán aquellos agravios conducentes y relevantes para el cumplimiento de ese objetivo, lo que en el caso entiendo que pasa por el juzgamiento por la cuestión constitucional suscitada respecto de la ley provincial 10.158.

La parte demandada recurrente viene asistida de razón.

7.- La ley 10.518 de nuestra Provincia dispone: “*ARTÍCULO 1º.-*

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

Todas las empresas prestatarias de servicios de telefonía, móvil o fija, de gas natural y de servicios eléctricos, deberán contar con una oficina de atención personalizada, en al menos una de las ciudades de cada uno de los departamentos de la Provincia de Entre Ríos donde presten servicios, a fin que los usuarios o consumidores puedan realizar reclamos y consultas en forma personal. ARTÍCULO 2º.- Los domicilios de las oficinas de atención personalizada al público, como así también su horario de atención, deberán estar especificados en la facturación del servicio, en las páginas Web de las empresas y/o en cualquier otro medio de información y/o documentación de las empresas. ARTÍCULO 3º.- Las empresas que no dieran cumplimiento de lo dispuesto en los artículos precedentes, serán pasibles de las sanciones previstas en la Ley Nacional N° 24.240, sus modificatorias y demás disposiciones vigentes”.

De la lectura de las normas transliteradas se advierte que por su contenido éstas constituyen clara interferencia de la legislación local en una materia que se encuentra comprendida en la cláusula del comercio de la Constitución, como lo es todo lo referente a las comunicaciones (CSJN, “Nextel Communications Argentina SRL c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa”, sentencia del 2/10/2017, " Telemex Argentina, S.A. c/ GCBA s/ Acción Meramente Declarativa (art. 227 CCa yT) s/ recurso de apelación ordinario y de inconstitucionalidad

concedidos, fallo del 8/7/2021, consid. 9, último párrafo).

8.- El modo en que se deben atender las consultas y reclamos de los usuarios y consumidores es parte e integra el servicio telefónico interjurisdiccional y, por ende, queda sometido a la jurisdicción nacional en todo lo que hace a su organización, regulación y control, por lo que dictar una reglamentación legal que establezca que empresas de telefonía fija y móvil deben contar con una oficina de atención personalizada en al menos una ciudad de cada departamento, constituye un indebido avance de la provincia sobre facultades delegadas a la Nación y, por ende, está fuera de la competencia legislativa de las provincias en tanto ello está comprendido en una de aquellas atribuciones delegadas al Gobierno Federal (arts. 75, incs. 13 y 32, y 126 de la Const. Nac.; CSJN, *Fallos* 331:2178).

La Corte Suprema de la Nación en casos sustancialmente análogos al presente ha descalificado normas locales como la que aquí se juzga porque al reglamentar aspectos de la atención de las prestatarias de servicios de telefonía interfieren en el régimen federal de comunicaciones (*Fallos*: 321:1074, "Telefónica de Argentina"; 326:4718, "Telefónica de Argentina c/ Provincia de Mendoza" y 330:3098, "Telefónica de Argentina s/ acción de constitucionalidad").

9.- La dinámica prestacional de actividad de telecomunicaciones, que es acerca de lo que se trata en autos, es de carácter federal, sujeta a un régimen legal de esa naturaleza y, por ende, la ley provincial resulta inconstitucional en la parte que avanza en regulación de aspectos que son propios de esta materia.

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

En este sentido, en posición que comparto, la Señora Procuradora de la Corte, Dra. Monti, al concluir en la inconstitucionalidad de la ley 14.692 de la Provincia de Buenos Aires -Dict. del 26/8/2015, al que remitió la Corte en el caso "Nextel Communications Argentina S.R.L." antes citado-, recordó que el plexo normativo nacional, leyes 19.798 y 27.078 y los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional 764/00; 267/15 y 798/169 no se limita solamente a disponer la jurisdicción nacional sobre los servicios de telecomunicaciones y establecer la autoridad de aplicación en la materia con sus respectivas funciones, sino que también contiene previsiones puntuales y específicas con respecto a la atención al cliente (arts. 59 y 62, ley 27.078) y, conforme ello, la Resolución 733-E/17, del entonces Ministerio de Modernización Nacional, aprobó el Reglamento de Clientes de los Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ver Anexo I), de cuyos considerandos surgen los numerosos derechos de los clientes y obligaciones a cargo de los prestadores, entre los que se destaca la de mantener un servicio gratuito al cliente, que tenga por objeto atender y resolver sus quejas y reclamos y les permita realizar el seguimiento correspondiente.

10.- La conclusión precedente torna inoficioso el tratamiento de los demás agravios formulados y del recurso interpuesto por la parte actora.

11.- En definitiva, propongo al acuerdo hacer lugar al recurso de inaplicabilidad de ley deducido por la parte accionada y rechazar el de la accionante y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial 10.518 y desestimar la pretensión deducida en autos, con costas en el orden causado en todas las instancias (art. 55, LDC y doctrina legal "Asociación de Consumidores Entrerrianos c/ Círculo Médico de Paraná s/Sumarísimo"- Expte. Nº 7978, sentencia del 5/11/2019). **ASÍ VOTO.**

A LA CUESTIÓN PROPUESTA LA SRA. VOCAL GISELA N. SCHUMACHER DIJO:

1.- Adelanto que, respetuosamente, disiento con la solución que viene impulsada en el voto que comanda el acuerdo.

2.- Que para dar una definición adecuada al asunto, relato brevemente los antecedentes de la causa.

a) La asociación "Centro de Orientación, Defensa y Educación del Consumidor" (en adelante CODEC) promovió una acción colectiva contra "Telecom Argentina S.A." (en adelante TELECOM) en su carácter de prestadora de servicios públicos domiciliarios. Funda su reclamo en la inobservancia de la LDC y de la ley provincial 10518 que impone la atención personalizada a los usuarios. Señala que la empresa carece de oficinas instaladas a tal fin en el departamento La Paz.

Que tal omisión importa el incumplimiento del art. 27 de la LDC y del art. 1 de la ley 10518 que establece: "*[t]odas las empresas prestatarias de*

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

servicios de telefonía, móvil o fija ... deberá contar con una oficina de atención personalizada, en al menos una de las ciudades de cada uno de los Departamentos de la Provincia de Entre Ríos donde prestan servicios, a fin de que los usuarios y consumidores puedan realizar reclamos y consultas en forma personal".

Que significa que, en su caso, los usuarios deban trasladarse aproximadamente 200 km hasta a la sucursal Paraná.

Que la falta de cumplimiento del mandato legal que, consiste en garantizar la atención personalizada a los usuarios, implica la vulneración de los derechos fundamentales de éstos.

Peticionó que se condene a la demandada a que: a) proporcione a usuarios y consumidores del servicio de telefonía básica del departamento La Paz, atención personalizada e idónea, a través de una oficina comercial que deberá abrir en el ejido municipal; b) pague el daño punitivo y se destinen los fondos a la OMIC de la ciudad de La Paz.

b) La demandada, en ocasión de contestar el traslado de la demanda, solicitó se rechace la acción y planteó la inconstitucionalidad de la Ley 10518.

c) La sentencia de primera instancia -en lo que aquí respecta- resolvió: 1º.- desestimar el planteo de inconstitucionalidad de la ley 10518 opuesto

por la demandada; 2°.- hacer lugar parcialmente a la demanda interpuesta por "CODEC" y, en consecuencia, condenó a TELECOM para que en el plazo de ciento ochenta (180) días, proceda a dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 1 de la ley 10.518. Esto es establecer una oficina de atención personalizada, en el departamento La Paz para que los consumidores puedan realizar consultas en forma personal; y 3°.- rechazar la imposición de daño punitivo solicitada por la actora.

d) Apelada dicha decisión, la cámara de apelaciones, la confirmó en lo sustancial y, además, admitió el daño punitivo a favor de la recurrente que estimó en la suma de \$500.000.

3.- Contra el fallo dictado en la anterior instancia, actora y demandada interpusieron sendos recursos de inaplicabilidad de ley.

4.- Que, en este estado, destaco que la finalidad del recurso de inaplicabilidad de ley, en lo que respecta al control jurídico del fallo, se dirige a examinar si este ha respetado o no el derecho aplicable y, a la hora de efectuar el encuadre jurídico de la presente causa, se excluye de su ámbito cuestiones de hecho y prueba reservadas exclusivamente a la judicatura de grado, con excepción de la invocación y demostración de absurdidad y/o arbitrariedad.

5.- Que por cuestiones lógicas y metodológicas ingresaré -en primer término- al análisis del recurso instado por la parte demandada.

El primer eje propuesto por la accionada radica en el análisis de la ley provincial 10.518 a la que se la descalifica por inconstitucional porque -entiende-

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

se inmiscuye en un ámbito de competencia que no le es propia. Sostiene que la legislación local no está habilitada para regular el fondo de una ley nacional (LDC).

Postula que el organismo accionante no demostró que haya habido alguna afectación al trato digno, ni una deficiencia de los canales de atención que su parte pone a disposición de sus clientes. Asevera que sí se cumple con atención personalizada y que dicho concepto no debe asimilarse a presencial. Agrega que en ningún artículo de la LDC se requiere que la atención sea presencial.

Indica que el art. 43 de la LDC determina su autoridad de aplicación y que sólo puede delegar, de acuerdo a la reglamentación que se dicte en CABA y en las provincias, las facultades allí mencionadas. Que la presencialidad no surge ni de la LDC ni de la Constitución Nacional.

Resalta que es evidente la incompetencia de las provincias para regular y/o reglamentar cuestiones vinculadas a la defensa de los consumidores, como pretende la ley 10.518. Que dicha norma fue dictada por la provincia de Entre Ríos avanzando sobre competencias delegadas al Congreso.

6.- En este punto, adelanto que adscribo a la solución que desestima la defensa opuesta por la accionada, puesto que considero que no corresponde declarar la inconstitucionalidad de la normativa local y que su parte no cumple con el

art. 1º de la ley 10.518.

a) El punto de partida. La Constitución Nacional y los tratados internacionales de Derechos Humanos

El art. 42 de la CN reconoce los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios y -en lo que aquí me interesa destacar- refiere a las "condiciones de trato equitativo y digno".

El segundo párrafo de la norma señala que "*[l]as autoridades proveerán a la protección de esos derechos (...) al [control] de la calidad y eficiencia de los servicios públicos*". Y el tercer párrafo señala que: "*[l]a 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 art. 75 incs. 12 y 13 de la CN son los que deben ponderarse en virtud de las facultades delegadas al Congreso por las provincias. El primero, refiere al dictado de los códigos civil y comercial -sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales-; en tanto el segundo refiere a la reglamentación del comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

El art. 75 inc. 22, incorpora con carácter constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos. En particular, destaco la incorporación de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

Personas Mayores (ley 27.360).

Esta Convención resulta de ineludible abordaje y, en particular, la exigencia de una oficina de atención personalizada en el departamento La Paz, a fin de que las personas usuarias y consumidoras puedan realizar reclamos y/o consultas en forma personal, es una norma que promueve la realización de aquella manda convencional. Ello es así puesto que la brecha digital es un obstáculo para los más vulnerables, en particular para las personas adultas cuando necesitan acceder -en condiciones de igualdad- a los bienes y servicios públicos, como es el caso que nos ocupa.

b) El Federalismo

Se lo define como "un sistema político caracterizado por la *descentralización territorial del poder en el Estado*, que da surgimiento a un doble nivel de decisión: nacional y estadual". ¹

La nota que lo tipifica es la descentralización. En nuestro caso, esta descentralización se gestó a partir del reconocimiento de la preexistencia de las jurisdicciones locales (las provincias) que se unieron y crearon un centro de poder (el Estado nacional), que luego distribuye competencias. Lo que se descentraliza es el

¹ROSATTI, Horacio, "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo II, 1° ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2011, pág.229

poder y esta descentralización se manifiesta en el ámbito territorial.

En nuestro sistema federal, "el Estado Nacional no guarda con la provincia una relación de dominación sino de convivencia, basada en la Constitución. Es más, en la Argentina (...) han sido las provincias quienes han hecho surgir al Estado federal en un proceso centrípeto".²³

Me interesa destacar que las provincias tienen autonomía. Esta cualidad conlleva la potestad que emana del derecho público y se manifiesta en los siguientes aspectos: a) autonormatividad constituyente; b) autocefalía; c) autarquía; d) autodeterminación política; y e) materia propia. En relación a este último aspecto, destaco que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al gobierno nacional y el que expresamente se hayan reservado al momento de su incorporación. Ejercen su competencia en todo aquello que no esté expresamente previsto en la Constitución Nacional como competencia federal (arts. 75, 99, 100, 116 y 117 y concordantes de la CN).⁴

¿Cómo se desenvuelven las relaciones entre los estados provinciales y el Estado nacional?

Con el objeto de optimizar las competencias y alcanzar los fines a los que aspira un Estado, las provincias no se presentan como una mera yuxtaposición sino que confluyen en un sistema que organice su funcionamiento de una manera

²ROSATTI, ob. cit., pág. 572

³"Centrípeto/a": que atrae o impulsa hacia el centro (Diccionario de la RAE)

⁴ROSATTI, ob. cit, págs. 576/577

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

eficaz. Así se presentan diferentes maneras de vincularse, que se pueden clasificar en: relaciones de participación, coordinación y subordinación.

Desde este enfoque, entiendo que este entramado entre la prestación de servicios públicos esenciales, las telecomunicaciones -como el caso de la telefonía que aquí nos interpela- y la tutela de derechos de consumidores y usuarios, debe ser analizada como una competencia concurrente y/o complementaria entre el Estado nacional y las provincias (arts. 42, 75 inc. 19, 121 de la CN).

De allí que, si bien es cierto que el Congreso tiene competencia para legislar en materia de consumo y telecomunicaciones; también es competencia de las provincias regular y controlar la efectiva prestación de un servicio público esencial que se ofrece en su ámbito territorial.

c) La Constitución Provincial

La Constitución Provincial también reconoce a los adultos mayores en el pleno ejercicio de sus derechos, *brindándoles asistencia, seguridad y previsión social. Además promueve la conciencia de respeto y solidaridad entre las generaciones y los protege contra la violencia* (art. 18, 2 párrafo de la CP).

Asimismo se *"garantiza la defensa de los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios públicos y privados"*.

En lo que me interesa destacar, la norma define que *"las autoridades provinciales y locales proveerán.... al control de los monopolios naturales y legales y al de la calidad, regularidad y continuidad de los servicios". (art. 30 CP).*

Destaco también que la Constitución local le impone al Estado la promoción del *bienestar económico y social de la colectividad* y para ello debe *"promover la desconcentración de los entes, organismos o empresas en todo el territorio de la Provincia"*. (art. 67 inc. c) de la CP).

Finalmente, el art. 122 al enunciar las atribuciones del poder legislativo señala que le corresponde *"[d]ictar todas aquellas leyes necesarias para el mejor desempeño de las anteriores atribuciones y para todo asunto de interés público y general de la Provincia, que por su naturaleza y objeto no corresponda privativamente al Congreso Nacional"*.

d) El microsistema consumeril

El microsistema de consumo parte del art. 42 de la CN. Se integra con la Ley de Defensa del Consumidor, normas modificatorias y reglamentarias, con el Código Civil y Comercial de la Nación y con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo. En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor (art. 3 LDC y art. 1.094 del CCC).

El último párrafo del art. 3 de la LDC dispone que las relaciones de consumo *"se rigen por el régimen establecido por esta ley y sus reglamentaciones,*

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica".

En situaciones en las que se presentan diversas respuestas normativas al asunto, donde hay superposición de normas, es donde debe prevalecer el criterio de interpretación más favorable al consumidor.

Puntualmente el capítulo VI de la LDC refiere a los usuarios de servicios públicos domiciliarios.

En lo que aquí respecta, el tercer párrafo del art. 25 de la LDC refiere a los servicios públicos con legislación específica. Puntualmente la norma indica que: *"serán regidos por esas normas y por la presente ley. En caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el consumidor".* Y el cuarto párrafo agrega que los usuarios *"podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la presente ley".*

El art. 26 de la LDC consagra el principio de la reciprocidad en el trato, que no es otra cosa que la proyección y tutela de consumidores y usuarios en un trato equitativo y digno.

Y el siguiente artículo 27 de la LDC refiere a la atención

personalizada y le impone a las empresas prestadoras de servicios públicos el deber de garantizarla.

El primer párrafo de la norma dispone que 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"*.

Los tres artículos antes descriptos deben ser analizados e interpretados de manera contextual. De allí que la obligación vinculada a la necesidad de arbitrar los mecanismos para brindar atención personalizada, debe ponderarse teniendo en miras que tales dispositivos tutelen el trato digno y equitativo garantizado a los usuarios de servicios públicos; en este caso, telefónico.

La LDC también dispone un capítulo dedicado a la autoridad de aplicación (capítulo XI). Indica que es la Secretaría de Comercio Interior, dependiente del Ministerio de Economía⁵. En tanto *"las provincias actuarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de esta ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones"* (art.41).

e) La normativa local. Las leyes 8.973 y 10.518

A través de la ley 8.973 la provincia de Entre Ríos adhirió a las

⁵Actualmente es la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo.

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

disposiciones de la LDC y demás leyes y normas reglamentarias, modificatorias o complementarias que se dicten. Se dispuso la creación de un organismo del Estado como autoridad de aplicación.⁶

La normativa local impone a la autoridad de aplicación las facultades de: adoptar o promover las medidas adecuadas, necesarias y conducentes para suplir o equilibrar situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión en que pueda encontrarse individual o colectivamente el consumidor o usuario (inc. a) del art. 5°).

Por su parte, el art. 1° de la ley 10.518 dispone que: *"[t]odas las empresas prestatarias de servicios de telefonía, móvil o fija, de gas natural y de servicios eléctricos, deberán contar con una oficina de atención personalizada, en al menos una de las ciudades de cada uno de los departamentos de la Provincia de Entre Ríos donde presten servicios, a fin que los usuarios o consumidores puedan realizar reclamos y consultas en forma personal"*. Y el art. 3 establece que aquellas empresas que no dieran cumplimiento, *"serán pasibles de las sanciones previstas en la Ley Nacional N° 24.240"*.

Aquí vuelve a cobrar vigor el principio de interpretación a favor de la parte más vulnerable ya que -como ya dijera- ante escenarios en los que se pueden

⁶ La Dirección General de Comercio Interior, Defensa del Consumidor es un organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico

presentar diferentes respuestas normativas al litigio, donde hay superposición de normas o donde la interpretación de ella no sea clara, debe prevalecer el criterio de interpretación más favorable al consumidor.

f) Acerca de la declaración de inconstitucionalidad peticionada

Entiendo al control de constitucionalidad como un instrumento de control del poder y una garantía básica del equilibrio de los tres poderes del Estado.

En nuestro esquema de revisión judicial, la tarea de la magistratura supone interpretar y aplicar las leyes en el caso concreto, garantizando la supremacía de la Constitución Nacional.

En este sentido, considero que el dictado de la ley 10.518 no parte de la indebida atribución de facultades delegadas a la Nación, sino que reglamenta y garantiza la modalidad en que debe cumplirse, en el territorio provincial, la atención personalizada a usuarios y consumidores de servicios públicos domiciliarios.

Este es el motivo por el cual me detuve a describir el marco normativo que impera a nivel nacional y local y el expreso reconocimiento de las facultades complementarias y/o concurrentes (art. 42 LDC) que otorga atribuciones a las autoridades locales para garantizar el cumplimiento de la ley.

El dictado de la norma tiene como objetivo tutelar a las personas usuarias de servicios públicos a fin de que puedan contar con un canal de acceso directo y personal en cada uno de los diecisiete departamentos de nuestra provincia. La idea de una atención digital o a distancia vulnera el art. 27 de la LDC pero,

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

principalmente, el derecho de las personas más desprotegidas, más vulnerables, a quienes -además del carácter de usuarios y como tales más débiles- se adicionan otros factores que agudizan su debilidad estructural. Así en ese colectivo puedo enunciar a las personas que viven fuera de las zonas urbanas, a las personas adultas mayores, a aquellas que carecen de recursos o son analfabetos digitales, a los más humildes.

La Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (aprobada por ley 27.360) marca como uno de sus objetivos *"promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad"*.

El acceso a la información y la atención personalizada es un derecho de los consumidores y usuarios que surge del art. 42 de la CN; más aún cuando se trata de personas adultas mayores que son un colectivo que merece una protección reforzada en materia de consumo. La brecha digital es un obstáculo para ellas cuando necesitan acceder a los diferentes bienes y servicios que se ofrecen en el medio; la tutela se debe agudizar cuando se trata de servicios básicos.

La empresa demandada -con su conducta evasiva- omite considerar la exigencia que les impone brindar un trato equitativo y digno (art. 8 de la LDC); y en materia de servicios públicos domiciliarios, el mandato es expreso y surge del art. 26 de la LDC.

Finalmente corresponde advertir que es doctrina consolidada de la CSJN que la declaración de inconstitucionalidad de una norma es la *ultima ratio* [del latín: última razón] del orden jurídico. En efecto, ha dicho el Máximo Tribunal Nacional que: "*...la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como ultima ratio del orden jurídico, por lo que no cabe efectuarla sino cuando la repugnancia del precepto con la cláusula constitucional invocada sea manifiesta, y requiere de manera inexcusable un sólido desarrollo argumental y la demostración de un agravio en el caso concreto (Fallos: 324:3345; 327:831; 333:447)*".⁷

En virtud de las razones esgrimidas, corresponde desestimar -en este aspecto- el recurso de inaplicabilidad de ley planteado por la demandada respecto de la pretendida declaración de inconstitucionalidad y al rechazo de la cuestión principal.

7.- Alcanzada esta primera definición, corresponde analizar en conjunto los recursos articulados por las partes y que refieren a la procedencia del

⁷ De dictamen de la Procuración General de la Nación al que remite la CSJN in re: "Standard Bank Argentina SA y otros c/ CNV - resol. 17034/13 (ex 709/09) s/ recurso directo", sentencia del 21 de noviembre de 2018, entre muchos otros.

**"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del
CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/
SUMARISIMO" - Expte. N° 8547**

daño punitivo y, en su caso, a su determinación cuantitativa.

a) Como preludeo, recuerdo que esta Sala ya ha tenido ocasión de expedirse sobre la temática en análisis y, a su respecto, ha dicho que: *"[i]ncorporados los daños punitivos a nuestro derecho positivo -cfr. Ley 26361 de reforma a la Ley 24240 de Defensa del Consumidor-, según la estructura del art. 52 bis, el juez tiene la facultad de imponer la sanción a pedido de parte que se sumará o adicionará a las indemnizaciones por otros daños sufridos por el damnificado; amén de que, su aplicación, tiene carácter excepcional -no rutinario- y es de interpretación restrictiva. Entonces, sin visos de arbitrariedad, podemos señalar el prudente criterio adoptado y el acierto de exigir -en pos del éxito de esa porción del reclamo- la probada concreción de una conducta grave del incumplidor. Porque, esa singular actitud del agente dañador a la cual, precisamente, el daño punitivo está destinado a sancionar, no puede derivarse -sólo- de la secuencia fáctica relatada por el actor sino que, por el contrario, requiere una demostración concluyente que muestre su gravedad en punto a revelarse disvaliosa por inercia, indiferente hacia el prójimo y abusiva de la posición de privilegio dentro del marco negocial figurado en autos. No es el daño propiamente dicho el que determina la procedencia de la sanción (...) sino que -para ello- es necesaria la presencia clara de una culpa grave*

o dolosa (...) [S]u objetivo primordial es el de disuadir al demandado fabricante, etc., para que no persista en esos menesteres susceptibles de originar eventuales acontecimientos ddañosos futuros".⁸

En consonancia con lo expuesto, cabe señalar que tanto la doctrina autoral como jurisprudencial consideran que el factor de atribución exigido por la sanción pecuniaria disuasiva exige un *plus*, esto es, no se impone frente a cualquier incumplimiento sino que el mismo debe valorarse a través de la presencia de una culpa grave o dolo. Así se la suele caracterizar como una profunda y manifiesta indiferencia del proveedor frente a los intereses de los consumidores o usuarios.

Asimismo su procedencia demanda ser ponderada en concreto.

Que, en este punto la imposición del daño punitivo exige un *plus*, en tanto su aplicación no opera de manera mecánica, como resultado del incumplimiento a una disposición legal. En este caso, el fallo en crisis consideró que se encuentran acreditadas esas circunstancias extraordinarias.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa entiendo que la demandada viene asistida de razón. El fallo omitió ponderar las dificultades interpretativas vinculadas al alcance de la norma analizada y, en particular, considero que fueron acertadas las valoraciones dadas en la sentencia dictada en primera instancia. Destaco la valoración de conjunto que allí se hizo de la totalidad de prueba producida en la

⁸ Esta Sala, causa: "De la Cruz Mariano Ramón c/ Renault Argentina S.A. y otra s/ Sumarísimo", Expte. N° 6017, sent 27/06/2011, y más recientemente citado en: "Goyeneche Sebastián A. c/ Escobar Santa Fe S.A.C.I.F. y otro s/ Ordinario" - Expte. N° 8038, sent. 1/02/2020; y en "Sanchez Carlos Hector c/ Newsan SA y otro s/ Sumarísimo" - Expte. N° 8501, sent. 16/5/2022

**"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del
CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/
SUMARISIMO" - Expte. N° 8547**

causa (pericial e informativa) y que fue a través de la presente acción que se intimó por primera vez a la accionada al efectivo cumplimiento de la previsión contenida en el art. 1° de la ley 10.518.

Reconozco también que la temática mantiene gran interés en su desarrollo autoral y jurisprudencial. Que la denominada “sanción pecuniaria disuasiva” es objeto de profusos debates; sin embargo y más allá de los desacuerdos y puntos de encuentro, lo cierto es que hay consenso en el derecho nacional y comparado en que solo proceden en supuestos de particular gravedad, calificados por el dolo o la culpa grave del sancionado, o por la obtención de enriquecimientos indebidos derivados del ilícito o, en casos excepcionales, por un abuso de posición de poder, particularmente cuando ella evidencia menosprecio grave por derechos individuales o de incidencia colectiva.

Y en relación a esta última consideración, agrego que cuando de reclamos colectivos o acciones de clase se trata, la doctrina autoral es aún más restrictiva en cuanto al análisis de los presupuestos que hacen a su procedencia.

Atento la decisión alcanzada y que define la improcedencia del daño punitivo no corresponde analizar los agravios vertidos por la actora respecto de su cuantificación.

8.- Costas

Respecto al curso de las costas devengadas en esta instancia corresponde imponerlas en el orden causado (art. 65, 2º párrafo del CPCC y 55 de la LDC).

9.- En virtud de las consideraciones vertidas precedentemente, considero que corresponde: 1º) declarar la improcedencia del recurso de inaplicabilidad de ley articulado por la demandada respecto de la cuestión sustancial y la pretensión de declaración de inconstitucionalidad petitionada; 2º) casar parcialmente el fallo dictado por la cámara de apelaciones, dejar sin efecto la imposición del daño punitivo; 3º) en consecuencia, corresponde confirmar el fallo dictado en la instancia de origen (28/7/2023). **ASÍ VOTO.**

A LA CUESTIÓN PROPUESTA EL SR. VOCAL LEONARDO PORTELA DIJO:

1.- Que adhiero al voto de la Dra. Schumacher por compartir sus fundamentos. No obstante, me interesa desarrollar una idea, que es consecuencia de un enfoque distinto del asunto y puede colaborar a persuadir respecto de la conclusión que se propone.

2.- Que, sintetizando mucho, Telecom argumenta que la ley provincial 10.518 es inconstitucional porque hace una interpretación extensiva e injustificada del art. 27 de la ley de Defensa del consumidor (LDC), y avanza, de esa manera, sobre materia que corresponde a la Nación. Antes de ingresar a tratar el

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

punto, una digresión: Su propia conducta, al consentir lo resuelto el 3 de diciembre de 2020, le impide acudir ahora a ese argumento, ya que deja en evidencia una contradicción lógica. Como se puede advertir, no apeló la decisión que fijó la competencia ordinaria.

Retomando, una parte de la crítica que hace Telecom a la ley provincial se basa en que, equiparar el término “personalizado” de la LDC a “presencial”, conlleva una interpretación subjetiva que excede su texto y configura una arbitrariedad que lesiona su derecho de defensa, el de propiedad y el principio de legalidad.

Y, en otra parte de su razonamiento, Telecom cuestiona que la provincia se atribuya facultades para regular la materia, dado que, según entiende, la LDC determina a la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación como la única autoridad habilitada para dictar normas instrumentales en materia de defensa al consumidor. Destaca que la normativa prohíbe la delegación de esta facultad reglamentaria a los gobiernos provinciales, de modo que la presencialidad a la que refiere el fallo, y que se la obliga a cumplir, no surge de la Constitución Nacional ni de la LDC. Aclara que ENACOM es el órgano competente para intervenir en las cuestiones técnicas del servicio y controlar su

prestación, lo cual comprende el objeto de la acción de autos. Además, critica la sentencia porque se aparta de la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación.

Se puede concluir válidamente que estos argumentos, toscamente sintetizados, constituyen el núcleo de la postura de la empresa y están relacionados, en mayor o menor medida, con la oposición a que la provincia se atribuya la facultad de dictar normativa referida a la actividad.

3.- Que el objeto de la demanda (fs. 19/28), se circunscribe a lograr que Telecom cumpla con el art. 1 de la ley 10.518 y abra una oficina comercial en la ciudad de La Paz. La demandada, como se dijo, se niega debido a que la norma provincial sería inconstitucional.

A los fines que interesan, vale señalar que la LDC dispone que al consumidor de los servicios públicos domiciliarios –la telefonía lo es-, se le debe “garantizar la atención personalizada” (art. 27); mientras que la ley 10.518, en su art. 1, establece que las empresas que presten servicios de telefonía, de electricidad o de gas, deberán contar con una oficina de atención “personalizada”, al menos en una ciudad de cada departamento provincial. Obviamente, esta última situación, al referir al elemento territorial, implica que la atención del público sea presencial.

Debido a que Telecom acusa a la norma provincial de exceder los parámetros obligacionales que le impone la LDC en su art. 27, hay que analizar esa situación; la forma sería delimitar el alcance que corresponde otorgar al

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

término “personalizado” que empleó el legislador en aquella.

4.- Que la empresa Telecom parte de un punto que se asemeja mucho a dar por superada la discusión en torno al significado que tiene el término “personalizado” en el art. 27 de la LDC. Pero nada indica que esto sea así y, menos aún, ha sido demostrado.

La interpretación que Telecom hace del art. 27 de la LDC, afirmando que la obligación de atender de manera “personalizada” se encuentra satisfecha siempre y cuando al reclamo lo atienda una persona y no una máquina, es *una* interpretación de las posibles, más nada indica que sea la correcta.

La empresa atribuye de modo indiscutible esa condición al texto legal, pero no se ha tomado mucho trabajo para fundar su postura y el resultado no puede ser otro que adverso (art. 53 tercer párrafo LDC), porque subsiste, al menos, la duda acerca de si esa interpretación es la correcta.

Estuve viendo los debates parlamentarios de la ley 24.240 y sus reformas y la verdad es que no encontré nada en tal sentido (https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/debates/leyes_2400_1_27000.html). En pocas palabras, la defensa de Telecom se basa por completo, en única y última instancia, en una interpretación legal que no ha sido confirmada;

parte de una hipótesis no comprobada.

5.- Que la propia existencia de este proceso –y las sucesivas opiniones, discordantes, de los tribunales que intervinieron antes que éste-, es una prueba de que el término “personalizado” no tiene una interpretación uniforme; y esta discrepancia obliga a que se agoten las herramientas que brinda la LDC, que es una de las pocas normas nacionales complejas “completas” –hay muchas normas complejas pero incompletas, por ejemplo, la ley 24.522-. Es completa porque no solamente pretende regular todo lo atinente a la temática sino que, además, brinda pautas de interpretación y aplicación de criterios para los eventuales casos en que no está prevista una solución específica. En concreto: el principio que establece que, en caso de duda, debe resolverse en favor del consumidor. Esto es lo que se conoce como una “cláusula de cierre”.

En efecto, tanto los arts. 3, 25, 31 (anteúltimo párrafo) y 37 de la LDC como el 1.094 del CCC, impiden considerar que nos hallemos, en esta coyuntura al menos, frente a lagunas, ya que configuran lo que se conoce como una “norma de clausura” (ALCHOURRON, Carlos y BULYGIN, Eugenio, *Sistemas normativos. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Astrea, Bs. As., 2006 y segunda edición, 2021, passim). De tal modo, la posible y hasta eventualmente válida interpretación que, como dice Telecom, podría llevarse a cabo del término “personalizado”, en el sentido de que no tiene que ser presencial, queda superada con la igualmente posible pero más válida interpretación que debe

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

hacerse en favor del consumidor o usuario cuando se presenta una duda. Entonces, analizar la constitucionalidad de la ley 10.518 deviene una práctica inútil, porque la propia LDC contiene la solución al dilema.

Los autores mencionados enseñan que hay dos tipos de lagunas en los sistemas normativos: las lagunas de conocimiento (donde la ignorancia de los hechos impide calificar la situación), y las lagunas de reconocimiento (donde “por falta de determinación semántica de los conceptos que caracterizan a un caso genérico, no se sabe si el caso individual pertenece o no al caso genérico en cuestión”, obra citada, p. 50). Afirman que ambos tipos de laguna “aparecen en el nivel de la aplicación de las normas a los casos individuales y tienen su origen en problemas empíricos o empírico-conceptuales (semánticos)”, (ídem). Pero hacen una aclaración esencial para evitar equívocos: La laguna no implica incompletitud del derecho; esto es, no configura una falla, ausencia o falta de "algo". Solamente es una zona de penumbra que debe ser despejada mediante la actuación del juez o jueza en base a presunciones o *normas que actúan como cláusulas de cierre*. Para probar su tesis, exponen como ejemplo de incompletitud del derecho los viejos artículos 2.777 y 2.778 del Código Civil.

6.- Que sin perjuicio de que la interpretación favorable al

consumidor se impone en caso de duda, debo expresar que, en este caso, no tengo duda de que cuando el legislador alude a atención “personalizada” quiere decir “presencial”.

Durante la lectura de la LDC hay numerosos momentos en que se obliga a los prestadores de servicios a *entregar* al consumidor o usuario comprobantes por los distintos trámites que hicieren. Así, el art. 4 habla de “soporte físico” de la información que el proveedor debe entregar al cliente; y el art. 25 establece que “Las empresas prestadoras de servicios públicos a domicilio deben entregar al usuario constancia escrita de las condiciones de la prestación y de los derechos y obligaciones de ambas partes contratantes...”. No se entiende cual sería la forma de cumplir con esta manda si no se tratara de un caso de atención presencial.

Más aún, en varias partes de la LDC el legislador pone en cabeza del proveedor la obligación de colocar carteles en los locales de atención al público, ya sea con la finalidad de hacer saber los mecanismos para formular reclamos o las líneas telefónicas de los entes oficiales para recibirlos. Es evidente que la existencia de los locales comerciales está presupuesta.

Y una cuestión adicional: la ley 10.518 es sumamente prudente cuando obliga a los proveedores de servicios públicos domiciliarios, ya que limita la exigencia de la atención personalizada a una ciudad por departamento.

7.- Que sin perjuicio de lo expuesto, resulta necesario detenerse un momento para dejar en evidencia el equívoco en que incurre la demandada cuando

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

cuestiona el derecho provincial porque considera que avanza sobre materia correspondiente a la Nación (art. 75 inciso 12 CN).

Cuando hablamos de la forma en que se presta el servicio, hay que señalar que la competencia regulatoria -de los servicios públicos domiciliarios al menos-, no fue, ni es, federal, sino concurrente. Por supuesto que hay aspectos de la actividad fuera de toda duda, como el marco jurídico que regula el aspecto interjurisdiccional de las telecomunicaciones, que es federal, pero la forma en que se atiende al consumidor al brindar un servicio público domiciliario no lo es. Es el último eslabón de la cadena y el legislador lo dejó deliberadamente asignado a las autoridades locales de aplicación.

Una explicación posible de esta situación de concurrencia es que el art. 42 de la CN otorga al consumidor y/o usuario un estatus inédito, aunque coherente con la actual sociedad de consumo. El legislador, consciente de la disparidad o falta de equilibrio al momento de contratar, coloca al consumidor en una posición privilegiada y lo señala expresamente como sujeto de tutela a partir del reconocimiento que tiene de la vulnerabilidad que le imprime la tecnología y los agresivos medios de publicidad y venta.

En fin, para no agotar, la LDC establece, al menos, en sus arts. 3, 25,

31 y especialmente en los arts. 41 y 42, que las provincias son autoridades concurrentes con Nación para la aplicación de la ley y que tienen facultades regulatorias. Ante la claridad de la norma no se comprende la postura cerrada que adoptó la empresa durante todo el proceso.

La disidencia que firman los ministros Lorenzetti y Zaffaroni en Fallos 330:3098 es sumamente valiosa al respecto, ya que analiza de modo minucioso las distintas circunstancias que obligan a concluir que las facultades son concurrentes entre Nación y provincias. Ambos ministros explican, desde una mirada moderna, armónica, coherente y respetuosa de los consumidores como categoría vulnerable, los motivos por los cuales atribuir competencia federal a todo lo que tenga que ver con el servicio telefónico es erróneo. No solamente porque la materia en sí misma tiene capacidad suficiente para descomponerse en varios aspectos, como podría ser, por un lado, la regulación estatal sobre la concesión del servicio -que sería estrictamente derecho público federal-, y la forma en que éste se presta a los usuarios, sino también porque, aún esto último, debe ser analizado contextualmente. Y si bien parten de la premisa de que las facultades reglamentarias son federales, dependiendo de las circunstancias y del aspecto de la materia de que se trate, puede que haya facultades concurrentes con las autoridades locales. El caso es similar a éste y sus conclusiones son trasladables: a) no hay legislación que rechace o prohíba la intervención de las autoridades locales; b) la supletoriedad de la legislación local no implica subordinación cuando se trata del microsistema de consumo, porque “no

**"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del
CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/
SUMARISIMO" - Expte. N° 8547**

cabe la solución jerárquica, sino la integración armónica”; c) la ley 24.309 –de necesidad de reforma constitucional-, habilitó el tratamiento de cláusulas tendientes a "fortalecer el federalismo", lo que se plasmó en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. Destacan los ministros Lorenzetti y Zaffaroni que “Las provincias ejercen habitualmente el "poder de policía de bienestar", controlando a los pequeños y medianos oferentes de bienes y servicios”, y concluyen, con tino, que, “Si no pudieran hacerlo respecto de quienes tienen mayor envergadura, no sólo sería incongruente, sino que afectaría gravemente la percepción de la justicia por parte del ciudadano común”; d) el valor eficacia también tiene relevancia cuando se trata de la protección de los consumidores y ésto es más probable que se logre mediante disposiciones provinciales que nacionales; e) sostienen que “la competencia concurrente debe estar limitada por el principio de no interferencia, de manera que no obstaculice el comercio interprovincial, imponiendo costos excesivos”. Este es un tópico que la empresa ha mencionado sin brindar prueba de que la obligación que se le impone configure un caso de asunción de costos *excesivo*. Vuelvo luego sobre este punto; f) los ministros ponderan, también, si la obligación que se impone al prestador impide la realización de concesiones o priva del goce de privilegios otorgados con anterioridad de modo legítimo. Como es sabido, en el país, al momento de decidirse

la privatización del servicio de telecomunicaciones se dividió arbitrariamente el territorio en dos grandes zonas (Decreto 62/90) y así funcionó hasta el 9 de noviembre de 2000 (Decreto 465/2000), momento en que se desreguló la actividad. En pocas palabras, Telecom gozó válidamente de una concesión legítima, pero el privilegio que tuvo la empresa ya finalizó y la desregulación de las telecomunicaciones hace que, si Telecom considera que la provincia de Entre Ríos no es un mercado atractivo, pueda retirarse cuando lo desee.

Por si lo dicho no fuera suficiente, reciente jurisprudencia de la CS ratifica el sentido de esta decisión (411/2023/CS1, “Illesca, Cristian David c/ EDESA s/ amparo”, 12/3/2025. Del dictamen de la Procuración al que remite la Corte).

8.- Que el argumento de más peso que esgrime la empresa en su defensa es, del modo en que lo veo, que la decisión afecta su derecho de propiedad al obligarla a llevar adelante una inversión donde, palabras más, palabras menos, no le resulta lucrativo (Cap. X.3.7 de la contestación de demanda). Creo que está claro y no hace falta mencionar que Telecom no tiene ningún tipo de obligación adicional respecto de los habitantes de La Paz como no sea prestar de manera correcta su servicio.

Este argumento de la empresa pone en tensión derechos de máxima jerarquía, como son el de propiedad (art. 17 CN) y el de los consumidores a ser tratados de manera equitativa y digna (art. 42 CN). La magistratura se encuentra entonces con un dilema: o se fuerza una situación que afecta la discrecionalidad

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

técnico empresaria de la firma -y se adopta, por decirlo de alguna manera, una postura dirigista-, o se insiste en la necesidad de hacer cumplir la ley a riesgo de provocar un quebranto, o déficit, en un negocio, que además está decirlo, es totalmente lícito.

Y aquí nuevamente la solución viene dada por la LDC, que, como ya dijimos, con su cláusula de cierre, obliga a resolver los casos donde se plantean dudas interpretativas en favor de la parte más débil, los consumidores o usuarios.

9.- Que la decisión empresaria, en abstracto, de abrir oficinas comerciales en algunos lugares del país y en otros no, puede y debe ser respetada en determinados contextos, pero en el caso de servicios públicos domiciliarios no parece que sea tan claro; máxime cuando el origen de la concesión en favor de la empresa evidencia el otorgamiento de un beneficio o privilegio. Legal, pero privilegio al fin.

Para no agotar, en su página web https://institucional.telecom.com.ar/assets/files/sustainability/reports/file_download_grid/Memoria%20Anual%20Integrada%202024%20-%20Telecom%20Argentina.pdf, Telecom declara que tiene 265 oficinas de Personal abiertas al público (Personal es una de las empresas del grupo Telecom), una de las cuales se encuentra en la ciudad de Colón (9 de julio 93), cuyo departamento tiene 62.160 habitantes y otra en la

ciudad de Federación (Av. Entre Ríos 148). Federación tiene 19.778 habitantes y el departamento 68.736; mientras que La Paz supera los 75.000 habitantes contando el departamento. Es decir, no hay una explicación sobre las decisiones de abrir oficinas comerciales en lugares menos poblados que La Paz. Obviamente que debe haber una estrategia comercial, pero no ha sido expuesta y esto impide tomar una decisión formada y fundada. Nuevamente, este déficit es atribuible a la empresa a raíz de lo establecido en el art. 53 de la LDC.

10.- Que también creo que la decisión empresaria de no abrir una oficina comercial en La Paz debió ser motivo de explicación por la empresa, para, de esa manera, evitar que quienes juzgamos pensemos que hay un trato desigual para sus clientes.

Dicho de otro modo, la sola existencia de locales de atención al público en ciudades de menos población que La Paz es un indicio de que a los habitantes de esta última se los está tratando de manera inequitativa y, de esta manera, afectando los derechos que les otorga el art. 8 bis de la LDC. Es muy probable que la empresa tenga una justificación para hacer esta diferenciación, pero en ausencia de información, no corresponde presumirla.

Además, en la página web de Telecom se informa que hay infinidad de sucursales en lugares densamente poblados a poca distancia una de otra, lo que seguramente obedece a mayor demanda o, nuevamente, estrategia comercial. Pero creo que debe decirse, no hay motivo para ocultar los hechos que justifican las

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

decisiones empresariales. Es parte de la lógica del mercado y no hacer ningún comentario al respecto opaca la situación.

Una de las menciones que hace la empresa es que tuvieron siete (7) reclamos mensuales, lo que, en una ciudad de 75.000 personas, no la favorece justamente. Creo que es más demostrativo de que los clientes no reclaman cuando no pueden hacerlo en un local frente a un empleado del proveedor.

Desde otro ángulo, aprecio que la empresa subestima la dignidad de sus clientes, ya que expresa que todos los reclamos se pueden llevar a cabo de manera remota con sólo tener un celular. Es decir, da por sentado que todos sus clientes del departamento La Paz son personas que tienen celular, tienen señal y, además, saben manejar el celular. Evidentemente la forma de respuesta está pensada para grandes centros urbanos, donde hay mayor contacto con la tecnología y personas cerca que pueden ayudar. En Entre Ríos hay mucha gente que vive en el campo o en zonas con baja densidad de población y también son clientes de Telecom.

La explicación de los costos también era necesaria y no alcanzaba con apuntar de modo genérico rubros que todos sabemos que hacen a la atención en una sucursal: alquiler, empleados, etc. En la página web de Telecom está el informe económico del 2024, donde dice que la empresa tuvo una utilidad neta de \$1.033.252

millones (1.033 billones de pesos), durante el período. Entonces se hace muy difícil poder establecer si la apertura de un local de atención al público, que muy probablemente podría satisfacerse con dos personas, sería un costo insuperable o no.

La prueba pericial contable que se aportó al proceso, si bien valiosa, no está, en mi opinión, correctamente enderezada y era la empresa la principal interesada en que surta efecto: La comparación debía hacerse con una ciudad de similares dimensiones pero que tuviera una oficina de atención al público. De esa manera se iba a poder advertir si la decisión obedecía a un proceso racional o solamente de ahorro de gastos -algo que también es racional, pero es una excusa, no una justificación-.

11.- Que por estos motivos y los que brindó la Dra. Schumacher, adhiero a la solución que propone la vocal que me antecede en el orden de votación.

ASÍ VOTO.

Con lo que no siendo para más se da por finalizado el acto quedando acordada la siguiente sentencia:

Paraná, 12 de mayo de 2025.

Y VISTO:

Por los fundamentos del acuerdo que antecede se,

RESUELVE:

DECLARAR PARCIALMENTE PROCEDENTE el recurso de inaplicabilidad de ley deducido por la demandada en fecha 21/5/2024 a las 8:25 hs.,

"CENTRO de ORIENTACION DEFENSA y EDUCACION del CONSUMIDOR (CODEC) C/ TELECOM ARGENTINA S.A. S/ SUMARISIMO" - Expte. N° 8547

CASAR PARCIALMENTE la resolución de la Sala Segunda de la Cámara Segunda de Apelaciones de Paraná dictada en fecha 6/5/2024, en consecuencia, **DEJAR SIN EFECTO** la imposición del daño punitivo y **CONFIRMAR** el fallo de la instancia de origen (28/7/2023).

RECHAZAR el recurso de inaplicabilidad de ley deducido por la actora en fecha 21/5/2024 a las 9:47 hs.

IMPONER costas en el orden causado (art. 65, 2° párrafo del CPCC y 55 de la LDC).

HONORARIOS oportunamente.

Tener presente la reserva del caso federal.

Notifíquese conforme arts. 1° y 4° Ac. Gral. 15/18 SNE, regístrese y oportunamente devuélvase.

Firmado digitalmente por la Sra. Vocal Gisela N. Schumacher.

Firmado digitalmente por el Sr. Vocal Carlos Federico Tepsich.

Firmado digitalmente por el Sr. Vocal Leonardo Portela.

Ante mí. En igual fecha se registró. Asimismo, se deja constancia que la presente se

suscribe mediante firma digital -Acuerdo Gral. 11/20 del 23-6-2020, Punto 4º)
prescindiéndose de su impresión en formato papel.

Firmado digitalmente por Sebastián Emanuelli, Secretario.