

Procuración General de la Nación

Suprema Corte :

-I-

La Sala V de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, confirmó la decisión de la instancia anterior y, en consecuencia, rechazó la excepción de falta de legitimación activa de la Asociación Civil para la Defensa en el Ámbito Federal e Internacional de Derechos -DE.FE.IN.DER- y de la Asociación por la Defensa de Usuarios y Consumidores -ADUC-, opuesta por Telefónica de Argentina S.A. (fs. 236-237 y 240, del expediente principal al que me referiré en lo sucesivo, salvo aclaración en contrario).

El tribunal compartió los fundamentos del dictamen del Fiscal General (fs. 236-237) y sostuvo la legitimación de las asociaciones actoras sobre la base de que representaban derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Precisó, en este sentido, que el reclamo formulado se vincula con la improcedencia del aumento encubierto -reducción de la bonificación- de la línea control 600, resuelto unilateralmente por la empresa telefónica. Citó al respecto la doctrina que la Corte desarrolló en el caso "Halabi" (Fallos: 332:111).

Por otra parte, el *a quo* concluyó que la falta de inscripción de la asociación civil DE.FE.IN.DER en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores -cf. arts. 52, 55 y 56, ley 24.240 y 52 y 53 del decreto 1798/94-, no es suficiente para negarle legitimación procesal como actora en este litigio. El artículo 43 de la Constitución Nacional habilita a interponer acción de amparo en protección de los derechos de los consumidores y de incidencia colectiva en general "a las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, que determinará los requisitos y formas de su organización". El tribunal interpretó que el requisito de registración estaba satisfecho con la autorización a funcionar como persona jurídica otorgada por la Inspección General de Justicia.

-II-

Contra dicho pronunciamiento, Telefónica de Argentina S.A. dedujo recurso extraordinario, que fue desestimado (fs. 245-277 y 301), dando lugar a la presente queja (fs. 67-76, del cuaderno respectivo). En síntesis, la recurrente sostiene que la sentencia es arbitraria pues se aparta del derecho aplicable y no considera argumentos oportunamente planteados por su parte.

Alega que la alzada, para resolver sobre la legitimación para demandar de DE.FE.IN.DER., prescinde del derecho aplicable y vigente al momento de la interposición de la acción que exigía la inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores (arts. 43, Constitución Nacional; arts. 56 y 57, ley 24.240 t.o.; decreto 1798/94 y resolución 1139/97 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería). El régimen especial previsto por las normas mencionadas – postula la demandada– implica que la mera inscripción en la Inspección General de Justicia no resulta suficiente.

Desde otro lado, estima inaplicable la doctrina de la Corte Suprema en el precedente “Halabi” (Fallos: 332:111), ya que, según dice, tiene como presupuesto la tutela de un bien colectivo, perteneciente a toda la comunidad.

-III-

Ante todo, cabe considerar que si bien la sentencia no pone fin al pleito en cuanto a la controversia de fondo que se debate, debe considerarse definitiva pues, al rechazarse la excepción planteada, selló definitivamente la cuestión relativa a la viabilidad y alcance de la acción en el marco de lo dispuesto por normas de naturaleza federal (artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional). En particular, en cuanto regulan la legitimación de las asociaciones para representar a los consumidores en la protección de derechos de incidencia colectiva.



Procuración General de la Nación

En efecto, esa defensa no podrá ser objeto de replanteo ulterior o este, eventualmente, sería inoportuno, lo cual produce un menoscabo a los derechos constitucionales invocados por la accionada con fundamento en los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional (Fallos: 308:1744; 326:187).

Sentado ello, debo señalar que el recurso extraordinario es formalmente admisible pues se encuentra en tela de juicio la interpretación de preceptos federales –artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional–, y la decisión ha sido contraria a las pretensiones del apelante (artículo 14, inciso 3, ley 48 y doctrina de Fallos: 323:1866; 324:4389; 326:2964; entre otros). Al respecto, V.E. tiene dicho que en la tarea de esclarecer la inteligencia de este tipo de normas no se encuentra limitada por las posiciones del *a quo*, ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre los puntos en debate (Fallos: 326:2342, 3683). Al ser invocadas también causales de arbitrariedad que se encuentran inescindiblemente vinculadas con los temas federales en discusión, han de ser examinadas en forma conjunta (Fallos: 324:4307).

–IV–

Corresponde advertir, preliminarmente, que no hay controversia entre las partes acerca de que la Asociación Civil DE.FE.IN.DER. no se halla inscripta en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores.

En tales condiciones, en el marco de los agravios presentados por la demandada, cabe determinar si la falta de registración en aquel organismo puede suplirse por su inscripción en la Inspección General de Justicia -como fue decidido por la Cámara- o en otro organismo a los fines de tener a dicha asociación por legitimada para demandar.

El segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución Nacional (texto según reforma del año 1994) prevé que pueden interponer la acción de amparo

“[c]ontra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y *las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización*” (el destacado es de mi autoría).

De tal forma, la reforma constitucional de 1994 amplió el espectro de sujetos legitimados para promover la acción de amparo incluyendo a las asociaciones de consumidores y usuarios, aunque sujetó su actuación en representación de aquéllos a la obligación de inscribirse ante la autoridad de aplicación a los efectos de actuar ante la justicia, en representación de los consumidores.

Es decir que, a tenor de la norma constitucional citada, no cualquier persona jurídica se encuentra facultada para requerir la intervención de los tribunales en defensa de los consumidores y usuarios, pues sólo las asociaciones cuyos instrumentos constitutivos cumplan con los requisitos de registración y de organización, según las normas especiales sobre la materia, podrán estar legitimadas para demandar.

Al efecto, la ley 24.240 de Defensa del Consumidor –texto según ley 26.361–, en su artículo 55, prevé que “[l]as asociaciones de consumidores y usuarios constituidas como personas jurídicas reconocidas por la autoridad de aplicación, están legitimadas para accionar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados intereses de los consumidores o usuarios”. Por su lado, el artículo 56 de ese cuerpo legal dispone que “[l]as organizaciones que tengan como finalidad la defensa, información y educación del consumidor, deberán requerir autorización a la autoridad de aplicación para funcionar como tales”.



Procuración General de la Nación

En ese contexto, el decreto reglamentario 1798/94 (BO. 18/10/94) creó el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores y dispuso que para funcionar dichas personas jurídicas debían estar allí inscriptas –artículo 55–. A su vez, estableció que las asociaciones que estuvieran reconocidas como tales y que no cumplieran con las condiciones mencionadas en los artículos 56 –en relación con el objeto– y 57 –en orden a incompatibilidades y condiciones de funcionamiento– de la ley 24.240 serían dadas de baja del Registro especial, pudiendo la autoridad de aplicación suspender las contribuciones estatales que les hubieran otorgado. Prevé, asimismo, la posibilidad de que la autoridad de aplicación pertinente disponga la pérdida de la personería jurídica concedida.

La resolución 1139/97 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería acotó la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Nacional mencionado sólo a aquellas asociaciones de consumidores que funcionaran en el ámbito nacional y que acreditaran su actuación efectiva en más de una jurisdicción, ya sea provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las restantes asociaciones que tuvieran sede y desarrollaran sus actividades únicamente en ámbitos locales, debían, conforme esa resolución, inscribirse en los registros creados en cada jurisdicción.

El marco jurídico indicado se completa con la resolución 461/99 de la Secretaría ya mencionada –modificada por la resolución 42/12 de esa dependencia– que con la finalidad de proceder a la registración y seguimiento de las distintas asociaciones dispuso exigencias de información más detallada y precisa, tanto en lo que se refiere a la entidad madre como a las filiales.

De acuerdo a las normas transcriptas –cuya constitucionalidad, vale aclarar, no se encuentra debatida en el caso– se impuso la obligatoriedad de la inscripción de las asociaciones de defensa de los consumidores en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores cuando desarrollaran sus actividades en más de una

jurisdicción y se les otorgó la posibilidad de inscribirse en los registros correspondientes en la provincias, o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —donde se encontrasen sus sedes principales— cuando se desempeñaran exclusivamente en el ámbito local.

Entonces, es dable advertir que en ambos supuestos la imposición a las asociaciones del deber de inscribirse, para que puedan actuar en defensa de los consumidores, se encuentra referida, exclusivamente, en orden a que ella se verifique ante los registros especiales (cf. artículo 56 de la ley 24.240 y normas reglamentarias).

Estimo que no debe perderse de vista que las asociaciones de consumidores y usuarios, habitualmente, defienden y representan —tanto en sede administrativa como judicial— a terceros y que estos últimos, en numerosas ocasiones, desconocen que sus intereses están siendo actuados por aquéllas. En tales condiciones, existe un interés público en que esos terceros sean adecuadamente representados, lo cual justifica la exigencia —precisamente concebida en beneficio de los consumidores y usuarios— de la registración en un organismo del Estado para que éste, ejerciendo sus facultades de control, actúe en calidad de garante y protector de dicho interés.

Con igual propósito, la ley 24.240 establece que las entidades, para ser reconocidas como organizaciones de consumidores, además de acreditar los requisitos generales exigidos en ella, no deberán desarrollar actividades que puedan resultar incompatibles con los intereses de los usuarios y consumidores, tales como participar en tareas políticas partidarias; a la par que se les exige ser independientes de toda forma de actividad profesional, comercial y productiva; no recibir donaciones, aportes o de empresas comerciales, industriales o proveedoras de servicios, privadas o estatales, nacionales o extranjeras y que la información que difundan no contenga avisos publicitarios (v. art. 57, incs. a, b, c y d).



Procuración General de la Nación

Desde la perspectiva antes expuesta, estimo que la Asociación Civil DEFEINDER, al no hallarse registrada conforme a la ley (art. 43 de la Constitución Nacional), no pudo válidamente actuar ante los tribunales en defensa de los usuarios y consumidores, sin que alcance al efecto el hecho de haberse inscripto ante la Inspección General de Justicia, toda vez que ello no suple la registración en los organismos que las normas específicas en la materia crearon para tal fin.

En este punto, es preciso mencionar que si bien la ley 24.240 es anterior a la incorporación del artículo 43 a la Constitución Nacional, no existe un conflicto entre una y otra norma, respecto a la obligación de las asociaciones de inscribirse ante la autoridad de contralor específica para actuar en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios. En igual medida, las normas nacionales posteriores a la reforma –decreto 1798/94, resolución 1139/97, resolución 461/99- así como las locales, siguen el mismo criterio de la ley de Defensa del Consumidor y de nuestra Carta Magna.

La interpretación debe hacerse armónicamente teniendo en cuenta la totalidad del ordenamiento jurídico y los principios y garantías de raigambre constitucional, para obtener un resultado adecuado, pues la admisión de soluciones disvaliosas no resulta compatible con el fin común, tanto de la tarea legislativa como de la judicial (cf. doctrina de Fallos: 329:2890).

En función de todo lo expuesto, opino que la actora no pudo válidamente actuar ante los tribunales en defensa de los derechos de los usuarios y consumidores, toda vez que no se hallaba registrada conforme a la ley –artículo 43 de la Constitución Nacional–, sin que la inscripción ante el Registro Público de Comercio pudiera suplir la de los registros que las normas específicas en la materia establecen en protección, justamente, de las personas representadas.



Por lo demás, estimo que la simple manifestación de DE.FE.IN.DER. –sin la debida acreditación– de hallarse inscripta en el ámbito local ante la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (cf. fs. 224 y 289), no resulta suficiente para modificar su situación procesal.

–V–

Por otra parte, las cuestiones materia de recurso, en orden a la interpretación de los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional en relación con la legitimación de las asociaciones de consumidores en acciones como la aquí entablada en los términos de la ley 24.240, resultan sustancialmente análogas a las estudiadas por la Corte en el caso “Halabi” (Fallos: 332:111), por lo que me remito a sus términos y conclusiones, en razón de brevedad. Más recientemente, esta Procuración General de la Nación, el 12 de marzo de 2013, dictaminó en las causas “Consumidores Financieros Asociación Civil para su defensa c/ Banco Itaú Buen Ayre Argentina S.A.” (S.C. C. 1074; L. XLVI) y “Consumidores Financieros Asociación Civil para su defensa c/ Banco de la Nación Argentina s/ repetición” (S.C. C. 816; L. XLVII), en las que se estudiaron idénticas cuestiones a las que motivan la presente opinión.

En este sentido, cabe mencionar que en el Fallo citado, esa Corte sostuvo que la Constitución Nacional admite en el segundo párrafo del artículo 43 la categoría de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, tal el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados, como en el supuesto de autos, de afectaciones a los derechos de los usuarios.

En estos casos, no hay un bien colectivo en crisis, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho único o continuado, que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una



Procuración General de la Nación

causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales supuestos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay, al decir del Tribunal, una homogeneidad fáctica y normativa que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño (cf. considerando 12, Fallos: 332:111 cit.).

Cabe precisar, que la divisibilidad y la patrimonialidad, en el marco de la doctrina antes expuesta, no impiden ni obstaculizan la procedencia de la acción colectiva, en tanto se refiere a derechos individuales homogéneos que involucran intereses patrimoniales vinculados con relaciones de consumo, con el alcance subjetivo previsto en el artículo 1° de la ley 24.240. El interés individual considerado aisladamente, no justificaría en principio la promoción de una demanda, sin perjuicio de la preeminencia que adquiere en el caso la materia, el derecho de consumidores y usuarios. La naturaleza de este derecho excede el interés de cada parte y pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal en su protección (cf. considerando 13, Fallos: 332:111).

En el *sub lite*, media un hecho único que provoca una lesión a titulares de derechos individuales y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. La pretensión está concentrada en los efectos comunes y no en lo que cada individuo puede peticionar. La existencia de causa o controversia, en estos supuestos, no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho (cf. considerando 13, Fallos: 332:111).

Esta circunstancia se encuentra satisfecha en autos, ya que a la empresa de telefonía se le imputa una única conducta como improcedente, esto es el



aumento encubierto –reducción de la bonificación– de la línea control 600, resuelto unilateralmente (fs. 16–32 y 81).

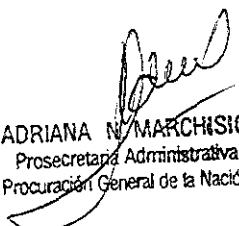
–VI–

En función de lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la queja, declarar formalmente procedente el recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada de acuerdo a los fundamentos y conclusiones del apartado IV del presente dictamen y confirmarla con el alcance expuesto en el apartado V.

Buenos Aires, 17 de mayo de 2013



M. ALEJANDRA CORDONE ROSELLO
Procuradora Fiscal ante la
Corte Suprema de la Nación
SUBROGANTE



ADRIANA N. MARCHISIO
Prosecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación