

En la ciudad de Mar del Plata, a los 27 días del mes de diciembre del año dos mil doce, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, en **Acuerdo Ordinario**, para pronunciar sentencia en la causa **C-3033-MP2 "LA SEGUNDA SEGUROS DE RETIRO S.A. c. MUNICIPALIDAD DE GENERAL PUEYRREDON s. PRETENSION ANULATORIA"**, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores **Mora, Riccitelli y Sardo**, y considerando los siguientes:

#### **ANTECEDENTES**

**I.** El titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 del Departamento Judicial Mar del Plata acogió la demanda promovida por La Segunda Seguros de Retiro S.A. contra la Municipalidad de General Pueyrredon y, en consecuencia, declaró la ilegitimidad del acto administrativo de fecha 31-05-2007, dictado por el Juzgado Municipal de Faltas N° 3 del Partido de General Pueyrredon. Impuso las costas del proceso en el orden causado y -por resolución separada- reguló los honorarios de los profesionales intervinientes [cfr. fs. 459/466 y 467 respectivamente].

**II.** Declarada por esta Cámara la admisibilidad formal del recurso de apelación interpuesto a fs. 472/477 por la accionada [cfr. Res. de fs. 511/512] y puestos los autos al Acuerdo para Sentencia [fs. 512 punto 2.] -providencia que se encuentra firme-, corresponde votar la siguiente:

#### **CUESTION**

¿Es fundado el recurso de apelación interpuesto a fs. 472/477 por la parte demandada?

**A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Mora dijo:**

**I.1.** Luego de reseñar las posturas de ambas partes, el **a quo** juzgó que el núcleo del debate se circunscribía a determinar la naturaleza y régimen jurídico del contrato de renta vitalicia previsional -que unió al denunciante con la

sociedad actora en las presentes actuaciones-, en tanto de ello se derivaría la existencia -o no- de competencia material del órgano municipal para sancionar a empresas que despliegan un objeto societario similar al de la actora, ante los eventuales incumplimientos en que éstas pudieran incurrir en el decurso del contrato.

Partiendo -entonces- de tal premisa, estimó que el análisis del caso debía ser efectuado a la luz del régimen establecido en la Ley 24.241, puesto que aquella era la norma vigente al tiempo en que tuvieron lugar los hechos que motivaran la denuncia como -asimismo- al momento del dictado del acto impugnado. Para ilustrar sobre el particular, detalló el modo en que se instrumentaba el otrora sistema de capitalización, llevado adelante por las denominadas AFJP (Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), que estimo innecesario reproducir aquí en tanto no resulta materia de debate en el **sub examine**.

Enfocado en el reseñado marco, recordó que la renta vitalicia previsional debía ser contratada en forma directa por el afiliado con la compañía de seguros de retiro de su elección, conforme los procedimientos establecidos en las normas reglamentarias, siendo aquella entidad la única responsable del pago de la prestación correspondiente.

Así -continuó- cesaba el vínculo contractual habido con la AFJP y nacía uno nuevo con la compañía de seguros de retiro elegida, entidad que devenía responsable del pago del beneficio requerido. En párrafos siguientes, el análisis discurrió respecto de la forma en que se calculaba la renta y efectivizaba la prestación, materia también ajena al presente debate.

Sentado lo anterior precisó que, en tal contexto, los mentados contratos debían ajustarse a las pautas mínimas que dictaran en forma conjunta la Superintendencia de Seguros de la Nación y la Superintendencia de Administradoras de Fondos

de Jubilaciones y Pensiones, en relación a los aspectos vinculados con el tipo de rentas, la expectativa de vida de los beneficiarios y el interés técnico, entre otros, en tanto la intervención de los citados entes autárquicos estaba dada por su especialidad técnica, en el marco de las competencias que les fueron asignadas conforme la finalidad del régimen - esto es-, garantizar al destinatario previsional el goce de tal derecho.

Fijado el marco jurídico que -según el juzgador de grado- resultaba aplicable al **sub lite**, se abocó a determinar si el Juez de Faltas Municipal contaba con competencia material para intervenir en el caso.

Abocado a tal tarea, recordó que la denuncia formalizada ante la Dirección de Defensa al Consumidor y Usuario contra La Segunda Seguros de Retiro S.A. -que culminara con la aplicación de una sanción pecuniaria a la accionante-, se sustentó en sendos incumplimientos contractuales con relación al crédito que mensualmente le correspondía percibir al particular-denunciante.

Así las cosas -afirmó- la autoridad municipal debió inhibirse de intervenir en la especie, desde que la actividad fiscalizadora del cumplimiento de las obligaciones emanadas de los contratos de renta vitalicia resultaba una competencia propia de la Superintendencia de Administradoras de Fondos Jubilaciones y Pensiones, mientras que la competencia para aplicar sanciones -verificados los incumplimientos- correspondía a la Superintendencia de Seguros de la Nación [conf. lo establecido en el art. 155 de la Ley 24.241], a la luz de dos aspectos que estimó relevantes. De un lado, el art. 8 de la Ley 20.091 que establece que el control del funcionamiento y la actuación de todas las entidades de seguros -sin excepción- corresponde al citado ente, con exclusión de toda otra autoridad administrativa, sea nacional o provincial. Y, del otro, en razón de la especialidad -sobre

una base de especificidad técnica- que detenta el mentado organismo.

Por último, destacó que la Ley 24.241 entró en vigencia con posterioridad al estatuto que prevé los derechos del consumidor y del usuario -Ley 24.240- y, para más -agregó- la primera resulta ser una norma especial por lo que cabe acordarle prevalencia a la hora de determinar la competencia exclusiva para sancionar.

Apuntalado en los referidos fundamentos, concluyó que frente a tal panorama el Juez de Faltas debió apartarse de entender en el caso y, consecuentemente, remitir las actuaciones a la Superintendencia de Seguros de la Nación a fin de que el citado organismo verifique el incumplimiento contractual denunciado y, en tal caso, aplique la sanción que estimara corresponder.

Advirtió que tal solución no variaría aún en el supuesto que se pretenda conectar el incumplimiento contractual con la actuación previa de los agentes de seguros, cuando procuran la captación de clientes bajo ardides o información engañosa. Es que los incumplimientos que pudieran constatarse a partir de esa -u otra- actuación irregular, también encuentran adecuada respuesta dentro del marco normativo aplicable. Citó en apoyo de su análisis el art. 157 de la Ley 24.241 y los arts. 57 y 61 de la Ley 20.091.

Lo dicho -finalizó- lo es sin desconocer el carácter tuitivo del régimen que establece la Ley 24.240; empero, en los contratos como el aquí analizado, las competencias no pueden ser ejercidas indistintamente por cualquier autoridad administrativa.

Con todo, acogió la demanda promovida por la accionante y, en consecuencia, declaró ilegítimo el acto administrativo impugnado.

**2.** Contra el mentado pronunciamiento se alza la demandada a fs. 472/477.

Con el objeto de desbaratar los fundamentos del fallo, la apelante descalifica el razonamiento del sentenciante en base a los siguientes argumentos:

**a)** La denuncia formulada ante la Dirección de Defensa del Consumidor y Usuario, no requiere calificación jurídica de los hechos que se ponen en conocimiento de la autoridad municipal interviniente. Solo atiende a la plataforma fáctica que se expone para determinar si, en el caso, existe -o no- una relación de consumo susceptible de la aplicación del estatuto del consumidor y, por ende, de la intervención de la autoridad de aplicación de dicho cuerpo normativo.

De tal modo -señala- cualquiera sea el encuadre jurídico que se otorgue al caso, si se verifica la existencia de una relación de consumo, resulta competente para intervenir la autoridad de aplicación de la ley.

Sumado a ello -agrega- si el afectado promueve la denuncia ante la Dirección de Defensa del Consumidor, debe presumirse que voluntariamente se somete a tal competencia, mas allá de la calificación jurídica de los hechos denunciados.

**b)** En segundo término, señala que el marco legal de competencias atribuido legislativamente tanto a la Superintendencia de Seguros de la Nación como a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, se refiere a todos los aspectos relacionados con el control y fiscalización que el Estado debe efectuar sobre la actividad asegurativa, mas dicho ordenamiento no contempla mecanismos adjetivos que posibiliten arribar a una protección eficiente de los derechos de los usuarios del sistema. Dicha protección, en todo caso, podría alcanzarse como resultado indirecto pero nunca mediante la participación directa y concreta del consumidor afectado.

Por otra parte -aunque enlazado con lo anterior-, sostiene que los organismos del consumidor no ejercen el

control de funcionamiento y actuación de las entidades de seguros, ni de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, ni de la actividad asegurativa en general sino que, ante la denuncia de un particular -en el marco de una relación de consumo-, las autoridades de aplicación de las leyes 24.240 y 13.133 se encuentran obligadas a actuar, ejecutando el plexo normativo citado, con el objeto de velar por la observancia de los derechos del usuario en relación a un proveedor que -en este caso- resulta ser una compañía de seguros de retiro.

c) Con cita de doctrina autoral que estimó atinente, sostuvo que el estatuto del consumidor no es un conglomerado de normas excepcionales, sólo aplicables a determinadas circunstancias especiales, sino un microsistema a través del cual se concreta el principio protectorio que emana del art. 42 de la Constitución Nacional.

Bajo estas pautas -indica- el art. 3 de la Ley 24.240 expresamente establece que la normativa en cuestión se integra con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo -en particular la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia y la Ley 22.802 de Lealtad Comercial-, estableciendo -además- que en caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece el estatuto, prevalecerá la más favorable al consumidor.

Y, no menos importante -expresa-, el citado artículo establece que "*... las relaciones de consumo se rigen por el régimen establecido en esta ley y sus reglamentaciones sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica*".

Es aquí donde yerra el sentenciante -enfatisa- cuando interpreta que la normativa especial -y posterior- que regula los contratos de renta vitalicia excluye la aplicación de la normativa sobre derechos del consumidor a esa materia.

d) Por último, descarta que la Superintendencia de Seguros de la Nación sea el único organismo competente para aplicar sanciones a las compañías aseguradoras, en tanto el mecanismo contemplado en la ley 13.133 habilita a la autoridad administrativa a sancionar las irregularidades en las que eventualmente pudieran incurrir los prestadores o proveedores de bienes y servicios.

En base a los referidos argumentos, peticiona se haga lugar a la apelación interpuesta y se revoque el pronunciamiento impugnado.

3. Ejerciendo su derecho a réplica a fs. 480/487 la actora solicita se confirme el pronunciamiento de grado.

En lo sustancial, alega que el memorial de la contraria no porta una crítica concreta y razonada de aquellas partes del fallo de las cuales manifiesta agravarse -que detalla en forma pormenorizada- sino que, por el contrario, su pieza recursiva contiene una serie de disconformidades genéricas que tornan insuficiente la apelación intentada.

II. Expuestos de tal modo los antecedentes de la cuestión planteada, adelanto que el recurso articulado no habrá de prosperar.

1. Conforme han quedado delineados los ejes centrales del conflicto, juzgo que -en primer lugar- el tema a decidir se circunscribe a determinar si el régimen estatuido por las leyes 24.240 y 13.133 -protectorios del derecho de defensa del consumidor y del usuario- resulta de aplicación al **sub judice** o, por el contrario, si tal como lo entendió el magistrado inferior, resulta excluyente la aplicación de la Ley 20.091, teniendo en cuenta la particular materia involucrada en la especie. A partir de develar este primer interrogante esencial, emergerá la competencia -o incompetencia- del Juez de Faltas Municipal para intervenir en el caso, en tanto autoridad de aplicación del estatuto del consumidor. Luego, de resultar afirmativa la respuesta a tal

interrogante, cabrá juzgar el modo como se ejerció la competencia a tenor de los expesos cuestionamientos que formulara la accionante al actuar estatal.

**2.a.** Para iniciar el análisis propuesto estimo necesario establecer en forma previa -por tratarse de un aspecto puntualmente controvertido- si entre el denunciante y la sociedad aquí actora existió una **relación de consumo** que habilite la aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor para luego, en caso de responder afirmativamente a tal indagación -aún así- determinar si por la específica materia bajo trato, corresponde que la cuestión competencial se regule por las disposiciones de la Ley 20.091.

A partir de las reformas constitucionales de 1994, los derechos de los consumidores y usuarios gozan de rango constitucional -arts. 42 y 43 de la Constitución Nacional y 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires- que, al igual que las prescripciones de la Ley 24.240, otorgan un amplio significado a las expresiones "consumidores" y "usuarios". Empero, ello no significa que el régimen de protección se agote allí. Precisamente y con la finalidad implícita en el sistema de otorgar protección al más débil de la relación de consumo, es posible derivar que la normativa del consumidor, no se ciñe exclusivamente a lo reglado en la citada Ley 24.240, sino que se integra con aquellas normas que resulten aplicables a la relación jurídica de consumo. Ello surge con claridad del art. 3 de la Ley 24.240, que establece que las disposiciones de la ley de defensa del consumidor se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo, en particular la Ley 25.156 -de Defensa de la Competencia- y la Ley 22.082 -de Lealtad Comercial-.

En consecuencia, surge que es a partir de tales bases que corresponde definir la mentada relación de consumo, que viene así a abarcar todas aquellas circunstancias que rodean



o se vinculan a una actividad encaminada a satisfacer la demanda de bienes y servicios para destino final de consumidores y usuarios.

Al referirse al consumidor, la Ley 24.240 en su art. 1 alude en forma indistinta a toda persona física o jurídica que adquiere un bien o servicio para utilizarlo o consumirlo ella misma o su grupo familiar. Por su lado, el art. 2 considera proveedor de aquellos bienes y servicios a toda persona física o jurídica de naturaleza pública o privada, que de manera profesional preste servicios a consumidores o usuarios.

Es evidente que para la Ley 24.240 la causa fin de la relación es el destino último de consumo, constituyéndose así en el elemento calificador de las normas que conforman la materia. De no darse esta circunstancia, la ley de protección del consumidor devendría inaplicable.

**b.** Conforme se desprende del expediente administrativo N° 12.169-8-05 -que en este acto tengo a la vista-, La Segunda Seguros de Retiro S.A. es una sociedad que se dedica en forma habitual y profesional a la oferta de seguros de renta vitalicia en los términos en que la Ley 17.418 regula la actividad [cfr. fs. 26 y 44/47 de las actuaciones administrativas], circunstancia -por lo demás- no controvertida en la especie [cfr. escrito de demanda de fs. 11/29 del presente, en especial, fs. 12 vta. a 14]. En consecuencia, no cabe duda que la demandada es "proveedora" de un servicio: seguros de renta vitalicia.

Por otra parte, en el marco del sistema previsional que contempla la Ley 24.241, el denunciante en aquellas actuaciones, Francisco Alberto Chelia -cumplido el procedimiento establecido en los arts. 48, 49, 50 y ccdtes. del citado cuerpo legal [cfr. fs. 4/24 y 35/36]-, solicitó la concesión del retiro definitivo por invalidez, bajo la modalidad denominada renta vitalicia previsional [conf. art.

101 de la referida normativa]; a tal efecto, había contratado con la actora, La Segunda Seguros de Retiro S.A. [v. fs. 42/47]-, circunstancia indiscutida en autos [v. escrito de demanda, fs. 12 vta./13 vta.]. En este sentido y conforme lo antes expresado, es posible afirmar sin vacilación alguna, que el denunciante de marras, resultó consumidor final de la relación reseñada conforme art. 1 de la Ley 24.240.

c. Para más, la relación contractual que vinculó al Sr. Chelia con La Segunda Seguros de Retiro S.A., no se encuentra prevista dentro de las exclusiones que prevé el art. 2 de la Ley 24.240 [texto según Ley 26.361], con lo cual, por lo dicho hasta aquí, es dable concluir que, en el presente caso, se revelan los elementos legalmente exigidos para tener por configurada una relación de consumo, toda vez que el contrato de renta vitalicia previsional se celebró entre un consumidor final -el asegurado Chelia- y una persona jurídica -la aseguradora, La Segunda Seguros de Retiro S.A.- quien, actuando profesionalmente, se obligó a prestar un servicio conforme las pautas derivadas de la Ley 24.241.

Con todo, juzgo que el **sub examine** se encuentra alcanzado por la Ley 24.240.

**3.a.** Sentado lo anterior, corresponde dirimir si la aplicación del estatuto legal de defensa de consumidores y usuarios, queda desplazada por la Ley 20.091, tanto en razón de la especificidad de la materia como de las previsiones y competencias que esta última norma contempla.

Previo ingreso a tal análisis, es oportuno señalar que la Ley 24.240 -y su similar provincial, ley 13.133- tiende a la debida tutela y protección del consumidor o el usuario y, a modo de "purificador legal", integra sus normas con las del resto del orden jurídico, de modo tal que -al momento de su aplicación- se impone realizar una interpretación de su texto que no produzca un conflicto internormativo, ni malogre o controvierta los derechos y garantías que, en tal sentido,

consagra el art. 42 de la Constitución Nacional [cfr. C.S.J.N. Fallos 329:695, del Voto del Ministro Dr. Zaffaroni]. Es por ello que, en lo que respecta al **sub judice**, debe intentarse -en la medida de lo posible- una conciliación consistente entre el sistema de protección establecido en la Ley 24.240 y las disposiciones que emanan de la Ley 20.091.

**b.** Llegado este punto cabe recordar que la Superintendencia de Seguros de la Nación es una entidad autárquica -en jurisdicción del Ministerio de Economía y Finanzas-, que tiene por función el control de los aseguradores en toda la República, en lo relacionado a su régimen económico y técnico en salvaguarda, primordialmente, de la fe pública y de la estabilidad del mercado asegurador [cfr. doct. C.S.J.N. Fallos 316:188; 317:1541].

El régimen instaurado por la Ley 20.091, resulta demostrativo de la preocupación del legislador por resguardar la confianza pública en el sistema de seguros, al implementar un control no solo para las entidades autorizables, sino también con referencia a los planes de seguros y sus elementos técnicos y contractuales [cfr. doct. C.S.J.N. Fallos 314:1460]. Es que tanto la típica forma de producir en masa como la función social del seguro, exigen que la autoridad de control disponga de los medios indispensables para salvaguardar los fines que le son propios y el bien común específico ínsito en ella. De allí las extensas facultades de control y decisión de la Superintendencia de Seguros y la necesidad de reconocer al organismo una razonable amplitud para apreciar los factores y datos técnicos que entran en juego en la materia [cfr. doct. C.S.J.N. Fallos 316:188].

Visto desde esta perspectiva, cobra real sentido el art. 8 de la Ley 20.091 cuando prescribe: "... *El control del funcionamiento y actuación de todas las entidades de seguros,*

*sin excepción, corresponde a la autoridad de control organizada por esta ley, con exclusión de toda otra autoridad administrativa, nacional o provincial...”.*

En efecto, por su especialidad en la materia y conforme las atribuciones otorgadas por el legislador, la Superintendencia de Seguros de la Nación resulta -sin excepción y sin duda alguna- el órgano controlador y fiscalizador de la actividad aseguradora -en todas sus ramas- en lo relativo a las cuestiones técnicas, económicas y financieras.

Y el ejercicio de esta actividad propia, que posa su visión estrictamente en las entidades aseguradoras, en nada se contrapone con las previsiones contenidas en la Ley 24.240 desde que esta última se enfoca en el consumidor o usuario final de los servicios prestados por aquéllas.

Coincido entonces con la recurrente cuando postula que el régimen establecido en la Ley 24.240 se aplica aún cuando el proveedor, por la actividad que desarrolla, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica [conf. art. 3 de la citada norma], en el caso, por la Ley 20.091.

En el sentido antes indicado, resulta claro que las amplias facultades de fiscalización y control otorgadas a la autoridad de aplicación por la Ley 20.091, se encuentran direccionadas a la supervisión de la actividad aseguradora como tal sin ingresar al área de las contrataciones individuales del seguro en forma directa, aún cuando -por sus efectos- concedo que pudieran llegar a influir en éstas.

**c.** Por el contrario, la normativa aplicable a la relación de consumo, atiende con especial preferencia la vinculación inmediata entre el prestador del servicio -en este caso, la aseguradora- y su beneficiario, en aras de activar la protección y la defensa de los consumidores y usuarios.

Con lo dicho hasta aquí, no corresponde concluir sino que la Ley 20.091 no desplaza -en la especie- a la Ley 24.240, desde que se origina en una relación de consumo entre el usuario del servicio y su prestador, escenario de actuación propio de la norma mencionada en último término.

4. Precisado lo anterior, se impone admitir la competencia de la Justicia Municipal de Faltas Municipal para intervenir en el trámite.

En efecto, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires rige la ley 13.133 que establece las bases legales para la defensa del consumidor y el usuario, de conformidad a los términos del art. 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de establecer las reglas de las políticas públicas y los mecanismos administrativos y judiciales para la efectiva implementación -en el ámbito provincial- de los derechos de los consumidores y usuarios reconocidos en las Constituciones nacional y provincial y de las normas de protección consagradas en la Ley Nacional de Defensa del Consumidor 24.240 y disposiciones complementarias [cfr. art. 1 ley 13.133 y doct. esta Cámara causa **1680-MP "Juzgado Nº 4 del Tribunal de Faltas del Partido de General Pueyrredon"**, res. del 4-III-2010].

A tal efecto, los Municipios han sido dotados de competencia para llevar adelante los procedimientos de contralor y juzgamiento de las infracciones cometidas, en el marco de la relación de consumo de bienes o servicios, estableciendo el trámite del procedimiento administrativo ante el órgano de aplicación [cfr. arts. 36 a 78 y 79 ley 13.133 y doct. esta Cámara causa **1680-MP "Juzgado Nº 4 del Tribunal de Faltas del Partido de General Pueyrredon"**, citada].

Con este enfoque, cabe admitir que el Juez de Faltas -en tanto órgano de la administración municipal con funciones jurisdiccionales [cfr. doct. S.C.B.A. causa B. 62.266

"Andrenacci", sent. del 8-VII-2008]- resulta competente para emitir actos de naturaleza sancionatoria en el marco de aplicación de las leyes 24.240 y 13.133. Y, tal como quedara expuesto en los párrafos precedentes, al **sub lite** le resultan plenamente aplicables los citados ordenamientos.

Verificada entonces la competencia del Juez de Faltas Municipal, juzgo que la sentencia dictada por el **a quo** -que declaró ilegítimo el acto impugnado en razón de la incompetencia del órgano que procediera a su dictado-, merecería revocarse.

5. Ahora bien, no soslayo que en oportunidad de promover la demanda de autos la accionante también cuestionó la legitimidad del acto sancionatorio desde otros frentes, a saber: **i)** vicio en la causa, ante la inexistencia de relación de consumo, incumplimiento del deber de información, cumplimiento a las condiciones pactadas y mala fe; y **ii)** vicio en el objeto por violación a la ley e irrazonabilidad [cfr. escrito de demanda de fs. 11/29], que el sentenciante de grado deliberadamente apartó del examen inicial, en pos de dilucidar -en primer término- el vicio en la competencia denunciado [cfr. fallo de fs. 459/466, en especial considerando I, puntos 3 y 4].

Dichos argumentos merecen ser abordados en esta instancia en cumplimiento de aquellos postulados superiores que -ante este tipo de supuestos- tornan operativa la figura de la llamada adhesión implícita a la apelación [cfr. doct. S.C.B.A. causas C. 98.059 "Passadore de Mónaco", sent. del 7-V-2008; C. 101.1860 "Calió", sent. del 11-III-2009; C. 99.315 "Greco", sent. del 25-II-2009, entre otros; esta Cámara causa **V-1117-BB1 "Cortés"**, sent. del 21-V-2009; **C-2593-DO1 "Lacava"**, sent. del 2-II-2012, entre otras].

Abordaré entonces a continuación las restantes irregularidades denunciadas, con excepción de aquellas que la accionante calificara como vicio en la causa por inexistencia

de la relación de consumo y vicio en el objeto "por violación de la ley", en tanto estas cuestiones fueron analizadas en el apartado II, punto 2 de este voto, donde concluyera en la efectiva existencia de una relación de consumo entre el Sr. Chelia -denunciante en sede administrativa- y la aquí actora y, por ende, la aplicación al **sub judice** de la Ley 24.240.

6. En primer lugar, habré de determinar si la conducta adjudicada a La Segunda Seguros de Retiro S.A. es susceptible de ser encuadrada, como lo ha hecho la Municipalidad accionada, como violatoria de los arts. 4, 19 y 37 **in fine** de la Ley 24.240, normas regulatorias de los deberes de información, respeto a las condiciones del servicio contratado y el principio de buena fe, respectivamente.

a. En tal sentido, advierto que en la resolución de fecha 31-05-2007 del Juzgado de Faltas comunal -aplicativa de la sanción a la empresa actora- se entendió configurada: (a) una clara transgresión a los deberes de información y buena fe en la etapa previa a la conclusión del contrato; (b) una violación al art. 19 de la Ley 24.240, en la medida que el consumidor reclama el cumplimiento de lo oportunamente ofrecido que dista mucho de lo prestado por la compañía, afectando claramente sus intereses económicos; (c) una inducción al error por parte de la actora hacia el consumidor al momento de celebrar el contrato, en tanto "*... a través de una información falsa, se ha logrado obtener la firma de un contrato que no refleja el acuerdo de partes...*"; (d) la imposición al denunciante-consumidor de una cláusula que importe renuncia a sus derechos, de carácter abusivo, que causa un desequilibrio importante entre las obligaciones de las partes en perjuicio del primero [v. fs. 450/456 del expte. 12169-8-2005].

b.1. En su escrito de demanda [fs. 11/29], la actora -en lo que aquí interesa- alegó que el señor Chelia recibió asesoramiento por parte de "*... supuestos especialistas en la*

*materia elegidos por él mismo...”, apuntando también que “... la póliza es por demás detallada [...], si no hubiera sido acorde con lo que él solicitó conforme la ley de seguros podría haber denunciado tal circunstancia como en cualquier otro seguro” [en ambos casos textual conforme se desprende de fs. 23].*

*Refuerza su postulación afirmando que “... en su solicitud de renta vitalicia previsional, en la parte relacionada con la selección de modalidad de la prestación, el Sr. Chelia reconoció conocer el carácter irrevocable de un contrato de renta vitalicia previsional...”.*

*Y, finalmente, concluye su razonamiento señalando que “... lo prometido es lo que figura en su solicitud [...] y lo efectivamente acordado conforme el contenido de la póliza...”.*

**b.2.** En ocasión de contestar la acción y específicamente en relación a la materia bajo trato [v. punto II.5 “Justificación particular de la resolución cuestionada”, fs. 127 vta./129] el Municipio, en aras de resistir la pretensión, utiliza fórmulas por demás generales para referirse a la concurrencia de los elementos esenciales en el acto administrativo producido (causa, objeto y finalidad) y a los poderes y facultades de los gobiernos locales para la aplicación de sanciones en materia de defensa del consumidor, señalando -respecto de la relación entre la sanción de multa aplicada y su monto económico- que, de considerarse este último excesivo, es factible su morigeración de manera prudencial por la jurisdicción.

**b.3.** Observando la documental obrante a fs. 38/39 de las actuaciones administrativas **supra** citadas -denominada “Cotización Renta Vitalicia Previsional”- surge que la propuesta de renta inicial mensual ascendería a la suma de \$ 1.582,30, consignándose también allí que “... si el resto de la póliza difiriera del contenido de la propuesta, la diferencia se considerará aprobada por quienes tengan derecho a percibir



*las rentas si éstos no reclaman dentro de un mes de haber recibido la póliza...". Al momento de su concreta emisión, el monto original ascendió -en definitiva- a la suma de \$ 1.594,55 [conf. fs. 42/50].*

Por su parte, el denunciante se disconformó con este valor, afirmando que no se le liquidó el excedente prometido en los primeros meses y, una vez liquidado, éste no se ajustó a la propuesta inicial [v. denuncia de fs. 1].

**b.4.a.** El art. 4 de la Ley 24.240, reza: "*... el proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada con claridad necesaria que permita su comprensión*".

Por su parte el art. 19, que norma las modalidades de prestación del servicio, establece que "*... Quienes presten servicios de cualquier naturaleza están obligados a respetar los términos, plazos, condiciones, modalidades, reservas y demás circunstancias conforme a las cuales hayan sido ofrecidos, publicitados o convenidos*".

Finalmente el art. 37, que fija pautas de interpretación de los contratos sometidos al ámbito protectorio de la ley- dispone que "*... se tendrán por no convenidas: a) Las cláusulas que desnaturalicen las obligaciones o limiten la responsabilidad por daños; b) Las cláusulas que importen renuncia o restricción de los derechos del consumidor o amplíen los derechos de la otra parte; c) Las cláusulas que contengan cualquier precepto que imponga la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del consumidor. La interpretación del contrato se hará en el sentido más favorable para el consumidor. Cuando existan dudas sobre los alcances de su obligación, se estará a la que sea menos gravosa. En caso en que el oferente viole el deber de buena*

*fe en la etapa previa a la conclusión del contrato o en su celebración o transgreda el deber de información o la legislación de defensa de la competencia o de lealtad comercial, el consumidor tendrá derecho a demandar la nulidad del contrato o la de una o más cláusulas. Cuando el juez declare la nulidad parcial, simultáneamente integrará el contrato, si ello fuera necesario”.*

Frente al panorama trazado y con base en las posiciones esgrimidas por las partes, es del caso entrar a ponderar si la resolución sancionatoria emitida -ilustrativa en punto a la enumeración de las normas presuntamente quebrantadas por la sociedad actora- resulta a la vez fundada en relación a los incumplimientos imputados a la actora, esto es, si cada una de las concretas infracciones endilgadas, se corresponden con precisas conductas observadas por la accionante. Y, en tren de verificar tal correspondencia, advierto algunas omisiones que me llevarán a propiciar la revocación de lo decidido por el funcionario municipal actuante.

**b.4.b.** Una atenta lectura a la resolución en crisis, revela que: (i) la mayor parte de su extensión [4,5 fojas sobre un total de 7], están dedicadas a resolver la competencia del órgano llamado a decidir la cuestión; (ii) solo una (1) foja aborda la temática relacionada con la “Información al consumidor” -en la que se citan las normas supuestamente violadas-; y (iii) la foja restante, es dedicada a la porción estrictamente resolutoria del acto [v. fs. 450/456].

En lo que hace a la infracción a los deberes de información y de buena fe -cimientos de la relación de consumo-, la resolución omite toda referencia que permita vincular la conducta desplegada por la actora con las normas aplicadas, abusando en la utilización de apelaciones genéricas y dogmáticas, por sí inidóneas para vincular el

proceder habido con el comportamiento debido y la sanción prevista en caso de inobservancia de aquél.

**b.4.c.** A la luz de tal observación, la referencia que la resolución trae -a guisa de fundamento- respecto a que "*... la voluntad del denunciante ha sido viciada por una actitud incorrecta que lo indujo al error al momento de celebrar el contrato ... a través de una información falsa, se ha logrado obtener la firma de un contrato que no refleja el acuerdo de partes, y por consiguiente carece de voluntad el consumidor, quien ha sido inducido a actuar bajo uno de los vicios de la voluntad que es el error...*" [v. fs. 455], adolece del imprescindible anclaje en los hechos comprobados -a tenor de lo relevado en el pronunciamiento-, lo que deja sin debido sustento a lo afirmado, transformándolo en una aseveración -reitero- puramente dogmática.

Así, no surge que la póliza emitida por La Segunda Seguros de Retiro S.A. pueda haber inducido al error del consumidor respecto a elementos esenciales del producto o servicio contratado, luciendo como una situación de aprovechamiento de la buena fe o inexperiencia de aquél. Por la misma senda, no se menciona explícitamente en la resolución conducta alguna que merezca reproche o cuáles intereses económicos del consumidor devinieron -por tal causa- así burlados, frustrándose sus razonables expectativas sobre el servicio ofrecido.

Tal ausencia de razones sirve para poner al descubierto la existencia de un vicio en la causa del acto -entendida como los antecedentes de hecho y de derecho que se invocan como correspondientes con la realidad objetiva emergente de lo actuado-, que permite considerarlo -por ello- nulo y pasible de ser analizado a partir de la motivación del acto, toda vez que no es sino allí donde deben encontrarse expuestos.

Por tal razón, no encontrándose suficientemente detallados los hechos debidamente acreditados, encuadrables en las normas legales que tipifican las faltas imputadas en el sumario que, a su vez, configuran la causa de la decisión sancionatoria, es dable concluir que se ha configurado un acto inidóneamente fundado [conf. art. 108 del Dec. Ley 7647/70; argto. a contrario S.C.B.A. causa B. 59.960 "Gatti", sent. de 23-IV-2003].

En consecuencia, desde tal mirador, la Administración mal hubo de encuadrar la conducta imputada a la actora como violatoria de los ya referidos arts. 4, 19 y 37 **in fine** de la Ley 24.240.

**III.** Si lo expuesto es compartido, propongo a mis distinguidos colegas confirmar el pronunciamiento de fecha 18-04-2011 obrante a fs. 459/466 en cuanto hace lugar en todas sus partes a la demanda intentada en autos por la actora y declara la ilegitimidad del acto administrativo dictado por el señor Juez de Faltas Municipal N° 3 del Partido de General Pueyrredon en fecha 31-05-2007 en el expediente administrativo 12169/8/2005, imponiéndose las costas de ambas instancias en el orden causado [art. 51 inc. 1° del C.P.C.A. y 274 del C.P.C.C.].

En atención a lo expuesto, voto por la **negativa**.

**A la misma cuestión planteada, el señor Juez doctor Riccitelli dijo:**

Aunque arribo a la misma solución que el colega ponente, lo hago en base a la confirmación de los fundamentos -con adicional desarrollo- que porta el fallo de grado.

**I.** Tengo para mí que lo que corresponde determinar en este proceso no es si la contratación de seguros es un negocio jurídico alcanzado por la protección de la legislación tuitiva del consumo. Por fuera de un intento inicial de la accionante de pretender sustraer de los principios rectores de la normativa de defensa del consumidor

a la celebración de contratos de renta vitalicia (cfr. fs. 22/22 vta. y 26 de esta causa) -postura que se contrapondría sin suerte a lo establecido por el art. 3 **in fine** de la Ley N° 24.240-, no es menos cierto que expresamente reconoce que la protección de los derechos de las personas que contratan con la sociedad actora está garantizada también en el régimen del seguro (cfr. fs. 19 vta.). Y solo desde allí podría entenderse la afirmación de la impugnante en cuanto sostiene que "... en ningún momento cuestionó que [la autoridad municipal] careciera de competencia para fiscalizar, en los casos que corresponda, el acatamiento de la Ley de Defensa del Consumidor por parte de los sujetos mencionados en dicha normativa..." sino que lo que postula en el litigio es que "... dicho órgano no es la autoridad que se encuentra llamada a intervenir en este caso, porque la actividad que despliega [la actora] se encuentra bajo la exclusiva supervisión de la Superintendencia de Seguros de la Nación..." (cfr. fs. 18).

A tenor de lo relevado tampoco se encuentra en entredicho en la presente causa la competencia municipal que, **en general**, han reconocido tanto la Ley Nacional N° 24.240 como su código de implementación provincial ley N° 13.133, para la protección de los derechos del consumidor y, dentro de ese marco, para la aplicación de las medidas preventivas, correctivas y sancionatorias que dichos marcos normativos estatuyen en pos de la consecución del objetivo constitucionalmente tasado por los arts. 42 y 38 de las Constituciones Nacional y Provincial, respectivamente. Por ello, la argumentación volcada por la accionada en el apartado II.4.1. del escrito de contestación de demanda (fs. 121 vta./124) y reiterados parcialmente a fs. 475 vta. **no resulta dirimente** en la controversia que llega a esta Alzada.

Lo que ha campeado a lo largo de todo el procedimiento administrativo como del presente litigio es, empero, si los derechos de los consumidores de seguros pueden hacerse valer,

no ya mediante la intervención de las autoridades nacionales, provinciales y municipales definidas por la Ley N° 24.240 y su similar provincial N° 13.133 o ante sus exclusivos estrados, sino llevando las denuncias y reclamos por ante la Superintendencia de Seguros de la Nación, órgano federal que no se encuentra enumerado en aquellos marcos normativos pero que resulta ser la autoridad federal con competencia exclusiva en materia de seguros y que está llamada a intervenir de conformidad con las Leyes N° 17.418, 20.091 y 22.400 y sus normas reglamentarias (cfr. fs. 68, 97, 105, 107, 108 vta./109 vta., 117 vta./121, 445/446, 452/454 del expte. adm. acollarado y fs. 17/21 y 124 **in fine**/125 del expediente judicial).

Este y no otro es el **thema decidendum** que arriba aún en disputa a esta Cámara, a la luz de lo resuelto por el juez de grado, del memorial de apelación de la accionada y de la réplica de la sociedad actora.

Las posiciones encontradas de los litigantes se construyen con la mira puesta en un reivindicado desplazamiento de un régimen normativo por otro. Así, la sociedad actora predica que las Leyes N° 17.418, 20.091 y 22.400 y sus normas reglamentarias actúan como regímenes que otorgan competencia exclusiva y excluyente a la Superintendencia de Seguros de la Nación por fuera de toda otra autoridad nacional, provincial y municipal, cuando se debate cualquier aspecto de la relación contractual del seguro, mientras que el Municipio accionado apuntala la competencia del órgano que dictó el acto enjuiciado en la prevalencia de la competencia de las autoridades reconocidas por la Leyes nacional N° 24.240 y provincial 13.133 si el objeto de la disputa versa sobre la protección de los derechos del contratante de seguros como consumidor de una relación de servicios.

Frente a las visiones equidistantes de las partes, el juez de grado en el pronunciamiento apelado se ha inclinado por la primera construcción, si bien con un razonamiento que también incluye a la Ley Nacional N° 24.241 -por estar en juego un contrato de renta vitalicia previsional- y que primordialmente tuvo en cuenta la especialidad del órgano federal cuya competencia exclusiva en la materia fue fijada por el art. 8 de la Ley 20.091. El colega ponente, en esta parcela, acuerda razón a la Municipalidad accionada, aunque con un esquema de interpretación integrativo de todos los regímenes en juego que, si bien comparto en su contextualización teórica, me convence para la construcción de una fundamentación diversa a la predicada en su voto.

Introducción mediante, volcaré en los párrafos siguientes mi parecer jurídico en la temática examinada.

1. El Constituyente nacional, al incorporar en el art. 42 de la Carta Magna el reconocimiento de los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios, conminó a **las autoridades** a proveer la protección de esos derechos. Por ser una norma programática, la pluralidad a la que recurrió el Constituyente para encomendar la tarea de velar por la efectiva defensa del consumidor, posee relevancia significativa a la hora de fijar un criterio para la solución de la presente controversia.

Por principio, como frente a cualquier otro derecho o garantía consagrado en la Constitución Nacional, en el caso de la protección de los derechos del consumidor, todos y cada uno de los componentes del Estado resultan llamados a actuar para su efectivo goce y resguardo, bien entendido que ello así será en un esquema razonable de distribución de funciones cuyo quicio se apuntala primeramente en la asignación constitucional de misiones exclusivas o concurrentes entre Provincias y Gobierno Federal y, más luego, en la adjudicación legal de competencias que puede responder a

diversos criterios tales como descentralización territorial, política de fomento, especialidad técnica, complejidad en la materia, cuantía del asunto, entre otras variables posibles y comúnmente aceptadas.

Habrà de estarse, por tanto, a los esquemas constitucionales y normativos de distribución competencial para establecer cuáles órganos o estamentos estatales están llamados a cumplir con la manda fijada por el Constituyente nacional en el extenso ámbito de la protección del derecho del consumidor.

No resulta aventurado sostener, en una primera aproximación, que el art. 42 de la Constitución nacional no reservó en exclusividad al Gobierno Federal tomar a su cargo la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores. Prueba de ello es que el constituyente bonaerense al incorporar el art. 38 a la Carta local, puso en cabeza de la Provincia de Buenos Aires la responsabilidad de proveer el establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos, aunque no haya incluido expresamente entre las misiones provinciales la de proveer la protección de esos derechos, como sí lo hace la Constitución nacional. Y esa atribución competencial, en juego armónico con lo prescripto en el art. 1 **in fine** de la Constitución bonaerense, no ha sido puesta en tela de juicio por el Congreso de la Nación, el que ha echado mano a tal habilitación constitucional provincial al valerse del gobierno de la Provincia para poner en práctica dentro de su territorio al régimen creado por la Ley N° 24.240.

Empero, el análisis normativo no puede detenerse allí. Hay que hurgar en los términos usados por el legislador nacional al sancionar la Ley del Defensa del Consumidor y verificar si el régimen por ella estatuido es omnicompreensivo de toda atribución competencial en la temática de la protección del consumidor y usuario (como lo postula la



accionada) o si -por el contrario- actúa como una norma de final resguardo frente a la ausencia de otras **autoridades** que, en cumplimiento del mandato constitucional fijado por el art. 42 de la Constitución nacional, se encuentran conminadas a velar por los derechos allí garantizados y protegidos en los ámbitos funcionales de especialidad asignados normativamente.

2. Bien es sabido que el Congreso Nacional al sancionar la Ley N° 24.240 tuvo como objetivo fijar un marco normativo de defensa de los derechos de consumidores y usuarios (cfr. art. 1°). En pos de materializar aquella finalidad instituyó una autoridad federal de aplicación -a la sazón, la Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción de la Nación- confiriéndole una serie de facultades para garantizar la aplicación del novel régimen, entre ellas la de recibir y dar curso a las inquietudes y denuncias de los consumidores y usuarios [arts. 41 y 43 inciso c) de la Ley].

Paralelamente, el legislador nacional reconoció a los gobiernos de Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires una competencia territorial delegada para el control, vigilancia y juzgamiento de las presuntas infracciones, cometidas en sus respectivas jurisdicciones, frente a violaciones o incumplimientos del ordenamiento federal y de sus normas reglamentarias [cfr. art. 41 **in fine** de la Ley]. A pesar de reconocer en el art. 42 la existencia de facultades concurrentes, el Congreso nacional únicamente lo hizo para reforzar las prerrogativas de la autoridad federal de aplicación y no a la inversa. Prueba de ello es el propio texto del precepto citado y también el art. 43 -último párrafo- de la Ley cuando expresamente contempla la posibilidad de la Secretaría de Comercio Interior nacional de delegar -entre otras y en lo que aquí nos ocupa- la facultad contemplada en el inciso c) de dicho precepto.

Este esquema de autoridad nacional de aplicación -por un lado- y gobiernos de Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires como autoridades locales con atribuciones delegadas para la aplicación de la Ley N° 24.240 -por otro- lo comparte y sostiene la propia dependencia municipal que interviniera en el trámite administrativo que, a la postre, diera origen al presente proceso [cfr. segundo considerando de la Resolución de fs. 108/111 del expediente administrativo acollarado], lo cual me releva de mayor desarrollo argumental.

Aunque fácilmente inteligible la distribución de competencias que delineara el Congreso nacional en el Capítulo XI del Título II de la Ley N° 24.240, del resto del mentado régimen pueden extraerse adicionales conclusiones que fijan más precisos contornos a la temática analizada. Poso mi atención en el art. 64 de la Ley y de dicha norma colijo un accionar legislativo que, lejos de reconocer genéricamente injerencia local en todos los supuestos en los cuales pueda hallarse involucrada la tutela de derechos de consumidores y usuarios, ha preferido habilitar la intervención de los gobiernos de Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires de manera puntual y específica -en el caso, para el control y vigilancia del cumplimiento de la Ley de Lealtad Comercial-, consagrando hasta un restringido supuesto de subdelegación en autoridades municipales.

De sostenerse que con la sanción de la Ley N° 24.240 el Congreso Nacional invistió a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires con amplias prerrogativas para entender en todo universo en el que el derecho de consumidores y usuarios se encuentre en debate, el art. 64 de dicho ordenamiento debería ser considerado superfluo por contener una innecesaria delegación específica. Mas tal hermenéutica está vedada por cuanto las leyes deben interpretarse evitando suponer la inconsecuencia, la falta de previsión o la omisión involuntaria del legislador; de ahí que cuando la ley emplea

determinados términos y omite, en un caso concreto, hacer referencia a un aspecto, la regla más segura de interpretación es que esos términos no son superfluos, sino que su inclusión se ha realizado con algún propósito, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad legislativa (doct. C.S.J.N. Fallos 331:866).

En resumen y con lo anterior en mira, bien puede afirmarse que ni la Ley N° 24.240 ha instituido una competencia monolítica nacional en materia de defensa de derechos del consumidor ni tampoco ha establecido una delegación genérica de competencias en los gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires para velar por el efectivo goce de las garantías estatuidas por el art. 42 de la Constitución nacional en sus respectivos territorios. Es que a algunos sectores del quehacer económico en los cuales se desarrollan relaciones de consumo y que están sometidos a una regulación federal exclusiva -producto de la delegación de poderes contenida en el art. 75 inciso 12° de la Constitución nacional-, el Congreso federal ha omitido someterlos a las autoridades de aplicación -sea federal sea delegadas- de la Ley N° 24.240, por cuanto ha guardado silencio -contrariamente a lo efectuado en el art. 64 de la mentada Ley- respecto de los órganos llamados a cumplir con la manda contenida en el art. 42 de la Constitución nacional.

Y frente a ese silencio caben dos alternativas: de un lado, escrutar en la regulación sectorial federal si el Congreso Nacional ha creado organismos públicos con competencia técnica específica y, de haberlo hecho, los ha responsabilizado de la encomienda del art. 42 de la Constitución Nacional [doct. C.S.J.N. Fallos 328:2671, por remisión al Dictamen de la Procuración General de la Nación; ver también Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia **in re** "Correo Argentino", sent. de 23-IX-2008 en Litoral 2010

(abril)] y, del otro, frente a la comprobada ausencia de propias autoridades de aplicación para dichos ámbitos económicos, recurrir como final resguardo competencial en la defensa de los derechos de usuarios y consumidores a las entidades públicas a las que se inviste -según los art. 41 y sptes. de la Ley N° 24.240- de prerrogativas y facultades de actuación en esta particular temática.

3. Superada la faena interpretativa inicial y fijados los parámetros de abordaje, cabe adentrarse en el concreto litigio que arriba a esta Alzada.

La sociedad actora, desde los albores del procedimiento administrativo de cuyo desarrollo da cuenta el Expte. 12169-9-2005 y en el presente proceso judicial, ha cuestionado la competencia de las autoridades municipales para entender y resolver en una denuncia formulada por uno de sus asegurados en la que se le imputa información imprecisa, actuación desleal en el proceso de contratación e incumplimientos en la ejecución del contrato respecto a lo prometido durante las negociaciones previas. En todos los casos, recurriendo al régimen normativo nacional del seguro, ha postulado que la única autoridad con competencia exclusiva y excluyente para juzgar su actuación como aseguradora frente a su contratante es la Superintendencia de Seguros de la Nación. De ello también ha estructurado su defensa advirtiendo que de reconocerse competencia local en el ámbito del seguro, podría verse sometida a dos procedimientos sancionatorios por un mismo hecho, esto es, por la supuesta violación de derechos del asegurado en su carácter de consumidor del servicio de seguros, atentándose contra el principio constitucional del **non bis in ídem**.

La Municipalidad accionada controvierte la postulación actora sosteniendo la inexistencia de superposición de competencias entre el órgano municipal y la Superintendencia de Seguros de la Nación. Puntualiza, con citas de Fallos de

la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que el organismo del Gobierno federal tiene por función el control de los aseguradores de todo el país en lo relacionado a su régimen económico y técnico en salvaguarda primordialmente de la fe pública y de la estabilidad del mercado asegurador, empero le desconoce competencias para el control particular e individual de las relaciones contractuales que entablan las compañías de seguro. En atención a tales postulados, entiende que la denunciada superposición de competencias no puede darse en la especie en tanto el órgano nacional realiza un control macro y previo de la documentación contractual utilizada por las compañías aseguradoras, pero no se encarga de controlar en particular una determinada ejecución contractual, ámbito propio del sistema de tutela administrativa de la ley de defensa del consumidor. Con ello como norte argumental, desecha toda posibilidad de un conflicto que importe la violación del principio del **non bis in ídem**, más cuando -según afirma- en el caso la actora no ha sufrido una sanción por parte de la Superintendencia de Seguros de la Nación y, en tanto, -en su opinión- los principios del derecho penal no se aplican al ámbito del derecho administrativo sancionatorio.

El entramado normativo que rige el mercado del seguro en la República Argentina y el criterio hermenéutico que adelantara en el punto anterior, me inclinan a desechar la lineal construcción de la accionada y, por tanto, concuerdo con la actora sobre la incompetencia municipal para actuar en casos como el que motivara este conflicto.

**a.** Siguiendo el patrón interpretativo **supra** reseñado encuentro que la Ley N° 20.091 [norma de neto corte mercantil -cfr. C.S.J.N. **in re** C. 384. XLIII COM "Instituto de Saneamiento Ambiental S.R.L. c/Consolidar ART s/ordinario", res. de 18-09-2007- y por lo tanto, de sanción exclusiva por el Congreso de la Nación según el art. 75 inciso 12° de la

C.N.], en su art. 8 **in fine** ha encomendado el control exclusivo y excluyente del funcionamiento y **actuación** de todas las entidades de seguros, sin excepción, a la Superintendencia de Seguros de la Nación, **con exclusión de toda otra autoridad administrativa, nacional o provincial** [resaltado agregado].

Entre las variadas funciones que le fueron otorgadas a la Superintendencia, el artículo 67 contempla la de adoptar las resoluciones necesarias para hacer efectiva la fiscalización respecto de cada asegurador, tomar las medidas y aplicar las sanciones previstas en esa Ley (inciso e) y la de fiscalizar la conducta de los productores, agentes, intermediarios, peritos y liquidadores no dependientes del asegurador, en la forma y por los medios que estime procedentes, conociendo en las denuncias pertinentes y sancionando las infracciones (inciso f).

Conforme las prerrogativas conferidas, el régimen de la Ley N° 20.091 contiene en su art. 58 un conjunto de sanciones administrativas para los casos en los que un asegurador infrinja las disposiciones de la ley o las reglamentaciones previstas en ella o no cumpla con las medidas dispuestas en su consecuencia por la autoridad del control y de ello resulte el ejercicio anormal de la actividad aseguradora, contemplándose en el art. 57 como conductas prohibidas y administrativamente reprochables: **(i)** la publicidad que contenga informaciones falsas, capciosas o ambiguas o que puedan suscitar equivocación sobre la naturaleza de las operaciones, la conducta o situación económico-financiera de un asegurador o respecto de los contratos que celebre y, **(ii)** el empleo de medios incorrectos o susceptibles de inducir a engaño para la obtención de negocios. Sin perjuicio de ello, también se habilita la aplicación de sanciones previstas por otras leyes (art. 63).

Una lectura atenta del armazón regulatorio descripto permite trazar un parangón con los principios protectorios del derecho del consumo reconocidos por los arts. 4, 8, 19, 37 y 38 de la Ley N° 24.240, que -a la postre- se funden, de conformidad con el art. 3 **in fine** de dicha ley, con los que deben ser respetados por los agentes del mercado del seguro conforme su propia normativa sectorial.

Y si bien lo hasta aquí relevado me lleva a sostener que la Superintendencia de Seguros de la Nación es la autoridad exclusiva y excluyente en el sector del seguro para llevar a cabo la encomienda que fija el art. 42 de la Constitución Nacional, otras normas federales refuerzan aún más mi convicción sobre la solución que cabe predicar en el presente litigio.

En efecto, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1251/97 -con vigencia mucho antes de la ley provincial N° 13.133, por cierto-, por el que se aprobó la estructura funcional y el plan de gestión de la Superintendencia, demuestra a las claras el cambio de paradigma en la política del organismo, el que sin descuidar aquellas funciones primordiales a las que hace referencia la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes citados por la demandada, reorienta su estrategia de contralor con la mira puesta en el asegurado como usuario del sistema de seguros. Con ello en miras, desecho el pretendido ámbito limitado de competencias que la accionada le asigna a la entidad pública federal.

Basta transcribir parcialmente el contenido del Anexo del citado Decreto para comprobar el giro experimentado a partir de 1997. Veamos:

*"2. VISION DEL ORGANISMO*

*La actual estructura organizativa de la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION y el universo normativo que rige su funcionamiento, han provocado una concentración de su actividad en las entidades y agentes de seguros, en detrimento del usuario,*

último destinatario de las actividades que el Organismo debe controlar. Este diseño responde a la antigua concepción de la intervención estatal en seguros como órgano de control de mercados más que como sistemas de protección del usuario.

Es por ello que el Plan Estratégico establece los objetivos de la Superintendencia y las políticas para su desarrollo, en concordancia con el proceso de transformación del ESTADO y modernización administrativa. De esta forma, las metas, procesos y sistemas deberán necesariamente sufrir una transformación, a fin de adaptarse a los objetivos del nuevo ESTADO.

Por consiguiente, la gestión de la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION será acorde con los nuevos desafíos que implica la modernización estatal, los que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

...

3. Desarrollo de la gestión, teniendo como destinatario principal al ciudadano/usuario, cuya demanda debe satisfacerse en base al principio de servicio de acuerdo a normas de calidad.

...

5.1.2.1. El accionar de la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION estará sustentado en los siguientes principios rectores:

...

2. Los procesos estarán focalizados hacia el "asegurado", que será considerado como verdadero beneficiario de la labor del Organismo.

...

#### 5.5. CLIENTES

La SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACION realiza una evaluación crítica de sus clientelas tradicionales, desplazando la focalización que tradicionalmente realizara en el sector asegurador (empresas, operadores e intermediarios) otorgándole personería y existencia en sus planes de acción hacia el asegurado: en definitiva este debe ser el usuario y cliente primordial del Organismo desde su función de contralor.

Con esta modificación en su posicionamiento estratégico la Superintendencia aspira a ocupar un lugar crecientemente activo en el proceso de consultas, denuncias y protagonismo del usuario ya



sea en forma individual o a través de cámaras y asociaciones de usuarios y asegurados.

*Para ello ya se habilitó una oficina de atención al público, en la que se atienden y canalizan consultas de los usuarios y público en general y se derivan hacia las áreas técnicas especializadas las denuncias, evaluaciones de solvencia de compañías en proceso de liquidación y otros servicios técnicos hacia el usuario. La propuesta se perfecciona a través de los proyectos específicos disertados en el Plan de Transformación".*

Y tal cambio de política competencial se mantuvo vigente, según da cuenta el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1084/2004 el que expresamente reconoce como uno de los objetivos del organismo el de realizar las actividades de evaluación, control e inspección de los operadores del mercado con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y regulaciones vigentes en protección de los intereses de los asegurados, creándose una Subgerencia de Relaciones con la Comunidad cuya responsabilidad primaria comprende la de canalizar y sistematizar, en todos los casos, las consultas y denuncias provenientes de los usuarios y las organizaciones que los representan y entre cuyas acciones se encuentran la de atender y responder las consultas que a través de cualquier medio realicen los usuarios del sistema asegurador y la de recibir, dar curso, procesar y efectuar el seguimiento integral de reclamos y denuncias de los usuarios.

Bajo este amplio paraguas funcional se inscribe la completa regulación sobre el procedimiento para la tramitación de consultas y denuncias emitida por la Superintendencia y la creación del Departamento de Asistencia y Orientación al Asegurado (cfr. Resolución N° 35.840/2011 y su modificatoria en [www.infoleg.mecon.gov.ar](http://www.infoleg.mecon.gov.ar)).

**b.** No paso por alto que el mismo denunciante que originara el trámite administrativo que culminó con el dictado del acto municipal aquí enjuiciado se previno de esta nueva política de atención del asegurado como usuario

instrumentada por la Superintendencia y ello puede corroborarse de la documentación obrante a fs. 146/159, cuya agregación fuera reiterada a fs. 165/179 de estas actuaciones.

**c.** En suma, formo convicción que para el especial y complejo mercado del seguro -objeto de profusa regulación federal-, la defensa de los derechos de los asegurados y beneficiarios considerados como consumidores o usuarios de relaciones contractuales asegurativas esté encomendada al organismo técnico creado por el Congreso Federal para controlar y vigilar el correcto funcionamiento de este particular sector económico de servicios, esto es, la Superintendencia de Seguros de la Nación, organismo que enmarcado en la propia regulación sectorial y/o en los principios protectorios contenidos en la Ley N° 24.240 -de conformidad a lo que dispone el art. 3 **in fine** de dicha norma- está llamado a recibir, tramitar, analizar las denuncias de los tomadores de seguros y, en su caso, a aplicar las sanciones que correspondan cuando los operadores del mercado asegurador violenten, incumplan o desoigan los derechos y garantías consagrados en el art. 42 de la Constitución Nacional.

Y con lo anterior me sumo a la visión exteriorizada por la Excma. Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial del Depto. Judicial de Azul, la que entiende que "... la defensa del consumidor se encuentra en la entraña misma del derecho de seguro. Dentro del ámbito de la actividad aseguradora la defensa del consumidor se halla reglamentada por la vigencia de regímenes que establecen las leyes 17.418 de Contrato de Seguro, la 20.091 de los Aseguradores y su Control y la ley 22.400 de Productores Asesores de Seguros. Este complejo normativo ... constituye la trama que protege al consumidor, en tanto asegurable o asegurado, como consecuencia de la evolución propia de la actividad en el medio local ... [aunque]

debe hacerse hincapié en la imprescindible convergencia que existe entre el interés del consumidor y el conjunto de los asegurados que conforman la comunidad administrada por la empresa de seguros. Si la interpretación se inclinara exclusivamente en favor del consumidor individualmente considerado, olvidando que él integra una comunidad de asegurados, se correría el riesgo de romper la ecuación técnica del seguro en perjuicio general (el de los demás consumidores)..." [cfr. Sala I **in re** "Fairbairn", sent. de 20-04-2005].

4. En suma, concuerdo con el sentenciante de grado que el acto administrativo enjuiciado presenta una irregularidad en el elemento competencia y, por lo tanto, la nulidad decretada en la instancia debe mantenerse (art. 103 primer párrafo Ordenanza Gral. N° 267/80).

**II.** Con todo, propongo al Acuerdo confirmar el pronunciamiento de fecha 18-04-2011 obrante a fs. 459/466 en cuanto hace lugar en todas sus partes a la demanda intentada en autos por la actora y declara la ilegitimidad del acto administrativo dictado por el señor Juez de Faltas Municipal N° 3 del Partido de General Pueyrredon en fecha 31-05-2007 en el expediente administrativo 12169/8/2005, imponiéndose las costas de esta alzada en el orden causado [art. 51 inc. 1° del C.P.C.A.].

Voto por la **negativa**.

La **señora Juez doctora Sardo**, con igual alcance e idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Riccitelli vota también por la **negativa**.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente

#### **SENTENCIA**

1. Por mayoría de fundamentos, confirmar el pronunciamiento de fecha 18-04-2011 obrante a fs. 459/466 en

cuanto hace lugar en todas sus partes a la demanda intentada en autos por la actora La Segunda Seguros de Retiro S.A. y declara la ilegitimidad del acto administrativo dictado por el señor Juez de Faltas Municipal N° 3 del Partido de General Pueyrredon en fecha 31-05-2007 en el expediente administrativo 12169/8/2005.

2. Costas de Alzada en el orden causado [art. 51 del C.P.C.A.].

3. Estése a la regulación de honorarios que por separado se efectúa.

Regístrese, notifíquese y devuélvanse las actuaciones al Juzgado de origen por Secretaría. Fdo: Dres. Roberto Daniel Mora - Elio Horacio Riccitelli - Adriana M. Sardo - María Gabriela Ruffa, Secretaria.