



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

A C U E R D O

En la ciudad de La Plata, a 6 de noviembre de 2019, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: **Pettigiani, de Lázzari, Soria, Negri, Kogan, Genoud y Torres**, se reúnen los señores Jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para dictar sentencia en la causa caratulada B. 74.380, "Fiscal de Estado c/ Juzgado de Faltas N° 2 de Defensa del Consumidor de la Municipalidad de La Plata en autos `Vecinos de Manuel B. Gonnet s/ denuncia c/ ABSA Conflicto de Poderes´ (arts. 161 inc. 2 y 196, Const. prov.)".

A N T E C E D E N T E S

I. La Fiscalía de Estado promovió el presente conflicto de poderes en los términos de los arts. 161 inc. 2° y 196 de la Constitución bonaerense, denunciando ante esta Suprema Corte que el Juzgado de Faltas N° 2 de Defensa del Consumidor de la Municipalidad de La Plata habría invadido potestades propias de la Provincia, en particular, del Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA).

Lo anterior, en razón de que en el expediente administrativo n°4061-1002925/2016 caratulado "Vecinos de Manuel B. Gonnet s/ denuncia colectiva c/ ABSA (potabilidad del agua)", el titular de dicho organismo había dispuesto una medida precautoria con el objeto de que Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), por el plazo de seis meses, suministre agua potable para consumo humano en condiciones suficientes para abastecer las necesidades diarias de todos los usuarios domiciliados en la zona comprendida entre las calles 487, 496, 15 y 21 de la localidad de Manuel B. Gonnet, en el partido de La Plata. Ello debía hacerse, con



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

variados alcances según las diferentes circunstancias del caso, mediante la provisión de envases y/o recipientes contenedores que permitan su fraccionamiento y aseguren su almacenamiento y conservación, manteniendo sus condiciones de potabilidad (v. expte. admin. a fs. 39/40).

Dicha medida fue posteriormente ampliada respecto a la zona de Villa Castells, comprendida entre el Camino Parque Centenario y las calles 2, 505 y 480 del mencionado partido (v. expte. admin. a fs. 98 vta./99).

II. A fs. 15 el Tribunal tuvo a la apoderada fiscal por presentada y mandó a pedir al juez de faltas los antecedentes útiles para resolver la controversia. Seguidamente, a fs. 17, se ordenó subsanar la representación de la primera mediante la acreditación, en el término de cinco días, de la voluntad administrativa para promover el conflicto, todo lo cual fue oportunamente cumplido (v. fs. 18/35). En este estado, a fs. 35 se corrió traslado de la presentación a la Municipalidad de La Plata.

III. A fs. 50/64 contestó la Comuna, sosteniendo todo lo actuado por el Juzgado de Faltas n°2. Aseguró que dicho órgano se desplegó dentro de los límites de su competencia, sin extralimitarse ni invadir potestades propias de la Provincia. Insistió, además, en que éste podía dictar medidas precautorias con arreglo al ordenamiento vigente, máxime cuando se trataba de preservar derechos fundamentales como eran el acceso al agua y la salud.

IV. Pasados los autos a la señora Procuradora General a los fines de dictaminar (art. 690, CPCC), consideró que previamente debía notificarse a la firma ABSA acerca del conflicto, toda vez que la medida adoptada por el juez de faltas



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

tenía por destinataria a esa sociedad. Esto último, por cuestiones de legitimación en el marco de la vía escogida, fue desestimado por resolución de fs. 88. Finalmente, a fs. 115/120, obra agregado el dictamen en el que se recomienda hacer lugar al conflicto promovido por la Fiscalía de Estado.

V. Encontrándose los autos en estado de resolver, corresponde plantear y votar la siguiente

C U E S T I Ó N

¿Es fundada la presentación por la que se promueve el conflicto?

V O T A C I Ó N

A la cuestión planteada el señor Juez doctor Pettigiani, dijo:

I.1. Según se desprende de las actuaciones administrativas agregadas por cuerda, el 18 de julio del 2016, una usuaria del servicio público de agua potable y desagües cloacales concesionado a la firma ABSA, junto a otros vecinos de la localidad de Manuel B. Gonnet, denunciaron ante la Dirección Operativa de Defensa del Consumidor de la Municipalidad de La Plata que el suministro de agua en su zona era deficiente, en tanto afirmaron que desde el año 2014 estaban recibiendo agua corriente con valores de conductividad superiores a los 3.000 $\mu\text{S cm}^{-1}$, con concentraciones de cloro mayores a 700 ppm y de sodio de 500 ppm, superando de esa manera los valores fijados por la ley 11.820, que entendieron constituía el marco regulatorio de la actividad. Requirieron una pronta solución al problema y solicitaron, mientras tanto, se disponga la suspensión de la facturación del servicio.

I.2. Fue por tal motivo que haciendo alusión a la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

"tutela preventiva" y al "interés público comprometido" en la denuncia formulada, el Subsecretario Legal y Técnico del municipio ordenó "elevar el presente informe a los fines de que el juez competente decreta el cese de la infracción a la Ley de Defensa del Consumidor, y en cumplimiento de las facultades previstas por el art. 71 de la ley 13.133 ordene una medida preventiva compatible con la naturaleza del derecho cuya protección se pretende" (fs. 23/24).

I.3. A fs. 27/42 obra la resolución que motivó la radicación del presente conflicto.

I.3.a. En esta pieza, el titular del Juzgado de Faltas N°2 de la Municipalidad de La Plata destacó, en primer lugar, que con arreglo a lo dispuesto en los arts. 79, 80 y 81 del Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios, con sostén en lo normado en el art. 41 de la ley 24.240, los municipios se hallaban facultados para aplicar los procedimientos y sanciones sobre esa materia. Recordó que según el art. 81 inc. "a" de la ley 13.133, cada comuna debía establecer un organismo encargado de ejecutar las funciones emergentes del mentado ordenamiento provincial, recayendo la "instancia resolutive" del procedimiento en cabeza de su juzgado, atento a lo dispuesto en el decreto local n° 1.089/04 y sus modificatorios.

I.3.b. En relación a la intervención que le cupo anteriormente al OCABA y a los fines de descartar cualquier forma de prevención, puso de relieve que no obstante haberse constatado anomalías en el suministro de agua de la zona, la resolución 58/15 dictada por el ente regulador el 8 de abril de 2015 se ciñó a ordenarle a la empresa ABSA a que restaure los parámetros normales únicamente en el ámbito de los domicilios de dos



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

denunciantes. Atento a esto, entendió que era evidente que por las características de un servicio suministrado a través de red se infería la afectación de una cantidad mucho mayor de usuarios, máxime cuando un importante número de vecinos habían adherido a la presentación inicial. Por tal razón, concluyó que la cuestión excedía el estrecho marco cognoscitivo que se le había impreso en el expediente del OCABA n°2430-5604/2015.

I.3.c. Dado lo anterior, reparó en que si bien la denuncia era efectuada por la señora Hilda Scheffer y, de hecho, las actuaciones estaban caratuladas con su nombre, cierto era que en autos se acompañaba un listado pormenorizado de otras noventa y nueve personas que adherían con sus firmas al reclamo. Así, ponderó que la afectación exhibía carácter "pluriindividual" y hallaba respaldo en las cláusulas de los arts. 42 y 43 de la Constitución nacional. Esto último, agregó, con el alcance sentado en el renombrado caso "Halabi" (CSJN Fallos: 332:111), pudiéndose determinar una causa fáctica homogénea y la falta de justificación para la promoción separada de acciones personales.

I.3.d. Por otro lado, destacó el bien colectivo sobre el cual versaba la denuncia, razón por la cual trajo a colación lo resuelto por la Corte nacional en "Kersich" (Fallos: 337:1361), en el que se puntualizó que "El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos". Puso de resalto que en ese mismo pronunciamiento se citó la resolución A/HRC/RES/27/7 del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 2 de octubre de 2014, en la cual se reafirmó que "...el derecho humano al agua potable y el saneamiento es esencial para



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos" y se recordó que "...se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana".

En el ámbito provincial, trajo a colación la ley 14.782 que reconoce "...el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para la vida" (art. 1, cit.), entendiendo por "derecho humano al agua" al "derecho de todas las personas a disponer oportunamente de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible para el consumo y el uso personal y doméstico" (art. 2 inc. 1, cit.). De seguido, recordó con cita al art. 3 de esa ley que tal derecho se debía asegurar, entre otras cosas, mediante el acceso oportuno a la cantidad de agua que sea necesaria y apta para el consumo y el uso personal y doméstico y para promover la salud pública; el acceso físico a instalaciones o servicios que proporcionen el suministro necesario y regular de agua salubre; la adopción de medidas adecuadas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua y establecer un nivel mínimo esencial de disponibilidad diaria de agua potable por persona que permita cubrir las necesidades básicas de consumo y para el uso personal y doméstico, garantizándose su pleno acceso.

Sumó que la Constitución bonaerense persigue la tutela y goce continuo de los derechos de sus habitantes, sin tolerar situaciones de discriminación, debiendo promover el desarrollo integral de las personas en condiciones de dignidad, ya sea en su rol de consumidores o como hombres en su calidad de tales (Preámbulo y arts. 11, 12 inc. 3, 38 y 56, Const. prov.).

Por todo ello, declaró el carácter colectivo de las



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

actuaciones administrativas y ordenó su recaratulación como "Vecinos de Manuel B. Gonnet s/ denuncia colectiva c/ ABSA (potabilidad del agua)".

I.3.e. Es menester destacar que este funcionario determinó que se presentaba una típica relación de consumo encuadrable objetiva y subjetivamente en los términos de los arts. 1, 2 y 3 de la ley 24.240 y, tratándose de un servicio público domiciliario -dijo-, se hallaba aprehendida por el Capítulo VI de dicho plexo, cuyo art. 25 -texto según ley 26.361- fija que "...los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla 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. Los usuarios de los servicios podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la presente ley".

En ese esquema, recalcó que ya sea directa o indirectamente -esto es, por aplicación del art. 42 o la remisión a los tratados internacionales mentados en el art. 72 inc. 22-, la Constitución federal asegura el derecho de todas las personas a gozar de prestaciones de servicios públicos en condiciones satisfactorias de calidad y protección a la salud e integridad física. Así también, a nivel legal, sostuvo que tanto la ley 24.240 como la 13.133 protegen esos mismos derechos y, en lo tocante a los servicios públicos domiciliarios, la primera establece una serie de previsiones generales relacionadas con el deber de información, la reciprocidad de trato, el registro de reclamos y la obligación de atención personalizada, la seguridad de las instalaciones y la medición y facturación del servicio,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

entre otras cosas (arts. 25 a 31).

I.3.f. Ahondando sobre la protección a la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, apuntó que el art. 5 del Código provincial sobre la materia establece que la autoridad de aplicación "...arbitrará los medios necesarios para el fiel, oportuno e íntegro cumplimiento de las obligaciones de los proveedores, tendientes a garantizar que los productos y servicios comercializados sean inocuos en el uso a que se destinen [...] protegiendo a los consumidores y usuarios frente a los riesgos que importen para la salud y seguridad". En cuanto a los servicios públicos, sostuvo que el art. 10 de la ley 13.133 aclara como objetivos de las políticas de protección velar por su calidad y eficiencia en la prestación.

I.3.g. Por otro lado, en lo que hace al marco regulatorio específico del agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires, adujo que de acuerdo al art. 51 del decreto 878/03, "la Ley Nacional de Defensa del Consumidor será de aplicación directa en las relaciones entre las entidades prestadoras y los usuarios", a la vez que de conformidad con el art. 50 inc. "1" -texto según art. 4, ley 14.745- los usuarios tienen derecho a "denunciar ante el O.C.A.B.A. y/o ante el Municipio, en este último caso lo será en aquellos en los que funcione Oficina de Defensa del Consumidor y/o ante la Defensoría del Pueblo, cualquier conducta irregular u omisión del prestatario o sus agentes que pudiera afectar sus derechos, perjudicar los servicios o el medio ambiente".

I.3.h. Relativo a la calidad del agua, el juez de faltas reparó en que el decreto 878/03 remite a las condiciones y característica que habría de establecer la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

B-74380

y Subproductos (arts. 8 inc. "a" y 33). Sin embargo, en la medida en que este organismo no habría cumplido ese cometido, consideró que debía tenerse presente que la Provincia de Buenos Aires había adherido por ley 13.230 al Código Alimentario Argentino (CAA), que en su Capítulo XII (arts. 982 a 1.089) contemplaba normas de calidad para "bebidas hídricas, agua y agua gasificada", refiriéndose en sus arts. 982 y 983 al "agua potable". Y en tal sentido, destacó que esta última debía ser "...apta para la alimentación y uso doméstico: no deberá contener sustancias o cuerpos extraños de origen biológico, orgánico, inorgánico o radioactivo en tenores tales que la hagan peligrosa para la salud. Deberá presentar sabor agradable y ser prácticamente incolora, indolora, límpida y transparente".

Con todo, advirtió que determinar una referencia válida para verificar la calidad del agua suministrada a través de red no era una tarea fácil. Recordó que esta Suprema Corte en la causa "Conde" del año 2011, atento a la inacción de la mencionada Comisión y la delegación contenida en el art. 982 del CAA en pos de las autoridades sanitarias locales, había considerado subsistente el Anexo "A" de la ley 11.820 a los efectos de evaluar los parámetros físico-químicos de la composición del agua potable.

Sin perjuicio de ello, por suscitarse su intervención dentro un ámbito estrictamente precautorio, reputó suficientes las manifestaciones vertidas por los vecinos que daban cuenta de la aparente mala calidad del agua ("gusto salobre"), coadyuvado por la resolución 58/15 del OCABA que determinó la existencia de "desvíos comprobados, desde el punto de vista físico-químico...", haciendo referencia especialmente a valores de cloruros y sodios totales que "superaron los límites de la legislación vigente".



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

I.3.i. Aseguró que el Estado, cuando ejerce funciones administrativas de verificación, prevención y sanción de infracciones, se constituye en el primer y principal resguardo de los derechos e intereses de la población, puesto que un rápido accionar tiene la virtualidad de aventar daños o afectaciones cuyas consecuencias resultarían mucho más gravosas de no atenderse de manera anticipada.

Así, destacando las distinciones respecto al principio preventivo con el principio precautorio y encuadrando su accionar en el último de los supuestos, halló comprometidas las condiciones que hacen a la adecuada calidad del agua domiciliaria suministrada por ABSA en una zona de la localidad de Manuel B. Gonnet, vulnerándose el derecho humano a su acceso, incluso con la posibilidad de que el líquido suministrado genere afectaciones de diversa relevancia en la salud de las "personas humanas y no humanas", en especies vegetales y en bienes materiales. Por tal razón, se vio compelido a adoptar medidas urgentes tendientes a revertir o atemperar las secuelas dañosas, ejerciendo los mecanismos previstos en el art. 71 de la ley 13.133.

I.3.j. Fue entonces que, luego de aclarar que el destinatario de la medida sería la Provincia de Buenos Aires en virtud de su participación casi total en ABSA, ordenó medidas de verificación y divulgación y solicitó a la vez, la intervención de la justicia penal. Pero en lo que representa particular materia de agravio para el OCABA, ordenó a la empresa concesionaria a cesar en la conducta presumiblemente lesiva de normas de defensa de los consumidores y usuarios y, por el plazo de seis meses prorrogables de manera automática, a proveer agua potable para consumo humano en condiciones adecuadas de calidad según la normativa vigente y en cantidades suficientes para



Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires

B-74380

abastecer, al menos, las necesidades de consumo diario de todos los usuarios domiciliados en la zona comprendida entre las calles 487, 496, 15 y 21 de la localidad de Manuel B. Gonnet, sin desmedro de otros usuarios afectados que sumariamente acreditasen hallarse en iguales circunstancias.

En esa dirección, dispuso que ABSA debía poner a disposición de los usuarios el agua potable en el Centro Comunal de Manuel B. Gonnet mediante envases contenedores que permitan y aseguren su almacenamiento y conservación, manteniendo sus condiciones de potabilidad. Especificó que el agua sería entregada periódicamente en el lugar indicado de forma tal de asegurar el suministro ininterrumpido, con especial atención los fines de semana, feriados, vacaciones y teniendo en cuenta el incremento en la demanda de consumo con motivo de la escalada en las temperaturas de verano.

Añadió que los usuarios que por razones de edad, enfermedad u otras circunstancias se encuentren impedidos de desplazarse podrían solicitar que el agua les sea entregada en sus respectivos domicilios, de igual manera que las instituciones de enseñanza públicas o privadas de todos los niveles, jardines maternos o de infantes, hospitales y centros de atención a la salud en general, geriátricos y centros terapéuticos debidamente habilitados, clubes e instituciones deportivas y todo otro establecimiento que cuente con afluencia masiva de público y se halle ubicado dentro de la zona de referencia.

Citó, como fundamento de su resolución, los arts. 42, 43 y 75 inc. 22 de la Constitución nacional; 15, 36 y 38 de la Constitución provincial; 1, 2, 3, 5, 6, 19, 25, 41, 45, 65 y concordantes de la ley 24.240; 1, 2, 4, 5, 7, 10, 26, 36, 49, 71, 72, 79, 80 y 82 de la ley 13.133; 982 y 983 del Código



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

Alimentario Argentino; las leyes 13.230 y 14.782; los decretos provinciales 878/03 33/99 Anexo "C" y el decreto municipal 1.089/04.

I.4. Contra ese pronunciamiento la apoderada de ABSA interpuso un escrito encabezado como "recurso de apelación" en los términos del art. 54 del Código de Faltas municipal y 386 y siguientes del Código contravencional de la Municipalidad de La Plata (ordenanza 6.147/85). En tal presentación, adujo que el juez de faltas, al dictar una medida cautelar de semejante alcance, se arrogó facultades jurisdiccionales propias de los órganos que integran el Poder Judicial.

En esa inteligencia, luego de descalificar la naturaleza de las funciones encomendadas a aquél órgano, alegó que éste había invadido la esfera de competencias del OCABA, configurándose un verdadero conflicto de poderes de la forma prevista en el art. 196 de la Carta local. Sin perjuicio de ello, manifestó acreditar el cumplimiento de la medida precautoria ordenada y acompañó a tales fines un informe elaborado por la Gerencia de Mantenimiento de la empresa.

I.5.a. En oportunidad de pronunciarse respecto a este remedio, el juez de faltas reiteró que su competencia derivaba del carácter de "servicio público domiciliario" que caracterizaba al suministro de agua potable, en observancia de las disposiciones de la ley 24.240 (art. 25 y conchs.). Recordó también que su actuación tenía anclaje en el texto del art. 42 de la Constitución nacional, que exige el establecimiento de "procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos" en materia de consumo. Y, en ese sentido, adunó que el art. 79 de la ley 13.133 delegó en todos los municipios bonaerenses la potestad de aplicar los procedimientos y sanciones



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

previstas en ese cuerpo normativo -de implementación de los derechos de consumidores y usuarios-, respecto de las infracciones cometidas dentro de los límites de sus respectivos territorios.

Puso también de relieve que el art. 81 inc. "a" de la ley 13.133 les asigna la tarea de implementar el funcionamiento de un organismo o estructura administrativa que se encargue de ejecutar las funciones emergentes de la ley. Adujo, a su vez, que ese dispositivo admite la creación de órganos especializados, al mismo tiempo de permitir que la competencia le sea asignada a un organismo preexistente "con potestades jurisdiccionales sobre cuestiones afines".

Asimismo, explicó que independientemente de la confusa terminología dada al art. 81 inc. "b", de modo general el procedimiento aplicable se desdobra en dos etapas: una previa de naturaleza conciliatoria y otra sumarial o resolutoria, que se inicia cuando fracasa la primera y se dicta acto administrativo de imputación, o bien luego de celebrarse un acuerdo entre partes y éste debe ser homologado. Pero en el caso, destaca que su intervención se suscitó en el marco de una incidencia a fin de ejercer una intervención de tipo preventiva.

I.5.b. Luego de detenerse en la admisibilidad del recurso, que si bien denominado simplemente "de apelación" de su contenido se extraía un pedido previo de revocatoria, el juez de faltas lo consideró bien presentado observando el juego armónico de las normas de reenvío contenidas en el art. 36 de la ley 13.133, con el art. 89 de la Ordenanza General 267 de procedimiento administrativo.

De este modo, puso de resalto la contradicción en la que incurriría la apoderada de ABSA al desconocerle el ejercicio



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

de funciones "jurisdiccionales" por entender que ellas eran privativas de los órganos del Poder Judicial y, al mismo tiempo, sostener que el OCABA -entidad descentralizada- podía ejercerlas válidamente. En esta línea, dijo que no cabía confundir el término "jurisdicción" con el ejercicio de la función administrativa de prevención, verificación y sanción de infracciones en el marco de las relaciones entre usuarios y prestadores. Sobre todas las cosas, insistió con que el art. 71 de la ley 13.133 -del mismo modo que lo previsto en el art. 45 de la ley 24.240-, lo habilitaba sobradamente para "...dictar medida(s) preventiva(s) que ordene(n) el cese de la conducta que se reputa violación a la Ley de Defensa del Consumidor".

Para más, arguyó que la eventual intervención de los entes y organismos de control sectoriales de actividades que a la vez importan relaciones de consumo, no desplazan la intervención de las autoridades de la ley 24.240, en tanto ambos no se superponen sino que actúan paralelamente, cada cual en el ámbito de diferentes incumbencias funcionales.

A mayor abundamiento, no creyó que la controversia implique un conflicto de poderes en tanto que el art. 88 del decreto 878/03 no prevé la posibilidad de que el OCABA dicte medidas preventivas ni ninguna otra medida destinada a anticipar o prevenir riesgos para los usuarios del servicio. Antes bien, únicamente lo habilita a suspender la facturación del servicio cuando se compruebe que su calidad no es la adecuada, además de promover ante los tribunales competentes acciones civiles o penales, o también, medidas cautelares a través del Fiscal de Estado. Por tales razones, reputó que mal podía concluirse que con su actuación había invadido atribuciones propias y exclusivas del ente regulador.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

I.5.c. Finalmente, atento a que del informe suministrado por ABSA a fin de dar cumplimiento a la medida precautoria surgían indicios de que la afectación al servicio de agua potable también se extendía a un área dentro de la localidad platense de Villa Castells, inmediatamente dispuso la ampliación de la orden previamente dispuesta de modo tal que alcanzase también a ese colectivo de usuarios. Respecto a la apelación en subsidio, siendo que la ley 13.133 establece un procedimiento contencioso específico (arts. 70 y 80), desestimó el remedio y mandó a que la impugnante ocurra por el canal anulatorio según las disposiciones previstas en la ley 12.008 -texto según ley 13.101-.

II. En la promoción del conflicto ante esta Corte, la Fiscalía de Estado denuncia que el Juzgado de Faltas n°2 de la Municipalidad de La Plata habría invadido la esfera de atribuciones propias de los poderes Legislativo y Judicial. Ello, pues entiende que el funcionario municipal se arrogó competencias exclusivas del OCABA, a la vez que considera que una medida como la dispuesta únicamente podía ser legítimamente ordenada por un magistrado en la órbita del segundo de esos poderes constitucionales.

En esta línea de argumentación, se limitó a destacar que el decreto 878/03 creó el OCABA como autoridad regulatoria del servicio público de agua potable y desagües cloacales en el territorio de la Provincia de Buenos Aires y le encomendó la tarea de controlar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales a cargo de los prestadores de dicha actividad que se hallen bajo su jurisdicción, como así también, de la defensa de los usuarios.

Transcribió enteramente el texto del art. 51 de la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

mentada norma -con su modificación según la ley 14.745-, del cual extrajo que existiría una competencia y procedimiento especial ante el ente para conocer en los reclamos de los usuarios del servicio. A partir de allí, volvió a cargar contra la naturaleza de las funciones que ejercen los jueces de faltas -que reputó de casi jurisdiccionales-, cuyas decisiones aseguró que no tenían el carácter de sentencias. En sustento de estas afirmaciones, citó jurisprudencia de la Corte federal y de este Tribunal que estimó relevantes.

Por tales razones, solicitó que se declare la falta de atribuciones del juez de faltas municipal para conocer en las actuaciones administrativas que originaron la contienda, disponiéndose la nulidad de todo lo actuado.

III. A fs. 50/64 contestó la Municipalidad de La Plata.

III.1. En su escrito, la Comuna se opuso al progreso de la acción en tanto sostuvo que el titular del Juzgado de Faltas n°2 había resuelto dentro de los límites de su competencia, sin extralimitación ni invasión de potestades propias de la Provincia. Asimismo, respecto al alcance de la medida dispuesta, señaló que dicha posibilidad le venía dada en virtud del art. 71 de la ley 13.133 la que, a todo evento, podía complementarse con lo preceptuado en el art. 196 del Código Procesal Civil y Comercial relativo a la validez temporal de la cautelar dictada por juez incompetente.

Con análogos fundamentos idénticos a los vertidos en la resolución del juez de faltas, el apoderado legal del Municipio destacó que en autos estaba en juego un derecho humano esencial como era el derecho al agua, cuya satisfacción se habría visto jaqueada en el caso de los vecinos de la localidad de Manuel B. Gonnet, donde había indicios fehacientes de que el recurso



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

presentaba cloruros y sodios totales muy por encima de los valores admitidos. Afirmó que recae sobre las autoridades de aplicación de la ley 24.240 velar por la tutela activa y permanente de los usuarios y los consumidores, a través de procedimientos eficaces para la prevención y solución de los conflictos.

III.2. Destacó la autonomía municipal consagrada en los arts. 5 y 123 de la Constitución nacional y se refirió a la existencia de un "Poder Judicial municipal", con materias y competencias propias vinculadas al ámbito local, como eran las faltas locales. Apuntaló que el art. 166 de la Constitución provincial alude a que la Legislatura "podrá establecer" un procedimiento judicial especial de revisión para estas últimas, el cual no solo aún no existe sino que, además, debía entenderse que el control de las decisiones de la justicia municipal de faltas por parte del Poder Judicial generaría una subordinación impropia a la luz del postulado autonómico y la independencia política e institucional de los municipios.

En ese sentido, citó normas contenidas en el decreto ley 8.751/77. Remarcó que el Código de Faltas municipal se aplica "...al juzgamiento de las faltas a las normas municipales dictadas en el ejercicio del poder de policía y a las normas nacionales y provinciales cuya aplicación corresponda para las Municipalidades, salvo para las dos últimas cuando para ello se hubiera previsto un procedimiento propio". Por esta razón, reflexionó que los juzgados de faltas tienen competencia para dictar una medida cautelar como la que se intentaba desarticular.

Añadió que la competencia del funcionario se reforzaba por la entidad de los derechos afectados y alegó que el microsistema del consumo instaurado por la ley 24.240 importaba



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

un marco de integración armónica con las normas que regulan los servicios públicos de manera específica. Manifestó que tanto el art. 42 de la Constitución nacional como el art. 38 de la provincial garantizaban la protección de la salud en las relaciones de consumo, lo que demostraba la vigencia del principio protectorio en lo que atañe a estos temas.

III.3. Señaló que la ley 13.133 -el denominado "Código Provincial de Implementación de los Derechos de Consumidores y Usuarios"- contempló la descentralización de las funciones emergentes de la ley 24.240 en favor de todos los municipios bonaerenses, delegándoles la facultad de aplicar los procedimientos y sanciones previstos en ella, siempre dentro del ámbito territorial de los respectivos partidos. Mencionó que dicha norma le encomendó a los municipios la puesta en funcionamiento de un "organismo o estructura administrativa" encargada de ejecutar las tareas emergentes de la ley, pudiéndose crear órganos nuevos o asignar tal cometido a organismos preexistentes con "potestades jurisdiccionales sobre cuestiones afines" (art. 81 inc. "a"). Señaló que en ese marco se dictó el decreto 1.089/04, por el cual se creó la Oficina Municipal de Defensa del Consumidor y el Juzgado Municipal de Defensa del Consumidor.

Indicó que lo anterior era posible ya que el art. 41 de la ley 24.240 fijó -entre otras cosas- que los gobiernos provinciales serían autoridades de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor, ejerciendo el control y vigilancia sobre el cumplimiento de la ley y sus normas reglamentarias cuando los hechos hayan ocurrido en su jurisdicción. Así también, habilitó a las provincias a delegar esas funciones en organismos de su dependencia, o en los gobiernos municipales.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

III.4. De otro lado, enfatizó que la prestación de todo servicio público domiciliario representaba una relación de consumo alcanzada por la ley 24.240, norma que destina un capítulo entero -el sexto- (arts. 25 a 31) a esa precisa categoría. En lo medular, recordó que el art. 25 dispone que éstos estarán regidos por dicha ley, aun cuando contasen con su propia legislación sectorial y organismos de control. En caso de duda, remarcó que el precepto aclara que deberá estarse por la normativa más favorable para el consumidor (concordantemente con lo dispuesto en el art. 3 de la L.D.C. y 1.094 del Código Civil y Comercial), pudiendo los usuarios "...presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por la legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la presente ley".

Para concluir, subrayó que el art. 71 de la ley 13.133 admite que "...antes o después de la tramitación del expediente se podrá dictar medida preventiva que ordene el cese de la conducta que se reputa violación a la Ley de Defensa del Consumidor y/o este Código y/o sus reglamentaciones...", como así también, con mayor amplitud, "...medidas técnicas, admitir pruebas y dictar medidas de no innovar o para mejor proveer".

IV. A fs. 81 se presentó espontáneamente la Fiscalía de Estado para denunciar que en el trámite administrativo el juez de faltas había dictado una nueva ampliación de su medida cautelar, en la que dispuso que la concesionaria debía abstenerse de exigir a los usuarios allí individualizados el pago de la tarifa en el valor proporcional al servicio de agua potable y los cargos e impuestos aplicables al mismo, debiendo emitir nuevas facturas a partir del mes de julio de 2016, las que debían contener únicamente la parte de la tarifa correspondiente al servicio de desagües cloacales. Así también, mandó a que la sociedad se



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

inhiba de intimar, exigir o perseguir el cobro de deudas relacionadas con la tarifa del servicio de agua potable de períodos posteriores al mes de enero de 2014. Todo ello, por el plazo de seis meses prorrogables automáticamente.

V. Las causas de competencia o conflictos a los que mientan los arts. 161 inc. 2 y 196 de la Constitución, tratándose de distintos municipios entre sí o con alguna autoridad de la Provincia, se configuran cuando cada una de las partes en disputa se atribuye para sí la titularidad o el ejercicio de determinada competencia. Lo que esta Corte está llamada a resolver es la efectiva contienda entre dos o más órganos en torno a la específica atribución o competencia que cada uno entiende le corresponde y no las situaciones conflictivas que el ejercicio incuestionado de las mismas pueda generar (arts. 161 inc. 2 y 196, Const. prov.; 261 y conc., LOM.; doctr. causas B. 62.826, "Municipalidad de Rivadavia y Carlos Tejedor", sent. de 12-IX-2001; B. 64.293, "Provincia de Buenos Aires", sent. de 18-III-2009; B. 71.532, "Municipalidad de La Plata", sent. de 2-V-2013 y B. 74.025, "Fiscal de Estado", res. de 13-IV-2016, entre muchas otras).

En este supuesto se advierte nítidamente la configuración de un caso de los alcanzados por esos artículos: un juez de faltas municipal, con invocación de su condición de autoridad de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor, de un lado dictó una medida cautelar a través de la cual le ordenó a la empresa ABSA a que garantice el suministro de agua potable para consumo humano a través de la provisión de bidones en las localidades de Manuel B. Gonnet y Villa Castells, con motivo de las aparentes deficiencias que presentaba la calidad de ese servicio público. Y, del otro, dispuso que la citada



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

concesionaria se abstenga de exigir a los usuarios afectados el pago de la tarifa en el valor proporcional al servicio de agua potable y los cargos e impuestos aplicables al mismo; que emita nuevas facturas desde el mes de julio de 2016 con la sola inclusión de la parte de la tarifa correspondiente al servicio de desagües cloacales; y que se abstenga de exigir o perseguir el cobro de deudas relacionadas con la tarifa del servicio de agua potable de períodos posteriores al mes de enero de 2014. Todo ello por el plazo de seis meses prorrogables por seis más.

En este contexto, la Fiscalía de Estado adujo que la adopción de tales medidas por parte del funcionario municipal importa un menoscabo a las atribuciones que la norma de creación le confiere al OCABA para la resolución de las controversias que se susciten entre usuarios y concesionarios. Extremo que evidencia -según su parecer- una clara invasión de las potestades regulatorias y de control del organismo provincial.

De allí, que la configuración del *sub lite* exige un pronunciamiento del Tribunal sobre el conflicto denunciado por la autoridad provincial.

VI. La forma en la que se plantea el caso exige resolver dos interrogantes. El primero, consiste en desentrañar si, efectivamente, el Juzgado de Faltas n°2 de la Municipalidad de La Plata tenía facultades suficientes de conformidad con el ordenamiento jurídico para arrogarse el conocimiento de un reclamo realizado por usuarios de un servicio público domiciliario en la especie. El segundo, supeditado a la respuesta afirmativa del primero, es si ese mismo órgano se hallaba munido de potestades suficientes como para dictar las medidas precautorias del alcance de las dispuestas en autos contra ABSA

VI.1. Sobre esa base, cabe precisar la ubicación



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

sistémica del juzgado de faltas involucrado en el presente conflicto dentro del profuso entramado normativo que, en nuestro ordenamiento, se encarga de tutelar los derechos de los usuarios y consumidores.

Con tal propósito, es pertinente traer a colación que el art. 42 de la Constitución nacional, entre las obligaciones que encomienda a las autoridades para proveer a la protección de tales derechos, menciona el deber de legislar procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos. En sentido semejante lo hace el art. 38 de la Constitución local, poniendo en cabeza de la Provincia idéntica tarea.

En el plano de la reglamentación legal del mandato constitucional, el Congreso nacional dictó la ley 24.240 (Adla, LIII-D, 4125), norma cardinal sobre la materia que regula aspectos sustanciales respecto de las relaciones que involucran a consumidores y usuarios. En lo que aquí interesa, ella prevé en su art. 41 que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias actuarán como autoridades locales para su aplicación, ejerciendo el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de esa ley respecto a presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones. En su versión original, dicho precepto contempla también que "Las provincias, en ejercicio de sus atribuciones, podrán delegar sus funciones en organismos de su dependencia o en los gobiernos municipales". Fue así que, con independencia de que ese fragmento -sin que se expresara motivo alguno para ello- no se mantuvo en la reforma propiciada por la ley 26.361, oportunamente la Provincia de Buenos Aires hizo uso de dicha sub delegación.

En efecto, el denominado "Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios",



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

en su art. 79, estableció que los municipios serán los encargados de ejercer las funciones a las que alude la ley 24.240, de conformidad con los límites en materia de competencias y atribuciones. A mayor precisión, el art. 80 agregó que éstos habrán de aplicar los procedimientos y las sanciones previstos en el Código relativos a las infracciones cometidas dentro de los límites de sus respectivos territorios.

A tal fin, el art. 81 les encomendó disponer el funcionamiento de un organismo o estructura administrativa para que actúe como autoridad de aplicación, o asignarle esa competencia a organismos ya existentes "...con potestades jurisdiccionales sobre cuestiones afines" (inc. "a"), además de "instrumentar la estructura correspondiente a la instancia del procedimiento y a la etapa resolutive" (inc. "b"). Más aún, el decreto 1.036/04 dejó allanado el camino para que la autoridad provincial allí señalada (Ministerio de la Producción) actúe en concurrencia con los municipios en la vigilancia, control y juzgamiento sobre la base de la ley 13.133.

Es en este marco legal donde se inserta el órgano comunal involucrado en la disputa, como autoridad de aplicación encargada de la ejecución de la etapa resolutive en materia de reclamos de usuarios y consumidores, conforme a lo normado en el art. 2 del decreto 1.089/04 del intendente municipal de La Plata.

VI.2. Sentado lo precedente -que de mínima da cuenta de una competencia genérica del juez de faltas para conocer, por delegación, en tales asuntos-, a continuación toca referirse al agravio vinculado a su competencia material para intervenir en un supuesto en el que se discute acerca de la prestación de un servicio público domiciliario y en particular cuando éste cuenta con un marco regulatorio propio y un ente especializado encargado



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

de ejercer el control y fiscalización de su actividad.

VI.2.a. Sobre este punto, entiendo que la reforma operada por la ley 26.361 (Adla, LXVIII-B, 1295) al art. 25 de la Ley de Defensa del Consumidor provee una respuesta al interrogante.

En primer término, este precepto ahora consagra que "Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla 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". Es decir que -recurriendo a idéntica expresión que la empleada en los debates parlamentarios- se "trocó" el criterio de supletoriedad y se sustituyó por el de integración normativa de la ley 24.240 con los estatutos regulatorios de los servicios públicos (cfr. "Antecedentes Parlamentarios", Año XV, N°4, mayo, La Ley, Buenos Aires, 2008, pág. 368).

Pero lo que resulta dirimente, es que en el último párrafo de dicho articulado se agregó que "Los usuarios de los servicios (públicos domiciliarios) podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la presente ley".

De ello se desprende que los vecinos de las localidades de Manuel B. Gonet y Villa Castells bien podían haber ocurrido tanto al OCABA como a los órganos locales con competencia en materia de defensa de usuarios y consumidores -lo que así escogieron-, en tanto que la provisión de agua potable y red de desagües cloacales indudablemente trata de un servicio público de esa clase (cfr. arts. 1, 8 inc. "c", 28, 49 inc. "k" y concs., decreto 878/03).



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

VI.2.b. A ello se añade que los términos del art. 51 del decreto 878/03, con su redacción dada por la ley 14.745 (B.O. n° 27.620 de 15-IX-2015, Suplemento), lejos están de reforzar la denuncia hecha por la Fiscalía de Estado, tal como insinúa. Antes bien, afianzan la inteligencia a la que se arriba en el párrafo anterior.

Es que esta norma, inserta en el marco regulatorio que reemplazó a la ley 11.820, establece que "Todos los reclamos de los usuarios relativos al servicio o a las tarifas deberán deducirse ante la entidad prestadora o ante el municipio, en este último caso lo será en aquellos en los que funcione Oficina de Defensa del Consumidor...". A su turno, el art. 50 inc. "1" -que enumera los derechos de los usuarios- recoge idéntica posibilidad.

En cuanto a la mención que se hace del OCABA y el procedimiento allí plasmado, contrariamente a lo sostenido por la Procuradora General a fs. 119 vta., advierto que esa competencia está condicionada a una decisión o falta de respuesta por parte de la entidad prestadora, situación en la cual se prevé un recurso directo ante el ente regulador. Claramente no ha sido este el procedimiento ni la estrategia seguida en estos obrados por el colectivo de vecinos que promovieron la denuncia, quienes optaron por acudir ante los órganos comunales, motivados, tal vez, por el curso dado por el organismo de control al reclamo que, por el mismo motivo, otros vecinos habían hecho y al que se hizo referencia al relatar los antecedentes.

Obsérvese adicionalmente que el apuntado art. 51 agrega, en su tramo final, que "La Ley Nacional de Defensa del Consumidor será de aplicación directa a las relaciones entre las entidades prestadoras y los usuarios". O sea que, elípticamente,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

se vuelve a arribar a la conclusión ya señalada en punto a la competencia genérica de las autoridades de aplicación designadas por los municipios para conocer en reclamos de usuarios de servicios públicos domiciliarios (arts. 3, 25, 41 y conchs., L.D.C.; 1, 79, 80 y 81 incs. "a" y "b", ley 13.133, art. 2, decreto 1.089/04).

VI.2.c. Tampoco es ocioso transcribir un fragmento de los fundamentos de la ley 14.745, pues allí se anunció que *"El presente proyecto de ley pretende optimizar y descentralizar las tareas de contralor respecto a la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales, asignadas al Organismo de Control de Aguas de la Provincia de Buenos Aires a efectos de coadyuvar a la necesidad de optimizar los mecanismos de control de servicios públicos y los derechos de consumidores y usuarios, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 42 de la Constitución Nacional y 38 de la Constitución provincial"*.

VI.2.d. De todo lo anterior se sigue la suerte adversa de la pretensión del OCABA en esta parcela.

Por lo tanto, si mi opinión es compartida por mis distinguidos colegas, corresponde declarar que el Juzgado de Faltas n°2 de Defensa del Consumidor de la Municipalidad de La Plata, al abocarse al conocimiento de un reclamo vinculado al servicio público de agua potable y desagües cloacales en las localidades platenses de Manuel B. Gonnet y Villa Castells, actuó dentro de su esfera de competencias legales -a más de territoriales- y sin desmedro de las facultades regulatorias atribuidas al OCABA (arts. 42, Const. Nac.; 38, 161 inc. 2 y 196, Const. prov.; 3, 25, 41 y conchs., L.D.C.; 1, 79, 80 y 81 incs. "a" y "b", ley 13.133; art. 2, decreto municipal 1.089/04; 1, 8



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

inc. "c", 28, 49 inc. "k", 50 inc. "l" y 51, decreto 873/03 -texto según ley 14.745-).

VII.1. Aclarado lo expuesto, el OCABA también se agravió en razón del alcance con el que se dotaron a las sucesivas medidas precautorias dispuestas sobre una de las concesiones que éste controla. La autoridad promotora del conflicto alegó que la justicia municipal de faltas carece de las notas que distinguen a la función jurisdiccional, no siendo posible asimilar lisa y llanamente a los funcionarios comunales a los jueces que conforman los cuadros del Poder Judicial. A su criterio, medidas como las dispuestas solo podían ser dictadas por un magistrado correspondiente a esa órbita específica de poderes constitucionales.

VII.2. Como quedó plasmado al relatar los antecedentes del caso, el titular del Juzgado de Faltas n°2 de La Plata le ordenó inicialmente a ABSA a que provea bidones de agua potable para consumo humano en condiciones adecuadas de calidad según la normativa vigente y en cantidades suficientes para abastecer ciertas zonas de las localidades de Manuel B. Gonet y Villa Castells, en el partido de La Plata. Posteriormente, en el expediente judicial se denunció que el funcionario había ampliado la medida, disponiendo también que la concesionaria debía abstenerse de exigir a los usuarios allí individualizados el pago de la tarifa en el valor proporcional al servicio de agua potable y los cargos e impuestos aplicables al mismo, debiendo emitir nuevas facturas a partir del mes de julio de 2016, las que contendrían únicamente la parte de la tarifa correspondiente al servicio de desagües cloacales.

Así también, mandó a que la sociedad se inhiba de intimar, exigir o perseguir el cobro de deudas relacionadas con



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

la tarifa del servicio de agua potable de períodos posteriores al mes de enero de 2014. Todo ello, por el plazo de seis meses prorrogables automáticamente.

VII.3. Sin perjuicio de lo que pudiera señalarse en cuanto a la índole funciones que desarrolla la justicia de faltas municipal, de ello no se sigue que los llamados jueces de faltas no cuenten o deban contar con específicas y delimitadas atribuciones asignadas por el legislador a fin de poder llevar adelante efectivamente sus cometidos ligados al juzgamiento de faltas locales, como así también, de infracciones a normas nacionales y provinciales cuando por virtud de la ley ello corresponda a las municipalidades (art. 1, dec. ley 8.751/77). En este sentido, basta con señalar que el Código de Faltas municipal faculta a estos jueces administrativos a imponer penas de amonestación, multa, arresto e inhabilitación en forma alternativa o conjunta (art. 2, cit.), como así también de clausura, ya sea a título de sanción definitiva o meramente cautelar (arts. 10 inc. "a" y 43, cit.).

Al mismo tiempo, parece sumamente importante destacar que todo este espectro de medidas no está exenta del control judicial posterior por parte de un órgano integrante del Poder Judicial, cuando el interesado en revertir la sanción de policía administrativa interpusiese alguno de los recursos previstos en los arts. 54 y 57 del decreto ley 8.751/77 por ante "...el Juez correccional en turno de la jurisdicción, o de Paz Letrado en aquellos partidos de la Provincia que no sean cabecera de Departamento Judicial".

Se trata, en definitiva, de aspectos vinculados a la exigencia constitucional del denominado "control judicial suficiente" (cfr. arts. 18 y 109, Const. nac.), considerado en



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

sentido amplio como la oportunidad para el afectado de ocurrir a un órgano judicial, en procura de justicia, por una vía ordinaria, mediante una pretensión a través de la cual pueda solicitar la revisión de las cuestiones de hecho y de derecho comprendidas o resueltas en la decisión administrativa (CSJN Fallos: 247:646; 323:1787; 328:651; 333:935 y doct. causas A. 69.346, "Orbis Mertig San Luis S.A.I.C.", sent. de 22-VIII-2012 y A. 70.155, "Instituto Médico Constituyentes S.A.", sent. de 23-XII-2013; e. o.).

Fíjese que análogas características presentan otros regímenes sectoriales afines. Uno de los más emblemáticos posiblemente sea la Ley de Tránsito n° 13.927, que en su art. 32 prevé que las infracciones cometidas en territorio municipal -con exclusión de las vías bajo jurisdicción provincial- serán juzgadas por los jueces de faltas municipales. Y así, ese código dedica un capítulo entero a las "medidas cautelares" (Cap. IV, arts. 37 y sigs.) que podrán ser decretadas por estos últimos como autoridad de aplicación de la normativa, entre ellas, la retención preventiva de conductores, vehículos, documentos y licencias. Todo esto, nuevamente, revisable a través de un recurso ante los órganos del Poder Judicial (art. 40).

VII.4.a. Semejante clase de atribuciones también se presentan en la aplicación del sub sistema de defensa de los consumidores y usuarios, cuando por conducto de la cadena de delegaciones ya desarrollado en los considerandos precedentes éstas recaen en los órganos municipales competentes a tales efectos.

En este aspecto, no puedo sino volver a recordar que la ley 13.133 fijó en su art. 80 que "Los municipios serán los encargados de aplicar los procedimientos y las sanciones



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

previstos en esta ley, respecto a las infracciones cometidas dentro de los límites de sus respectivos territorios y con los alcances establecidos en este artículo". Más adelante, el art. 81 inc. "e" incluyó dentro del catálogo de atribuciones a cargo de las comunas, además de la de "Recibir denuncias de los consumidores y usuarios", la de "Efectuar controles sobre productos y servicios, en la medida que sean compatibles con el régimen de competencias municipal, y en su caso, elevar las actuaciones al organismo de aplicación para la sustanciación del procedimiento pertinente". Esto es, justamente, lo que aconteció en el reclamo que tuvo por desenlace el presente conflicto.

VII.4.b. Se llega así al art. 71 de ese mismo código, que en la parte que interesa destacar, establece: "Antes o durante la tramitación del expediente, se podrá dictar medida preventiva que ordene el cese de la conducta que se reputa violación a la Ley de Defensa del Consumidor y/o este Código y/o sus reglamentaciones. Asimismo, y con la mayor amplitud, se podrán disponer medidas técnicas, admitir pruebas y dictar medidas de no innovar o para mejor proveer...". Esta previsión está conteste con las atribuciones que la ley 24.240 confía a sus autoridades de aplicación (art. 45, párr. 10).

Lo que de ese modo se disponga, según lo aclara el art. 70 del plexo, podrá ser impugnado dentro de los veinte días mediante la interposición de una acción judicial ante la autoridad administrativa que dictó el acto, la que la elevará juntamente con el expediente al Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo competente para su tramitación mediante el proceso sumario de ilegitimidad, salvo que a solicitud de parte y por resolución fundada se considere necesario un trámite de conocimiento más eficaz, en virtud de la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

complejidad de la pretensión.

VII.4.c. Bajo tales premisas, entiendo que la medida ordenada por el titular del Juzgado de Faltas n°2 de la Municipalidad de La Plata por la cual se dispuso la provisión de bidones de agua potable para consumo humano se inscribe dentro de la específica esfera de atribuciones con las que el legislador provincial, haciendo efectiva la manda del art. 38 de la Constitución de establecer procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos, dotó a los municipios como autoridades de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor. Lo anterior, máxime cuando se ha dejado expedita una instancia judicial de revisión posterior.

En ese orden, no pasa inadvertido que la actuación que le cupo al juez de faltas tuvo en miras garantizar el acceso por parte de un sector de la población a un derecho humano fundamental como es el agua, a la par de resguardar el derecho a la salud que con motivo de la presunta mala calidad de ese recurso pudo haberse visto amenazado. Ambos han sido materia de especial reconocimiento tanto por este Tribunal (doctr. causas A. 69.021, "Utilducto S.A.", sent. de 8-VII-2008; C. 89.298 "Boragina", sent. de 15-VII-2009 y A. 71.263, "Florit", sent. de 25-IV-2012;) como por la Corte nacional (CSJN Fallos: 337:1361). Pero, por sobre todo, en las normas, leyes y tratados internacionales que le han encomendado a los Estados la protección de tales garantías (cfr. arts. 1, ley 14.782; 75 inc. 22, Const. Nac.; 28, tercer párr., Const. prov.; 11 y 12, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; 14 inc. 2 apdo. "h", Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; art. 24 inc. "c" apdo. "c", Convención sobre los Derechos del Niño; 11, Protocolo



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Observación General N° 15 del Comité D.E.S.C. de las Naciones Unidas y resolución A/RES/64/292 del CDH de las Naciones Unidas).

Por las razones antedichas, entiendo que debe desestimarse la denuncia de conflicto de poderes en cuanto a la resolución aquí analizada.

VII.4.d. Distinta es, sin embargo, la solución que corresponde adoptar respecto de la decisión del titular del Juzgado de Faltas n°2 de La Plata de fecha 13-X-2016 (denunciada por la Fiscalía de Estado a fs. 67/81 de esas actuaciones), en lo concerniente a que ABSA: i. se abstenga de exigir a los usuarios involucrados el pago de la tarifa en el valor proporcional al servicio de agua potable y los cargos e impuestos aplicables al mismo; ii. emita nuevas facturas desde el mes de julio de 2016 con la sola inclusión de la parte de la tarifa correspondiente al servicio de desagües cloacales y iii. se inhíba de exigir o perseguir el cobro de las deudas relacionadas con la tarifa del servicio de agua potable de períodos posteriores al mes de enero de 2014. Todo ello por el plazo de seis meses prorrogables por seis más (pto. III.1).

Pues, más allá de la amplia atribución que parece desprenderse de lo preceptuado en el art. 71, primera parte, de la citada ley 13.133, en punto a que la autoridad de aplicación "[...] podrá dictar medida preventiva que ordene el cese de la conducta que se reputa violación a la Ley de Defensa del Consumidor y/o a este Código y/o sus reglamentaciones" -norma en la que, por cierto, el juez de faltas sustentó su competencia para implementar tales órdenes- el tenor de las decretadas en autos excede el margen de incumbencias que, de acuerdo al modo en



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

que se configuró la presente controversia, le corresponden al mentado funcionario.

En efecto, lo decidido por el juez de faltas en este punto, además de no integrar el núcleo de la pretensión principal que suscitó su intervención en autos, rebasa el ámbito que corresponde a su actuación de acuerdo al marco jurídico vigente, desde que aborda cuestiones ajenas a determinados aspectos técnicos de aquel cuyo conocimiento y decisión, en principio, queda exclusivamente reservado a la autoridad de control (cfr. doctr. CSJN Fallos: 339:728).

De hecho, el decreto 878/03, en su art. 88, inc. h), segundo párrafo, además de contemplar entre las misiones y funciones del Organismo de Control (OCABA) la atinente a la materia tarifaria, prevé específicamente la atribución de "[...] suspender a aplicación de la tarifa cuando compruebe que la calidad de la prestación del servicio no es la adecuada, debiendo establecer la tarifa que en su caso corresponda hasta tanto se cumpla con la normalización del mismo".

De allí que, por fuera de las medidas que la autoridad de aplicación del régimen de defensa de los consumidores y usuarios eventualmente pudiera adoptar aún en materia tarifaria, la modalidad empleada en el caso y el alcance otorgado a la referida decisión denotan cierta irrupción en cuestiones que corresponden a otra autoridad estatal.

En definitiva, y de acuerdo a lo hasta aquí expuesto, juzgo que corresponda receptor el planteo formulado por la Fiscalía de Estado en lo referente a esta parcela de su impugnación.

VIII. Con el alcance indicado, voto, pues por la **afirmativa**.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

Sin costas, en atención a la naturaleza de la cuestión resuelta (art. 68, segundo párr., CPCC).

A la cuestión planteada, el señor juez doctor de Lazzari dijo:

Adhiero al voto de mi distinguido colega, doctor Pettigiani, con la salvedad de la solución que propone en el considerando VII.4.d. de su voto.

En tal sentido, entiendo que la medida consistente en la suspensión proporcional del pago de la tarifa de agua potable y la interdicción dispuesta sobre ABSA respecto a la persecución del cobro de las facturas emitidas con posterioridad al mes de enero de 2014, se enmarca en la amplia esfera de atribuciones con los que las leyes 24.240 y 13.133, con sus respectivas modificaciones, dotan a las autoridades de aplicación del sistema de protección de los derechos de los consumidores y usuarios (cfr. arts. 45, ley 24.240 y 71, ley 13.133), en observancia de los mandatos consagrados en los arts. 42 de la Constitución nacional y 15 y 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Por tal razón, a la cuestión planteada, voto por la **negativa.**

Sin costas, en atención a la naturaleza de la cuestión resuelta (art. 68, segundo párrafo, CPCC).

A la cuestión planteada el señor Juez doctor Soria dijo:

I. Doy por reproducido aquí el desarrollo de antecedentes que formula el colega que me precede.

En cuanto a la propuesta decisoria, he de disentir con la solución postulada, pues, en mi opinión, corresponde hacer



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

lugar al conflicto de poderes planteado por la Fiscalía de Estado. Es que, con el dictado de la resolución cuestionada, el juez comunal de faltas ha invadido la esfera de competencias de la autoridad provincial (Organismo de Control del Agua de la Provincia de Buenos Aires) y la propia jurisdicción del Poder Judicial, como ha sido puesto de manifiesto en el escrito de inicio (v. fs. 11). Veamos.

II. El asunto debatido concierne a la esfera del derecho público provincial y, en particular, al control del funcionamiento y la adecuada prestación del servicio público de agua potable. Este cometido funcional se rige por el Marco Regulatorio para la prestación de los Servicios Públicos de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Provincia de Buenos Aires, que confiere potestad resolutoria a la autoridad de control que allí se crea (OCABA) (v. decreto provincial 878/03; Anexo, art. 5, convalidado por el art. 33 inc. a de la ley 13.154).

II.1. No está en discusión la tutela que debe conferirse a los usuarios del servicio, sino quién, cómo y bajo qué normativa debe brindarla; en el entendimiento que, como principio, incumbe a "la Provincia" proveer lo conducente al "...establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos" (art. 38 último párrafo, Const. Prov.).

Pues bien, la reglamentación plasmada en el decreto provincial 878/03 establece "un régimen jurídico del servicio público sanitario único y uniforme aplicable a todo el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, independientemente de que dicho servicio sea de titularidad provincial o municipal, imponiendo iguales derechos y obligaciones para todos los prestadores del



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

mismo, sean estas personas jurídicas públicas o privadas".

Dicho marco regulatorio tiene por objeto el establecimiento de los principios básicos relativos a la prestación de los servicios mencionados. Entre sus objetivos, enunciados en su art. 6, se encuentran el de "garantizar la calidad, regularidad y continuidad del servicio de agua potable y desagües cloacales" (inc. b); "regular la acción y proteger adecuadamente los derechos, obligaciones y atribuciones de los Usuarios y demás entes públicos o privados que intervengan en la prestación de los servicios" (inc. d); "garantizar la operación y mantenimiento de los servicios que actualmente se prestan y los que se incorporen en el futuro, en un todo de acuerdo con los niveles de calidad y eficiencia que se indican en este marco" (inc. d) y "proteger la salud pública" (inc. f). Todo esto que surge expresamente del marco regulatorio atañe directamente al OCABA. A ello se añaden las competencias razonablemente implícitas que caben al órgano de contralor (CSJN, Fallos: 331:1382; 339:1628).

II.2. Los medios para la prevención y resolución de los conflictos derivados de la ineficiente prestación de tal servicio son objeto de expresas determinaciones consagradas en el capítulo VIII del decreto 878/03, mediante un sistema que articula el reclamo directo ante el prestador, o ante el OCABA, en este último caso, recta vía, o por el carril recursivo que contempla, según los casos allí determinados. Ello, sin perjuicio de la vía judicial ulterior, como se explicará más adelante.

Desde luego, no se me escapa que la sanción de la ley 14.745, ha modulado ciertos aspectos atinentes a la articulación de reclamos previsto originalmente en el decreto 878/03. Dicha ley, al sustituir el art. 51 del decreto 878/03, contempla ahora



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

la posibilidad de "deducir" los reclamos ante la misma empresa prestadora, "o ante el Municipio, en este último caso lo será en aquellos en los que funcione Oficina de Defensa del Consumidor y/o ante la Defensoría del Pueblo, conforme lo normado mediante Ley N°13.834".

Pero aquella previsión hasta allí ha llegado. Pese a su defectuosa técnica legislativa, es claro que no ha redefinido las competencias resolutorias, ni torna indiferente la autoridad a cuyo cargo compete dirimir los conflictos del servicio. Esto surge evidente a poco que se repare en que los órganos mencionados por la norma cuentan con diferentes atribuciones, y ellas, bien comprendidas, permiten distinguir el marco de actuación de unos y de otros.

II.3. Así no podría, por ejemplo, el Defensor del Pueblo -mencionado en el citado precepto a la par de la autoridad municipal- decidir acerca de la procedencia sustancial de reclamo alguno de los usuarios, sino, a lo sumo, elevar una recomendación, formular una advertencia o recordatorio, proponer una modificación o sustitución a la entidad administrativa competente o al propio Poder Ejecutivo o, en su caso, promover investigaciones o acciones administrativas o judiciales (arts. 12, 14 inc. f y g, 26, 27 de la ley 14.883), porque hasta allí llegan sus competencias.

Lo mismo sucede con la autoridad municipal de defensa del consumidor.

De tal suerte, parece inequívoco que únicamente el art. 51 procura ofrecer alternativas para la "deducción" o "presentación" de los reclamos; no juega en el plano resolutorio. Esto último vaya dicho, sin perjuicio de la atribución puntual que, con el alcance que luego expondré, quepa reconocer al



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

organismo administrativo municipal al amparo de los arts. 79 y siguientes de la ley 13.133 y art. 25 de la ley 24.240.

II.4. Como fuere, importa remarcar que el citado art. 51 no habilita a terceros órganos -municipales o el *ombudsman*- competencias para resolver cuestiones que son propias del OCABA.

Para más, el precepto seguidamente establece que contra las decisiones o falta de respuesta "de la entidad prestadora" -no se hace referencia aquí al Defensor del Pueblo ni al municipio- los usuarios pueden interponer ante el OCABA un "recurso directo", confiriendo a este último la potestad de definir el conflicto reputando obligatorias sus decisiones.

II.5. De igual modo el art. 50 de la citada reglamentación, confiere a los usuarios la facultad de "denunciar" ante el OCABA o ante el municipio o ante la Defensoría del Pueblo cualquier conducta irregular u omisión del prestatario o sus agentes que pudiera afectar sus derechos, perjudicar los servicios o el medio ambiente (inc. 1).

También allí sólo se alude a la deducción de denuncias, sin conceder facultades de decisión a autoridad alguna que no sea el OCABA (arts. 50 inc. c, 51 incs. 3 tercer y cuarto párrafo, 88 inc. a, f, l, o, r, s y t y 90, decreto 878/03), desde que ésta -valga reiterar- constituye la autoridad de contralor y fiscalización específica en materia de servicio de agua potable y residuos cloacales provinciales.

II.6. La comparación de los arts. 50 y 51 originarios del decreto 878/03 con el texto impuesto por ley 14.745 evidencia que mientras en la primera versión las presentaciones solamente podían deducirse directamente ante la entidad prestadora (art. 51) o -en el caso de las denuncias también ante- el OCABA (art. 50 inc. d), en la actual o reformada se habilita hacerlo ante la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

citada entidad, ante el organismo municipal o ante el Defensor del Pueblo (art. 51 -t.o. ley 14.745-).

Con todo, esta nueva regulación mantiene las restantes previsiones, que son las que confieren al OCABA la decisión en materia del conflicto.

III. En forma concordante, el art. 88 del Marco regulatorio se ocupa de enunciar las funciones específicas del OCABA.

III.1. Entre ellas, se encuentran las de:

a. Defender "...los intereses de los usuarios, atendiendo los reclamos de los mismos, de acuerdo a los derechos enunciados en el Artículo 50 del presente marco y hacer cumplir el Reglamento de Usuarios, que contenga las normas regulatorias de los trámites y reclamaciones de los usuarios de conformidad con los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia, el cual será dictado por la Autoridad Regulatoria" (inc. a);

b. Hacer cumplir el presente Marco Regulatorio, su reglamentación y disposiciones complementarias, controlando la prestación de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los contratos de concesión en tal sentido (inc. b);

c. Intervenir "...necesariamente en toda cuestión vinculada con la actividad de los prestados del servicio de agua potable y desagües cloacales, en particular respecto a la relación de los mismos con los usuarios";

d. Reglamentar "...el procedimiento de aplicación de las sanciones que correspondan, por violación del presente Marco Regulatorio, y de las disposiciones reglamentarias o contractuales y aplicar las sanciones que allí se prevean, respetando el debido proceso legal" (inc. l);

e. Requerir directamente el auxilio de la fuerza



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

pública toda vez que sea necesario poner en ejercicio las atribuciones [conferidas por el art. 88];

f. Promover ante los tribunales competentes "...acciones civiles y penales, a través del señor Fiscal el Estado, incluyendo medidas cautelares para asegurar el cumplimiento de sus funciones y de las leyes y reglamentos específicos" (inc. r);

g. Atender los reclamos de los usuarios por deficiente prestación del servicio o errores de facturación (inc. s); y,

h. Expedir "...en todo reclamo interpuesto una decisión fundada" (inc. t).

Las decisiones emitidas por el OCABA, según las competencias allí asignadas, son actos administrativos de aplicación obligatoria para entidades prestatarias y usuarios, recurribles conforme el régimen de la ley de procedimientos administrativo provincial (art. 90).

III.2. El análisis del sistema normativo así delineado pone de relieve que, en los aspectos específicos de la regulación y control de la prestación del servicio, el OCABA es la autoridad a la cual la Provincia, en ejercicio de las facultades no delegadas en materia de servicios públicos provinciales, atribuye la potestad de resolución en vía administrativa de los conflictos suscitados entre usuarios y prestadores.

Al momento de examinar la cuestión y, en concreto, para precisar el alcance de la regla contenida en el primer párrafo del citado art. 51, no puede perderse de vista la especificidad propia de las atribuciones de los entes reguladores. La interpretación armónica del marco regulatorio provincial bajo examen y de la propia normativa aplicable a las relaciones de consumo, debe tener en cuenta y tomar como punto de partida esa



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

singularidad, que deriva del hecho jurídico de que la actividad se ha declarado como servicio público provincial, creándose un órgano especial para regir su organización y seguimiento.

III.3. Se insiste: la opción conferida en el primer párrafo de su art. 51 no abre paso a la multiplicidad de interpretaciones que los numerosos órganos municipales o el Defensor del Pueblo pudieran llevar a cabo, ni les otorgan la supervisión resolutoria ni el poder sancionador específico sobre el servicio, menos aún a la luz de una lectura completa del marco regulatorio del servicio público provincial en que se inserta.

Con arreglo al orden normativo vigente, el OCABA concentra la atribución para entender primariamente en los conflictos propios de su esfera de competencia material, lo cual no importa desconocer cierta intervención de los órganos locales de aplicación de la legislación de consumo en tópicos que, por su especificidad, no han sido conferidos al citado ente provincial. En cada municipio es posible atender planteos basados fundamentalmente en cuestiones referidas a la relación de consumo, o recibir quejas de servicio, pero aquéllas específicas, aprehendidas en el marco regulatorio, se reservan a la autoridad provincial.

III.4. No altera lo expuesto la aplicabilidad de la ley 24.240 a la que se alude el sexto párrafo del art. 51 del Marco Regulatorio. Con la reforma introducida por la ley 26.631, el art. 25 de esta normativa, en lo que atañe a los servicios públicos domiciliarios, dispone que "Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla serán regidos por esas normas y por la presente ley. En caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

consumidor". Luego estatuye que "Los usuarios de los servicios podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la presente ley".

Una lectura aislada de esa norma podría llevar a concluir que se ha puesto en paridad a los entes reguladores de los servicios públicos y las autoridades de aplicación de la legislación de consumo, incluso tratándose de servicios públicos de jurisdicción provincial. No creo que esa sea la interpretación correcta de los preceptos en juego.

III.5. En vista de tales previsiones de la ley 24.240 reformada y el específico marco regulatorio al que se encuentra sometido el servicio de agua potable y desagües cloacales en la provincia, surge la necesidad de armonizar ambos regímenes, de suyo distintos, como lo son los vinculados con las relaciones de consumo y los estrictamente referidos a servicios públicos de competencia provincial. Ello, a efectos de conciliar y dar eficacia a ambos para que cumplan sus respectivos propósitos.

III.6. Por empezar, no está de más recordar que el ámbito de los servicios públicos ha sido extraído del mercado por una regulación puntual, de raigambre local, bajo cuyos términos fue conformado un ente regulador que concentra funciones específicas de control y resolución. En el caso, ese marco está dado por el analizado decreto 878/03.

Tampoco, que la pauta establecida en el tercer párrafo del art. 25 de la ley 24.240 tiene cabida cuando existiere duda sobre el régimen aplicable al servicio. En tal caso, prevalece el más favorable para el usuario.

III.7. Mas en el supuesto bajo examen no se presenta duda o colisión alguna en torno a la norma aplicable.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

Existe un régimen provincial específico que rige la integralidad del servicio, así como las competencias de los funcionarios, su control y penalidades. Este régimen prevalece sobre cualquier otro menos específico. Entonces, no es jurídicamente procedente invocar el marco legal del consumo para alterar esas competencias pertenecientes al organismo provincial especializado.

III.8. De seguirse el razonamiento propuesto por la demandada hasta las más arduas, específicas y complejas aristas del servicio de jurisdicción provincial (v.gr. la determinación de los cuadros tarifarios, la calidad del servicio, sus estándares técnicos y demás aspectos relevantes), podrían ser decididas -sin norma atributiva de competencia- por la oficina o el juez municipal en materia de consumo. Esto paralelamente vaciaría las potestades del único organismo regulador y de control previsto en el orden jurídico.

III.9. La posibilidad de que los usuarios presenten sus reclamos ante distintas "bocas o ventanillas", incluyendo la autoridad local de aplicación de la ley de consumo, o el Defensor del Pueblo, tampoco elude el deslinde indispensable entre las cuestiones que uno y otro deben conocer y resolver.

De lo contrario se estaría habilitando a que el OCABA y el organismo comunal intervengan de modo paralelo, de modo concurrente, con el riesgo cierto de que ante iguales déficits o reclamos se arriben a soluciones diversas, diluyendo la idoneidad especial del ente regulador. O bien, como aconteciera en el *sub examine*, se permitiría que la oficina local pese a haber mediado una previa intervención del OCABA -como se reconoce en la resolución atacada en autos-, efectúe una revisión del accionar del órgano provincial específico (v. expediente 2430-5604/2015 y



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

las medidas adoptadas tras el dictado de la resolución 58/15; ptos. VIII y 5 de la parte resolutive de la decisión de fecha 9-IX-2016), supliendo su obrar.

III.10. En este sentido, luce claramente infundado el argumento ensayado por el juez de faltas en su resolución de fecha 15 de septiembre de 2016. En dicha oportunidad, el funcionario comunal, tras reconocer que los ámbitos administrativos propios del OCABA y de la autoridad de aplicación de la ley 24.240 y su normativa local de desarrollo no se superponen, puesto que cada uno de ellos ejerce diferentes funciones, sostuvo que "el dictado de la medida de cese decretada por este Juzgado de Faltas no significa avanzar sobre funciones o atribuciones propias del OCABA, sencillamente porque aquel organismo no posee asignada tal competencia". A ello añadió que en el caso no mediaba constancia de que el OCABA hubiere instado al señor Fiscal de Estado a obtener una medida precautoria y que tampoco al dictar la resolución 85/15 ejerció la atribución de suspender la tarifa, sino que "confirió alcances individuales a un asunto que, tal como surgía evidente de las circunstancias fácticas [...] afecta a cientos o tal vez miles de usuarios" (v. fs. 94, expte. administrativo 4061-1002925/2016).

III.11. El régimen jurídico concerniente a la actividad y las funciones específicas del OCABA le otorga diversas potestades (reglamentaria, de fiscalización y de resolución de los conflictos en aquellos aspectos que ella misma debe supervisar; cf. art. 88 inc. a, b, l, r, s del decreto 878/03), tanto en lo que atañe a la calidad, regularidad y continuidad del servicio, como a su tarifación.

En el ejercicio de tales cometidos le incumbe velar por los derechos de usuarios, para lo cual goza de amplias facultades



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

a los fines de aplicar las sanciones contempladas en el sistema regulatorio del servicio o, eventualmente, de promover las acciones pertinentes ante los órganos judiciales (art. 88, dec. 878/93).

III.12. Todo lo cual evidencia que en el presente caso es de estricta aplicabilidad el principio de especialidad de las competencias, que halla su fundamento en la singular idoneidad o capacidad técnica del organismo y en las atribuciones que por ello, expresa o razonablemente, les asigna la juridicidad objetiva (CSJN, Fallos: 321:776, "Litoral Gas SA"). Esta especialidad delimita el campo de actuación de cada órgano o ente estatal. En lo que concierne a la calidad y forma de prestación del servicio, lleva a reconocer un rol protagónico o preponderante al OCABA. Lo que no enerva la intervención de los órganos locales de aplicación de la legislación de consumo en todo aquello que, por su especificidad, no haya sido adjudicado al citado ente regulador.

Cabe advertir que el Marco regulatorio del servicio reglamenta la calidad del servicio público sanitario (cap. V y VI), previendo que en caso de resultar necesario su suspensión temporal -como podría disponerse ante los déficits constatados en autos- la entidad prestadora deberá establecer un servicio de abastecimiento de emergencia, estando a cargo de la autoridad regulatoria definir tales tópicos (art. 32 inc. c).

Por fin, el deficiente cumplimiento de las funciones propias o específicas por parte del OCABA puede dar lugar a los correspondientes procesos judiciales, mas su evaluación en modo alguno se encuentra sometido al control y juzgamiento de los organismos municipales.

IV. Ninguna de las previsiones que contempla la ley



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

13.133 -bajo cuyo amparo ha intentado legitimar su obrar el demandado- permite sostener una posición contraria a la expuesta en el presente voto.

IV.1. La intervención que dicha normativa confiere a los municipios (Título IX, arts. 79 a 82), tiene cabida cuando se suscite un conflicto de consumo en el marco de la ley 24.240, pero ha de operar siempre "de conformidad con los límites en materia de competencias y atribuciones" (art. 79 *in fine*, ley 13.133) de tales entidades. Esa precisa directriz se correlaciona con lo normado en el art. 30 segundo párrafo, en cuanto establece la competencia del fuero en lo contencioso administrativo para resolver las controversias entre los usuarios y los prestadores de servicios públicos regidas por el derecho administrativo (v. tb. arts. 1 inc. 1 y 2 inc. 2, ley 12.008).

IV.2. Aquella actividad de las oficinas locales de aplicación de las leyes 24.240 y 13.133, está estrictamente destinada a verificar la configuración de las infracciones a dicho régimen (no así las ligadas a toda regulación de servicios públicos provinciales) y, en su caso, aplicar sanciones cuando las empresas incurren en incumplimientos.

IV.3. En el ámbito local, el sistema tutelar diseñado por la ley provincial 13.133 (art. 45 *in fine*, ley 24.240), en su título VII se ocupa de las acciones judiciales incoadas por los consumidores o usuarios en forma individual o colectiva, las asociaciones de consumidores -debidamente registradas en la Provincia de Buenos Aires- y los municipios a través de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) (art. 23 y 26, ley 13.133). En estos supuestos, tratándose de controversias suscitadas entre prestadores de servicios públicos y usuarios resultan competentes los Juzgados de Primera Instancia



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

en lo Contencioso Administrativo (cf. art. 2 inc. c, ley 12.008).

Paralelamente, el procedimiento administrativo relativo a la inspección, comprobación y juzgamiento de las infracciones a los derechos del consumidor o usuario se encuentra legislado en el Título VIII, capítulo IV de la ley 13.133. El infractor es pasible de las sanciones contempladas en el art. 73 y siguientes de la ley 13.133, con revisión judicial (arts. 23, 59, 70 y concs., ley cit.).

IV.4. Pero esta normativa es ajena al supuesto de hecho que ha originado el presente conflicto. No se aplica a la materia reglada por el decreto 878/03, ni afecta a las específicas funciones asignadas al OCABA (art. 88, dec. cit.).

IV.5. En suma: el sistema legal del consumo diseña dos ámbitos de actuación muy puntuales. Ambos son diversos al que rige en materia del servicio de aguas. De un lado, en la esfera administrativa, el previsto ante las eventuales infracciones a la ley de defensa del consumidor para imponer las sanciones allí contempladas (arts. 36 a 78 y 79/80, ley 13.133), sujetas al contralor judicial (art. 23 *in fine* y 80, cit.). En este marco se sitúan las facultades que el art. 71 de la ley 13.133 confiere al órgano administrativo de aplicación de la LDC para disponer el cese de las conductas que infringen la citada norma, previsión que presupone un caso en el cual aquél tenga competencia para intervenir. Del otro lado, propio del Poder Judicial, el de las acciones promovidas por consumidores o usuarios y demás sujetos autorizados por la ley (arts. 23 a 30, ley 13.133). Ni uno, ni otro, tienen cabida en el presente caso.

IV.6. Las actuaciones desplegadas ante la oficina municipal, desde su inicio, no han procurado la comprobación de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

una infracción al régimen de consumo. Antes bien, según surge de la reseña de antecedentes contenida en la resolución dictada por el juez municipal de faltas con fecha 9 de septiembre de 2016, las actuaciones caratuladas "Vecinos de Manuel B. Gonnet s/Denuncia colectiva c/Absa (Potabilidad de agua), expte. 4061-10002925/2016", tuvieron inicio con la denuncia del 18 de julio de 2016 ante el Municipio por parte de una usuaria a raíz de las alegadas deficiencias que presentaba el servicio respecto de los parámetros de potabilidad del agua, requiriendo puntualmente "la suspensión de la facturación del servicio y que se atiendan los perjuicios ocasionados por la pésima calidad del agua, la que repercutiría sobre la salud de las personas afectadas, además, bienes materiales y obligándolos a comprar agua envasada para beber".

Allí se da cuenta de la reclamación que en forma previa una usuaria efectuara ante la prestadora de servicio -ABSA-, sin recibir respuesta ni solución al problema, circunstancia por la que con anterioridad tomó intervención al OCABA mediante nota presentada el 3 de diciembre de 2014, dictando dicho órgano la resolución del 8 de abril de 2015, en el expte. 2430-5604/2015, en la cual ordena al prestador que "adopten todas las medidas correctivas necesarias para corregir los desvíos comprobados, desde el punto de vista físico-químico con respecto a las muestras extraídas en los domicilios [que se indican]", confiriéndose el plazo de 10 días para que "realice todas las acciones ordenadas y presente un informe circunstanciado con resultados de muestras que demuestren la corrección de los desvíos en los valores señaladas. Todo ello bajo apercibimiento de imputar cargos en los términos del contrato de concesión".

IV.7. Con desconocimiento jurídico del sentido de esa



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

actuación del OCABA, el juez de faltas adujo que el problema que habría de analizar relativo a la zona de Gonnet, excedía a su juicio el marco cognoscitivo del ente provincial de control (cf. consid. II de la resolución del 9-IX-2016, expte. 4061-1002925/2016). A lo largo de sus intervenciones, cuestionó el comportamiento del OCABA, ordenando la modalidad mediante la cual debía efectuarse el suministro de agua, además de suspender el cobro de las tarifas hasta tanto no fueran subsanados los déficits detectados.

IV.8. Por fuera de su aptitud legal para obrar, y al margen de una estricta instancia sancionatoria vinculada al ámbito aplicativo de las leyes 24.240 y 13.133, el órgano municipal decidió sobre el servicio provincial, y tras efectuar una especie de revisión valorativa sobre la actuación del OCABA, dispuso medidas cautelares propias de un juez *stricto sensu*.

He aquí una doble incompetencia. De una parte, porque sustituyó la actuación del OCABA como órgano especializado y con competencias específicas en la materia. De otra, desde que dispuso medidas propias de los tribunales de justicia, previstos por el ordenamiento. El juez de faltas municipal carecía de potestades para conocer y decidir sobre tales cuestiones.

V.1. Por cuanto concierne a esta clase de unidades locales, desde antiguo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que no poseen los atributos propios de los que integran el Poder Judicial, constituyendo sólo autoridades administrativas cuyas decisiones no revisten el carácter de sentencias (cfr. CSJN, Fallos: 310:674; 310:1380; 311:334; 326:4087).

En similar sentido se ha expresado esta Suprema Corte al resaltar que la índole de las funciones que ejercen y el grado



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

de autonomía funcional con que el legislador los ha dotado, aunque presenta similitudes con la jurisdiccional, no alteran esa calidad de órganos de la administración municipal (cfr. causa I. 2.214, "Di Mantova", sent. de 16-II-2005).

V.2. Dado que no son designados con arreglo al art. 175 de la Constitución, ni integran el Poder Judicial (arts. 160 y concs., Const. Prov.; 1, 2 y concs. de la ley 5.827 y sus múltiples reformas), es impropio asimilarlos a los jueces. Más lo sería adjudicarles o reconocerles las competencias de los jueces.

Como no hay lugar para esa parificación, la Constitución habilita a la Legislatura a instituir una instancia especializada de *revisión judicial* de las resoluciones emanadas de aquellos órganos locales (arg. art. 166, segundo párrafo, Const. prov.).

V.3. Es cierto que los órganos mencionados desarrollan atribuciones singulares, asignadas por la norma legislativa (art. 1, dec. ley 8.751/77) para propiciar una mayor efectividad en su cometido funcional.

En este sentido, el Código de Faltas municipal los faculta a imponer penas de amonestación, multa, arresto e inhabilitación en forma alternativa o conjunta (art. 2, cit.), como así también de clausura, ya sea a título de sanción definitiva o meramente cautelar (arts. 10 inc. "a" y 43, cit.). En la ley 13.133 se confieren a las oficinas comunales algunas atribuciones administrativas.

V.4. Con todo, ni aquellas previsiones en materia infraccional contenidas en el decreto ley 8.751/77, ni el dispositivo legal de defensa del consumidor (diseñado para atender situaciones jurídicas de otra índole y para encauzar otra clase de procedimientos) abastecen de fundamento normativo a una



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

determinación como la producida en el caso por el titular del órgano local de faltas.

El régimen consagrado en las leyes 24.240 y en las correspondientes normas de desarrollo dictadas por la Provincia en este campo (ley 13.133 y complementarias), lejos está de aprehender la situación ventilada ante el juez de faltas local o de conferirle las prerrogativas que se arrogara en el asunto bajo estudio, sobre todo en vista de lo que establecen los arts. 23 y 30 de la citada legislación.

Por ello es infundado el criterio propiciado por el Municipio.

VI. De conformidad a los desarrollos que anteceden, corresponde hacer lugar al conflicto de poderes promovido por la Fiscalía de Estado y, en consecuencia, disponer la nulidad de las resoluciones impugnadas (art. 196, Const. prov.).

VI.1. En asuntos como el que ahora se decide, no sólo atañe a los jueces encauzar los trámites por vías pertinentes, sino evitar que el rigor de las formas pueda conducir a la frustración de derechos que cuentan con tutela de orden constitucional (doctr. CSJN, Fallos: 324:122; 327:2413, por remisión al dictamen del Procurador General), ponderando, merced a un prudente balance, los bienes jurídicos comprometidos.

Por ello, la propuesta decisoria que antecede, en cuanto declara la incompetencia del ente comunal para obrar respecto de una materia reservada al órgano de control provincial, no exime al Tribunal de valorar la grave situación que originó aquella actuación. Obrán en el expediente constancias y elementos elocuentes en cuanto al riesgo a la salud a la que se ve expuesta la población de usuarios de la zona en conflicto. Acaso una actividad más eficaz tanto de la prestataria como del



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

ente de control provincial hubiera evitado el requerimiento de intervención dirigido al titular del Juzgado de Faltas municipal. La autoridad fiscalizadora se habría solo limitado a intimar a la empresa Aguas Bonaerense S.A. para que realice y ejecute obras para superar este inconveniente, con ausencia de resultados.

VI.2. En vista estos factores, no advirtiéndose que la determinación que ha de proponerse pudiere generar una afectación grave al interés público, y de conformidad a lo dictaminado por la Procuración General a fs. 115/120 vta., cuadra disponer la medida cautelar consistente en la continuidad de la provisión de agua potable a los vecinos amparados por aquélla, en los términos y condiciones originariamente establecidos por el órgano incompetente, mientras subsista la situación de hecho que originó dicho proceder, hasta tanto se acredite la efectiva regularización del servicio público afectado (arg. arts. 36 inc. 8, 38 y 15, Const. prov.; arts. 196, 232, CPCC; doctr. arts. 22 y 23, ley 12.008, texto según ley 13.101, aplicables por analogía, y doctr. causas C. 89.298, "Boragina", sent. de 15-VII-2009 y A. 70.011, "Conde", sent. de 30-XI-2011; y CSJN, "Kersich", Fallos 337:1361).

VII. Sin costas, en atención a la naturaleza de la cuestión resuelta (art. 68, segundo párr., CPCC).

Así lo voto.

El señor Juez doctor **Negri**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Pettigiani, votó también por la **afirmativa**.

La señora Jueza doctora **Kogan** y los señores Jueces doctores **Genoud** y **Torres**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Soria, votaron en el mismo sentido.

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

S E N T E N C I A

Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, oída la entonces señora Procuradora General, por mayoría, se hace lugar a la demanda entablada por el Fiscal de Estado y en consecuencia se declara la nulidad de las resoluciones impugnadas.

Asimismo, cuadra disponer la medida cautelar consistente en la continuidad de la provisión de agua potable a los vecinos amparados por aquélla, en los términos y condiciones originariamente establecidos por el órgano incompetente, mientras subsista la situación de hecho que originó dicho proceder, hasta tanto se acredite la efectiva regularización del servicio público afectado.

Sin costas, en atención a la naturaleza de la cuestión resuelta (art. 68, segundo párr., CPCC).

EDUARDO NESTOR DE LÁZZARI

HECTOR NEGRI

DANIEL FERNANDO SORIA

LUIS ESTEBAN GENOUD

HILDA KOGAN

EDUARDO JULIO PETTIGIANI

SERGIO GABRIEL TORRES



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380

JUAN JOSE MARTIARENA
Secretario



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-74380