

**Expte. nº 8528/11 “Obra Social de Viajantes Vendedores de la Republica Argentina s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Obra Social de Viajantes Vend. De La Rep. Arg. c/GCBA s/otras causas con trámite directo ante la Cámara de Apelaciones”**

**Buenos Aires,** 11 de julio de 2012

**Vistas:** las actuaciones indicadas en el epígrafe,

**resulta:**

1. La Obra Social de Viajantes Vendedores de la Republica Argentina (en adelante, la Obra Social) acude en queja ante este Tribunal (fs. 30/37) para cuestionar la denegatoria del recurso de inconstitucionalidad (fs. 9/10) que dedujera contra la sentencia de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario que rechazó las impugnaciones formuladas contra la disposición nº 4066-DGDYPC-2007 y el planteo de inconstitucionalidad de la ley nº 1517; confirmando así la sanción de multa que le fuera impuesta por la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

2. De los considerandos de la aludida disposición nº 4066-DGDyPC-07 (fs. 41/43 vuelta) se desprende que Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor de la Ciudad, como autoridad de aplicación de las leyes nº 757 (de procedimiento administrativo para la defensa de los derechos del consumidor y del usuario) y nº 1517, requirió a la Obra Social —en su calidad de prestadora de servicios de salud a adherentes voluntarios— que cumpliera con la inscripción en el Registro Público de Entidades Prestatarias de Servicios de Medicina Prepaga exigida por el art. 4 ley nº 1517, bajo apercibimiento de aplicar sanciones. Ante el incumplimiento de la Obra Social, se le imputó la infracción prevista en el inciso a) del artículo 11 de la mencionada ley nº 1517; y finalmente, luego de que la Obra Social presentara su descargo, le impuso una multa de pesos novecientos cincuenta (\$ 950) por tal concepto.

Para resolver la imposición de la sanción, el organismo administrativo tuvo en cuenta que el Registro constituye un soporte informativo a los efectos de la aplicación de las leyes nº 24.240 y

22.802, que quienes prestan el servicio de salud se encuentran alcanzados por las disposiciones de la Ley de Defensa del Consumidor y que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene en esa materia facultades concurrentes con el Estado Nacional. Consideró entonces que *“la ley local n° 1517 no contradice en nada las Normas Nacionales n° 23.660 y 23.661 pues dichas normas no prohíben la creación de registro sobre obras sociales que se desempeñan en su jurisdicción”* (fs. 43).

3. La Obra Social recurrió la resolución condenatoria ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario —conforme lo dispuesto en el art. 11 ley n° 757— y, subsidiariamente, planteó la inconstitucionalidad de la ley n° 1517 (fs. 44/50 vuelta). Por su parte, el GCBA contestó el traslado y solicitó que se desestimaran los agravios (fs. 51/55 vuelta).

4. A su turno, la Sala I de la Cámara CAyT resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto contra la disposición n° 4066-DGDYPC-2007 y el planteo de inconstitucionalidad de la ley n° 1517 y, en consecuencia, confirmó la sanción impuesta a la Obra Social, con costas.

En primer lugar, el tribunal *a quo* desestimó el planteo de incompetencia de la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor para aplicar sanciones por incumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley n° 1517.

Para así decidir, determinó que el vínculo que une a la Obra Social sindical con aquellas personas que se adhieren voluntariamente a los planes de salud que ofrece es una relación de consumo en virtud de lo dispuesto por el art. 1 de la ley n° 24.240 vigente a la fecha del acto administrativo cuestionado (texto original de la norma, con anterioridad a la reforma de la ley n° 26.361). Ello sentado, la Cámara CAyT examinó la normativa aplicable (art. 41 de la ley n° 24.240, art. 2 ley n° 757, decreto n° 17-GCBA-2003, ley n° 1517 y decreto n° 1612-GCBA-05) y concluyó afirmando que *“el ordenamiento jurídico establece de manera concreta y precisa cuál es el objeto de la registración, quiénes son los sujetos obligados a registrarse —tales como las obras sociales sindicales que ofrecen planes de salud a adherentes voluntarios, como es el caso—, cuál es el procedimiento, cuáles son las infracciones y sanciones aplicables y cuál es la conducta que debe llevar a cabo la autoridad local de aplicación —en el presente caso, la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor—, quien resulta competente para dictar el acto impugnado ante el incumplimiento de alguna de las obligaciones prescriptas por ley”* (fs. 28vuelta/29).

Finalmente, con relación a la inconstitucionalidad de la ley n° 1517 la Sala I de la Cámara CAyT sostuvo que el planteo carecía de la necesaria fundamentación toda vez que *“el recurrente no explica las razones para no aplicar la ley n° 24.240 a quien contrata un plan de salud o por qué un hecho no puede constituir a la vez infracciones a la ley n° 24.240 y a la ley n° 23.661”* (fs. 29).

5. Disconforme con lo decidido, la Obra Social interpuso recurso de inconstitucionalidad (fs. 13/25). Sostuvo que la decisión que convalidó la sanción impuesta por la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor en base a la ley local n° 1517 vulneró sus derechos de propiedad y de defensa en juicio pues prescindió *“de un adecuado análisis de la relación substancial que se encontraba en juego vinculada con normas que gozan de la protección directa de la Constitución Nacional instituida a cobijo de la normativa federal expresa contenida en las leyes n° 23.660 y 23.661”* (fs. 14). Tachó al fallo cuestionado de arbitrario por defecto en la fundamentación normativa y planteó que la peculiar relevancia de la cuestión configuraba un supuesto de gravedad institucional (fs. 17).

La Sala I denegó la concesión del recurso de inconstitucionalidad porque consideró que *“las exposiciones de la recurrente no explicitan una crítica concreta y pormenorizada de los argumentos jurídicos que contiene la sentencia sino sólo una mera discrepancia con la valoración efectuada por este Tribunal para resolver, siendo además preciso destacar que la recurrente reitera argumentos ya resueltos por este Tribunal en el decisorio ahora en crisis”* (fs. 9 vuelta)

6. Requerido su dictamen, el Fiscal General Adjunto se pronunció por el rechazo de la queja deducida por la Obra Social pues, en su opinión, *“la sentencia impugnada finca su pronunciamiento en la consideración de las leyes n° 24.240, n° 22.802, n° 23.660, n° 23.661 y n° 1517, de rango infraconstitucional, y su aplicación al caso de autos, lo cual resulta tarea propia de los jueces de mérito y, en principio, ajena al recurso extraordinario impetrado”* (fs. 69/71 vuelta).

### **Fundamentos:**

#### **El juez José Osvaldo Casás dijo:**

1. Si bien la queja fue interpuesta por escrito, ante este Tribunal y dentro del plazo que fija el art. 33 de la ley n° 402, no puede prosperar pues la actora no ha logrado acreditar que en el *sub examine*

haya quedado configurado un caso constitucional, conforme exige el art. 113, inc. 3, para el andamio de la vía recursiva intentada.

2. La queja en estudio pretende mantener ante este Estrado los planteos de la Obra Social orientados a cuestionar el pronunciamiento de la Cámara CAyT que rechazó el recurso directo de apelación que dedujera contra la disposición de la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor del GCBA que le impuso una multa de novecientos cincuenta pesos (\$ 950) por la infracción establecida en el inciso a) del artículo 11 de la ley n° 1517 —que creó el Registro Público de Entidades Prestatarias de Servicios de Medicina Prepaga— .

Los agravios desplegados por la actora para discutir la multa que se le impusiera estuvieron centrados en: a) la inexistencia de una relación de consumo entre ella y sus afiliados; b) la incompetencia de la autoridad administrativa local para imponerle la multa resistida, y c) la inconstitucionalidad de la ley n° 1517 por invadir atribuciones privativas de la autoridad federal.

La Sala I de la Cámara CAyT desestimo cada uno los planteos esgrimidos, mediante la siguiente argumentación:

i) la ley n° 24.240 de Defensa del Consumidor (texto vigente al momento de la infracción) consideraba consumidor o usuario a *“las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social:... la prestación de servicios”* (art. 1 inc. b). A su vez dicha norma definía como proveedor de cosas o servicios *“a todas las personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada que, en forma profesional, aun ocasionalmente, produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios a consumidores o usuarios”* (art. 2);

ii) en consecuencia, el vínculo entre la Obra Social accionante y los afiliados adherentes a los planes de salud ofrecidos debía ser calificado como una relación de consumo —y no una relación de derecho público, como sostiene la entidad sancionada—, sin perjuicio de estar alcanzada por otras normas;

iii) los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actúan como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control, vigilancia y juzgamiento en materia de defensa de los derechos de los consumidores (LDC, art. 41);

iv) la ley local que regula el procedimiento administrativo para la defensa de los derechos del consumidor y del usuario (ley n° 757) y su decreto reglamentario (n° 17-GCBA-03) determinan que la autoridad de aplicación en esa materia es la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires;

v) a su vez, la ley n° 1517 crea el Registro Público de Entidades Prestatarias de Servicios de Medicina Prepaga y dispone que estará a cargo de la máxima autoridad del Gobierno de la Ciudad en materia de

defensa de los consumidores y usuarios. En tal sentido el decreto n° 1612-GCBA-2005 expresamente designa como autoridad de aplicación a la citada Dirección.

vi) la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor resultaba entonces competente para dictar el acto administrativo objetado;

vii) por su parte, la Obra Social se encontraba incluida entre las entidades obligadas a inscribirse en el Registro de marras en virtud de que ofrece planes a adherentes voluntarios (art. 3 de la ley n° 1517);

viii) al no haber dado la Obra Social cumplimiento a lo prescripto en la referida ley n° 1517, la autoridad de aplicación siguió el procedimiento establecido que concluyó con el acto administrativo que dispuso la sanción de multa de novecientos cincuenta pesos (\$ 950);

ix) el planteo de inconstitucionalidad de la ley n° 1517 debía ser desestimado por carecer de la necesaria fundamentación exigible —entendiendo que la descalificación por inconstitucional de una norma legal constituye la *ultima ratio* del orden jurídico—, en tanto el recurrente “no explica las razones para no aplicar la ley n° 24.240 a quien contrata un plan de salud o por qué un hecho no puede constituir a la vez infracciones a la ley n° 24.240 y a la ley n° 23.661”.

**3.** En el recurso de inconstitucionalidad que la queja viene a sostener ante este Estrado, la Obra Social se ciñe a postular una colisión entre normas federales que regulan su actividad —leyes n° 23.660 (Obras Sociales) y n° 23.661 (Sistema Nacional del Seguro de Salud)— y la ley local n° 1517 que creó el Registro Público de Entidades Prestatarias de Servicios de Medicina Prepaga.

En particular, cuestiona la norma local en cuanto obliga a la Obra Social, en su calidad de oferente de planes a adherentes voluntarios —circunstancia no controvertida en el *sub lite*— a inscribirse en el Registro aludido y determina las infracciones en caso de incumplimiento.

Sin embargo, la quejosa no se hace cargo de refutar los diversos fundamentos brindados por la Cámara *a quo* para rechazar su apelación, sino que se limita a reiterar que es una obra social regulada por la ley n° 23.660 y agente del Sistema Nacional del Seguro de Salud establecido por la ley n° 23.661, sin explicar por qué razón esas serían las únicas y excluyentes normas a las que estaría sujeta su actividad.

**3.1.** Por otro lado, tampoco la recurrente fundamenta razonadamente por qué la calidad de “obra social integrante del sistema nacional del seguro de salud” resulta suficiente para impedir calificar al vínculo que genera con sus *adherentes voluntarios* —distintos de aquellos afiliados obligatorios— como una *relación de*

*consumo*, con la consecuente protección que ello supone (arts. 42, CN y 46, CCABA).

**3.2.** Finalmente, el argumento vinculado a la reciente sanción de la ley nº 26.682 que establece el Marco Regulatorio de Medicina Prepaga instituyendo “*un deber de registro ante los organismos descentralizados que operan [en] el ámbito de la administración nacional, para el caso: la Superintendencia de Servicios de Salud de la Nación*” (fs. 36 vuelta) introducido en la queja como “*corolario*” (fs. 36), no puede tener andamio pues la recurrente no explica por qué la existencia de ese nuevo registro tendría gravitación para invalidar una sanción dispuesta en septiembre de 2007 vinculada al incumplimiento de la obligación de inscripción en el registro creado por la ley local nº 1517 entonces vigente.

Por lo demás, tampoco ha esgrimido argumentación alguna que permita demostrar que el régimen dispuesto mediante la ley nº 26.682 ha excluido las competencias locales ejercidas en la materia —como las que motivaran la sanción resistida—, máxime cuando la propia ley nº 26.682 expresamente dispone en su artículo 4º que: “*En lo que respecta a la relación de consumo y a la defensa de la competencia serán autoridades de aplicación las establecidas en las leyes nº 24.240 y 25.156 y sus modificatorias, según corresponda*”, debiéndose recordar en este sentido que la Cámara al dictar sentencia encontró apoyo para confirmar la sanción impugnada en una interpretación fundada de la LDC que no se muestra como palmariamente insostenible.

En suma, los planteos intentados en el recurso, por su generalidad, no resultan aptos para demostrar que el razonamiento desplegado por la Cámara de Apelaciones, mediante el cual justificó la coexistencia de distintos regímenes regulatorios sobre una determinada actividad —que comprende relaciones jurídicas diferenciables— y la concurrencia de múltiples autoridades de aplicación, pueda resultar descalificable desde el plano constitucional.

**4.** En definitiva, es posible concluir que los agravios que la Obra Social pretende sostener ante este Estrado trasuntan una reiteración de planteos ya vertidos con anterioridad, mas no contienen una crítica concreta, razonada y suficiente de todos y cada uno de los fundamentos en los que el *a quo* sustentó las conclusiones impugnadas (doctrina de *Fallos*: 311:169, 542; 314:481, 1440, 1626; 315:325; 316:420; 325:2652, 326:2056; entre muchos otros; aplicable *mutatis mutandi* al recurso de inconstitucionalidad local).

Corresponde recordar que, a los fines de habilitar la instancia recursiva intentada, no basta la invocación genérica y esquemática de agravios o sostener un criterio interpretativo distinto del seguido en la

sentencia, sino que es menester acreditar la relación directa e inmediata entre los principios, derechos y garantías constitucionales que se dicen conculcados con lo efectivamente decidido por la sentencia que se pretende poner en crisis.

En virtud de las consideraciones que anteceden y de acuerdo lo dictaminado por Sr. Fiscal General Adjunto, corresponde rechazar la queja deducida por la Obra Social de Viajantes Vendedores de la República Argentina.

**Así lo voto.**

**El juez Luis Francisco Lozano dijo:**

Adhiero al voto de mi colega, juez de trámite José O. Casás, y por los argumentos allí expuestos, a los que remito, corresponde rechazar la queja planteada fs. 30/37.

**La jueza Ana María Conde dijo:**

Adhiero al voto del juez de trámite, Dr, José Osvaldo Casás, por compartir los fundamentos que sustentan su decisión; en especial en cuanto señalan que los planteos que introduce la parte recurrente no superan las meras generalidades y no logran conectar, en forma directa, la decisión cuestionada con una razón de naturaleza constitucional.

Por otra parte, el apelante no ha demostrado una cuestión central para la solución de la litis, cual es identificar el perjuicio que la inscripción registral que resiste podría ocasionarle, y, mucho menos, por qué considera errado el razonamiento de la Cámara con relación a la concurrencia de regímenes regulatorios de una misma actividad cuando atienden a distintos fines y el local se ejerce en el ámbito del poder de policía en orden al derecho de los consumidores (conf. ley 24.240 y ley 757 CABA).

Por ello, y de acuerdo con lo dictaminado por el Sr Fiscal General Adjunto voto por rechazar el recurso de queja interpuesto a fs. 30/37.

**La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:**

1. La queja ha sido interpuesta en tiempo, forma y dirige una crítica concreta contra la resolución denegatoria del recurso de inconstitucionalidad.

2. De acuerdo con los fundamentos expuesto el por el Sr. juez de trámite, a los que adhiero, entiendo que el recurso de inconstitucionalidad resulta improcedente.

3. Por lo expuesto, voto por admitir el recurso directo y rechazar el recurso de inconstitucionalidad con costas. **Así voto.**

Por ello, de acuerdo con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General Adjunto, por mayoría

**el Tribunal Superior de Justicia  
resuelve:**

**1. Rechazar** el recurso de queja planteado por la Obra Social de Viajantes Vendedores de la República Argentina.

**2. Mandar** que se registre, se notifique y, oportunamente, se remita a la Sala interviniente para que sea agregada a los autos principales.