

El derecho de daños y los usuarios de servicios públicos domiciliarios\*

Por Natalia Eva Torres Santomé

**I. Introducción** [arriba] -

Los servicios públicos ocupan, por su trascendencia social y económica, un lugar privilegiado entre las prestaciones protegidas, descansando sobre el propio Estado el deber de tutelar su calidad y eficiencia, a través de la regulación y el control, y de la promoción de la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La reforma constitucional de 1994 jerarquizó esta protección a través del art. 42[1].

En el régimen de protección de los consumidores, los servicios públicos domiciliarios (SPD) encuentran una regulación particular y ello ocurre debido a su especificidad, que requiere de normas exclusivas. La Ley de Defensa del Consumidor (LDC) regula los SPD en el Capítulo VI, que incluye los arts. 25 a 31. Junto con otros artículos que se encuentran fuera de este capítulo se refleja el mandato constitucional, que hace referencia explícita a los Servicios Públicos Domiciliarios, determinando la protección de su calidad y eficiencia, además del establecimiento de los marcos regulatorios.

La reforma de la Ley N° 26.361 trajo cambios sensibles en la relación entre consumidores/usuarios y los prestadores, en una clara aspiración a equilibrar la relación entre ellos.

Los SPD son una clase específica de servicios públicos. Es por ello que cuentan con todos los elementos que los caracterizan en general[2], esto es: continuidad, regularidad, igualdad o uniformidad, generalidad y obligatoriedad; pero agregan además características específicas.

La primera de ellas es que llegan a los hogares en forma continua y permanente. En segundo lugar, que requieren instalaciones específicas. Además su consumo se mide con instrumentos o artefactos de medición en general, y por último, que el precio se fija en una tarifa, consignada en una factura impresa a pagar en fechas fijadas de antemano.

Con todos estos elementos podemos conformar un primer concepto. Es así que podemos decir que los SPD son aquellos servicios que además de ser prestados en condiciones de generalidad, continuidad, uniformidad y regularidad, llegan a los domicilios por medio de conexiones particulares que requieren, en general, de instalaciones o artefactos específicos

para su medición y cuyo valor resulta determinado en una tarifa. Nos referimos a gas, electricidad, telefonía fija, aguas y desagües cloacales.

Empero existe también otro componente fundamental dentro del concepto de SPD y es que habitualmente se trata de prestaciones monopólicas, o con competencia disminuida y cuyo objeto no puede ser prescindido por el contratante dada su esencialidad[3]. Ocurre así que los usuarios de estos servicios no tienen frente a los prestadores la misma relación que en las restantes relaciones de consumo.

Aparece entonces una situación de debilidad estructural del usuario frente a la empresa prestadora. La libertad de decidir, cuando existe, es muy acotada y coloca al usuario en una posición de desigualdad frente al prestador. Por esta razón la ley prevé algunos resguardos adicionales.

Se trata de un juego de relaciones particularísimo que implica por un lado el derecho del ciudadano a la utilización del servicio, con el correlato de la obligación legal de suministro; y por el otro el imperativo de continuidad y regularidad en la prestación[4]. La jurisprudencia lo refleja con claridad al sostener que “Un servicio de carácter esencial como el agua que resulta irremplazable y fundamental para la subsistencia de cualquier ser vivo, no solamente para el hombre, no puede ser interrumpido porque el usuario no lo haya pagado ya que su provisión regular y continua está íntimamente relacionada con su supervivencia y con su dignidad, máxime cuando la amparista es una persona de escasos recursos y con afecciones en su salud”[5]

En el presente trabajo analizaremos algunos de los puntos más trascendentes referidos a los SPD a través de la reforma del año 2008 a la Ley N° 24.240.

## **II. Principio de norma más favorable. Interpretación integradora** [arriba] -

El principio de norma más favorable surge del art. 3 de la Ley de Defensa del Consumidor “En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor.” Antes de la reforma de la Ley N° 26.361, el capítulo referido a SPD no incluía este principio. El art. 25 establecía que los SPD se regían por la normativa específica (marcos regulatorios y reglamentos) y que la aplicación de la LDC sólo ocurría en forma supletoria.

La supletoriedad era, en la Ley N° 24.240, uno de los puntos más álgidos, particularmente por la contradicción que planteaba con el art. 65 que establece que la ley es de “orden público”. Esta contradicción obligaba a crear andamiajes de interpretación.

En este sentido, el fallo “Oliver, Ada c/Metrogas S.A. s/Sumarísimo”[6], del año 2007 es un buen ejemplo de ello. La Sala 3ª de la Cámara Civil y Comercial Federal logró, pese a la vigencia del anterior art. 25, una interpretación integradora partiendo desde la aplicación directa del art. 42 de la Constitución. “...por aplicación del art. 42 de la Constitución

Nacional y del "in dubio pro consumidor" que consagra la propia ley de Defensa del Consumidor en su art. 31, la norma general prevalece sobre la especial cuando es ésta y no la legislación particular la que contempla con mayor benevolencia la situación de los usuarios (...) Es decir, que en caso de duda, se estará siempre a la interpretación más favorable para el consumidor”.

La Suprema Corte de Mendoza, en el mismo año, sostuvo otro tanto “La legislación específica de los servicios públicos domiciliarios debe armonizarse con la Ley de Protección al Consumidor ya que la aplicación supletoria de la última parte art. 25 no puede significar una violación del régimen tuitivo ni el olvido de la aplicación de los principios generales del derecho”[7].

Una de las situaciones más trascendentes de la reforma introducida por la Ley N° 26.361 en el art. 25, es que eliminó esta supletoriedad al suprimir el último párrafo del artículo. La reforma consagra el principio de integración normativa, al establecer que los SPD serán regidos por la normativa específica y por el régimen tuitivo. En caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable al consumidor.

A partir de esta nueva redacción el poder de elección queda en cabeza del usuario, que podrá presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante los organismos de defensa del consumidor. El usuario podrá presentar su reclamo de modo indistinto en cualquier repartición, pero una vez iniciado y proseguido el trámite ante uno de los órganos no se podrá peticionar por la misma causa ante otra repartición[8].

La reforma deja establecido, a través del art. 3 y del art. 25 que la totalidad de las relaciones de consumo se rigen por la Ley de Defensa del Consumidor, integrada con la normativa general y especial pertinente en cada caso. El conjunto de las normas aplicables a las relaciones jurídicas que vinculan a los prestadores de SPD con usuarios conforma el régimen del consumidor, resultando indiferente el origen de las mismas, ya que en caso de conflicto interpretativo deberá estarse siempre a la solución más conveniente al consumidor.

### **III. Trato digno: Principio de reciprocidad en el trato. Deber de Información** [arriba] -

El concepto de Trato Digno surge directamente del art. 8 bis, conjuntamente con el de Prácticas Abusivas. Se trata de un principio general que, si bien se encuentra fuera del capítulo de los SPD, resulta armónico con el módulo específico.

Este artículo fue incorporado por la reforma de la 26.361 como una manera de dar respuesta a situaciones disvaliosas que se presentaban con cierta regularidad pero que no se podían enmarcar fácilmente dentro de los textos tuitivos. Abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias es uno de los mandatos que surge del texto del artículo.

En este sentido es que la Ley N° 26.361 incorpora en lo específico a SPD (artículo 27), el concepto de Atención personalizada. Si bien el registro de reclamos ya se encontraba establecido por la Ley N° 24.240, no ocurría lo mismo con la atención personalizada, llegando a tornarse de antología los respectivos “marque 1”, “marque 2”, etc.

Antes de la reforma, la jurisprudencia ya había tomado nota de la falencia. En el año 2002[9], se hizo lugar a una medida cautelar solicitada por amparo, para que la empresa de telefonía brindara atención personalizada a los clientes. Se meritó especialmente que se habían cerrado numerosas oficinas de atención al público y que aquellas que quedaban abiertas empleaban medios alternativos que no emitían comprobantes (No obstante que el antiguo art. 27 no exigía dicha emisión).

Otro ejemplo es el caso de Aguas[10], de la Cámara de Morón, en el año 2003, donde a través de lo establecido en la normativa específica se le exigió al concesionario atender las consultas y reclamos dentro de un plazo razonablemente reducido y de una manera sustancial y satisfactoria; reconociendo expresamente el derecho que le corresponde a los usuarios a un trato digno y equitativo y considerando la deficiente atención al público como falta del concesionario en el servicio.

La reforma incorpora además la posibilidad de efectuar los reclamos por nota, teléfono, fax, correo o correo electrónico, con explícita mención a la obligación del prestador de entregar una constancia con la identificación del reclamo. Este comprobante servirá tanto para probar el reclamo como para verificar el cumplimiento del plazo de respuesta. En lo que hace a los plazos el decreto reglamentario[11] lo establece en diez días corridos, más allá del término con que cuentan para resolver el reclamo, según su regulación especial.

Dentro del concepto de Trato Digno, y también con aplicación específica a los SPD encontramos los 2 supuestos especiales incorporados con el objetivo de equilibrar la relación a través de la reciprocidad en el trato. Uno es el que surge del art. 26 LDC, e implica que sean utilizados los mismos criterios tanto para los cargos por mora como para las devoluciones o reintegros[12].

El otro tiene que ver con los modos de rescisión del contrato, regulados por el art. 10 ter, donde los SPD son expresamente incluidos. Este artículo establece que cuando la contratación de un servicio haya sido realizada en forma telefónica, electrónica o similar, podrá ser rescindida mediante el mismo modo, a elección del consumidor. La empresa receptora está obligada a enviar sin cargo al usuario una constancia fehaciente dentro de las 72 horas.

Otro aspecto previsto en la LDC y que hace a la noción de Trato Digno, es el referido al Deber de Información, que aparece en el art. 4 y, en lo respectivo a los SPD, en el art. 25. Este artículo incluye la obligación de entregar constancia escrita de las condiciones de las prestaciones y de los derechos y obligaciones de las partes e informar de ello en las oficinas de atención. La Ley N° 24.787 incorporó la obligación de colocar en las facturas la leyenda que informa el derecho a la indemnización por cobros indebidos.

En el caso “Telecom Argentina S.A. c/Dirección Nacional de Comercio Interior”[13], del año 2008, se hizo aplicación directa de las nuevas directivas brindadas por la reforma. Se trataba de una multa impuesta a la empresa y que tenía su origen en la denuncia formulada por el usuario.

Los hechos son los siguientes: en marzo de 2004 el usuario recibió un llamado de la empresa donde le ofrecían un servicio de larga distancia bonificado por un mes, transcurrido el cual se le manifestó que recibiría una nueva comunicación a fin de constatar si deseaba mantenerlo. Vencido el plazo, el llamado nunca se verificó y a pesar de ello, comenzó a recibir facturas en concepto del mencionado servicio. Como la empresa no acreditó haber intimado al usuario, telefónicamente o por cualquier otro medio, a fin de que manifestara cuál era su opción respecto al mantenimiento del servicio una vez finalizado el período bonificado, se la consideró pasible de la multa “al no brindar al usuario información veraz, detallada; eficaz y suficiente con relación a facturas referidas al Servicio de Larga Distancia Nacional, puntualmente en cuanto a las condiciones de prestación del mismo y de la promoción realizada”.

Otra parte importante del Derecho a la Información es lo relativo a las facturas ya que son prácticamente el único medio al alcance del usuario que le permite llevar un control acerca de su consumo y de las modalidades en que se desarrolla la prestación. El Decreto N° 1798/94, establece la obligación de entregar factura detallada a solicitud del usuario. En este sentido encontraremos también los arts. 29 in fine y 30 bis.

Antes de analizar cada uno de ellos, resulta clarificador traer a colación un ejemplo jurisprudencial acerca de cómo operaba, antes de la reforma, la obligación de proporcionar la factura detallada. El art. 8 del Reglamento General de Clientes del Servicio Básico Telefónico de la provincia de Mendoza, refiere el derecho que posee el usuario a que se le haga entrega de la facturación detallada del servicio “por única vez”. La empresa pretendía dar un significado literal a la frase. Fue la Suprema Corte mendocina quien hubo de aclarar los conceptos, explicado que “La expresión “por única vez” (...) quiere decir que la prestataria cumplirá si le proporciona una sola vez por cada período, la información sobre la que está basada facturación, pero no significa que aquélla está obligada a dar ese detalle una sola vez durante toda la relación contractual que une a las partes”[14].

El art. 29 que prevé un plazo mínimo de antelación en la entrega de facturas. Se trata de un plazo de diez días. La entrega de la factura debe hacerse en el domicilio que el usuario ha denunciado en la empresa, aunque no sea el que se corresponda con la prestación efectiva. Ello es así porque el cliente puede residir en un lugar diferente al de la prestación, lo que no imposibilita que goce de los mismos derechos.

Con el mismo sentido se redacta el art. 30 bis, incorporado a la LDC por la Ley N° 24.787. Este artículo dispone que toda constancia emanada de empresas prestadoras de SPD y dirigida a los usuarios para el cobro de los servicios prestados debe consignar clara y detalladamente las deudas pendientes que pudieren existir, o bien expresar que no existen, ya que la omisión de efectuar esa manifestación hace presumir la inexistencia de deuda.

El objetivo es que el usuario conozca su deuda y así se puedan evitar las sorpresas y los cobros impensados. La pregunta que surge es acerca de qué tipo de presunción corresponde. Wajntraub sostiene que se trata de una presunción iuris et de iure, ya que no debe perderse de vista que esta medida tiende a proporcionar seguridad jurídica a los usuarios que se vería desvirtuada si se permitiera a la empresa rebatir la presunción legal y demostrar en un eventual juicio de cobro que efectivamente se adeudan otros conceptos no mencionados. Rige asimismo la pauta que manda aplicar la interpretación más favorable al consumidor (art. 3 LDC)[15].

#### **IV. Principio de seguridad de las instalaciones. Instrumentos de medición [arriba] -**

El Deber de Seguridad aparece en art. 5 de la LDC y es el referido a la protección del consumidor que establece que las cosas y servicios deben ser prestados de forma tal que no presenten peligro alguno para la salud o integridad físicas de los consumidores. Por su parte el art. 6 se refiere a las cosas y servicios riesgosos donde se hace expresa mención a los SPD. Allí se establece que deben observarse los mecanismos, instrucciones y normas establecidas o razonables para garantizar la seguridad de consumidores y usuarios.

En lo que respecta a SPD en forma específica surge del art. 28 que establece que los usuarios de servicios públicos que se prestan a domicilio y requieren instalaciones específicas, deben ser convenientemente informados sobre las condiciones de seguridad de las instalaciones y de los artefactos. Se trata de la obligación de los prestadores de brindar información detallada y comprensible acerca de las circunstancias de seguridad de las instalaciones y artefactos necesarios para la adecuada prestación del servicio. Este artículo no se vio modificado por la 26.361.

Sin embargo, esta obligación, tiene también otra faz y es aquella referida al usuario. Las condiciones de seguridad de las instalaciones juegan en dos aspectos, por un lado en la prestadora y por otro en lo que le corresponde al usuario. En el fallo “Rodríguez, Estela C. y otros v. Edenor S.A.”[16], se debatió acerca de la responsabilidad de la empresa por la muerte por electrocución de una persona al desenchufar la amoladora que estaba utilizando. Allí no se hizo lugar a la demanda por entender que lo que había fallado eran las obligaciones a cargo del usuario. “El propietario del inmueble, en su carácter de usuario del servicio, era quien tenía la obligación de instalar en el tablero principal los dispositivos de protección y maniobra adecuados y, además, de mantener las instalaciones propias en perfecto estado”.

Por otra parte, ya hemos visto que una de las características particulares de los SPD es que su prestación requiere de instalaciones específicas. Estas instalaciones incluyen los instrumentos de medición, que deben ser reconocidos y legalmente autorizados, tal como expresamente lo estipula el art. 29.

Más allá de las condiciones de seguridad antes mencionadas la LDC procura asegurar el correcto funcionamiento de los medidores para que el usuario pague solamente aquello que

ha usado o consumido. Es así que la autoridad competente está facultada para intervenir en la verificación de los instrumentos de medición, controlando su funcionamiento en aquellos supuestos donde la lectura realizada por la empresa resulte dudosa.

Un ejemplo de ello Reglamento de Suministro de Energía Eléctrica que en el art. 5, inciso D, contempla dos hipótesis para las inspecciones de las instalaciones domiciliarias: 1) cuando los valores de energía no hubieren sido registrados o hubieran sido medidos en exceso o en defecto; y 2) en caso de comprobarse hechos que hagan presumir irregularidades en la medición o apropiación de energía eléctrica no registrada.

#### **V. Presunciones: Interrupción del servicio. Facturación excesiva [arriba] -**

Con el objetivo de equilibrar la relación entre usuario y empresa prestadora, y frente a la situación de debilidad que tiene el usuario la LCD incluyó dos presunciones que operan a su favor.

La primera es la que tiene que ver con la interrupción del servicio y está prevista en el art. 30. Este artículo, que no fue modificado por la reforma, estipula que en el caso de una interrupción o alteración del servicio, se presumirá que la misma es por causa imputable a la empresa.

Los SPD se caracterizan por su esencialidad para la vida diaria, por lo que su interrupción constituye un perjuicio evidente para el usuario. Es por ello que se establece la presunción a favor del usuario. No obstante se trata de una presunción iuris tantum, es decir que admite prueba en contrario.

Cuando la ley utiliza los términos “interrupción” y “alteración”, sienta un vasto encuadre de forma tal que el incumplimiento se puede configurar con la total falta de servicio, o por la prestación tardía o defectuosa. La empresa sólo podrá exonerarse de responsabilidad demostrando la existencia de alguna causal de justificación, que no existe daño resarcible o que ha existido algún hecho interruptivo del nexo causal.

La empresa prestadora asume contractualmente una obligación de resultado, mediante la cual garantiza o afianza al usuario el goce del servicio en las condiciones pactadas. Se trata de un caso de responsabilidad objetiva, ya que se prescinde de la idea de culpa. La responsabilidad se imputa a la empresa con total independencia de los factores subjetivos de atribución. [17]

Bastará al usuario con demostrar el incumplimiento de dicho resultado para dar lugar a la responsabilidad de la empresa por los daños causados. El plazo que le otorga la ley para el reclamo es desde el momento de la alteración o interrupción hasta los quince días posteriores al vencimiento de la factura.

Para la empresa, la ley también establece un plazo determinado. A partir del reclamo del usuario, ésta cuenta con treinta días para demostrar que la causa de la alteración o interrupción no le es imputable. Si no logra acreditarlo tendrá dos opciones: a) deberá reintegrar al usuario el importe del servicio no prestado o b) deducirlo de la factura correspondiente. Si el usuario hubiera además acreditado daños, estos también deberán ser resarcidos.

La segunda presunción a favor del usuario la encontramos en el art. 31 de la LDC que se refiere a la facturación de consumo excesivo. Si bien esta presunción ya estaba prevista en LDC, la Ley N° 26.361 modificó aspectos determinados, aportando una herramienta eficaz al reiterar el principio de integración normativa y modificar plazos y tasas.

La LDC establece una presunción iuris tantum de error de facturación cuando el consumo exceda el 75 % el promedio de: a) servicios con variaciones estacionales, el promedio de los últimos 2 años para la misma fecha; y b) en servicios no estacionales el promedio de los últimos 12 meses.

La calificación de servicio con variación estacional estará determinada por la naturaleza del mismo. No huelga recordar que las "variaciones estacionales" están relacionadas con la temperatura ambiente, por ejemplo el consumo de gas o de electricidad o de agua; o con la época de mayor actividad, por ejemplo el teléfono. No obstante, en caso de duda se estará a la solución más favorable al consumidor.

La ley también prevé la posibilidad de que el usuario, luego de presentado el reclamo, se vea desobligado afrontando sólo el pago de los rubros no cuestionados. En la práctica ocurre que quienes cobran las facturas (bancos, servicio de pagos, etc.) se niegan a recibir pagos con valores diferentes a los que figuran en la factura. Frente a ello, el usuario tiene dos opciones: a) concurrir a las oficinas de la empresa (en el caso de que existieren) o b) poner a disposición de la empresa el monto no cuestionado, notificándola por telegrama, carta documento u otro medio fehaciente.

Las empresas prestadoras de SPD cuentan con un plazo de treinta días a partir del reclamo para acreditar en forma fehaciente que el consumo facturado fue efectivamente realizado. Es decir, que se invierte la carga de la prueba, quedando ahora en cabeza de la empresa y no del usuario. Tal como sostiene Mosset Iturraspe "La prueba de la empresa debe ser indubitable, clara y definitiva, puesto que, como regla, se tratará de constancias unilaterales"[18] .

Una de las novedades que introduce la 26.361 es la eliminación del requisito de presentar la factura impugnada dentro de los quince días posteriores a su vencimiento, bajo apercibimiento de considerar caído el reclamo. Se trataba de un plazo exiguo y fatal que ha quedado sin efecto. Con la reforma el reclamo por facturación excesiva tiene el mismo plazo de prescripción que el resto de las acciones de consumidores, es decir tres años (art. 50 LDC), excepto que las leyes especiales le otorgan un plazo mayor.



Una vez realizado el requerimiento y transcurrido el plazo, si la empresa ha logrado acreditar el consumo tiene derecho a reclamar el pago de la diferencia adeudada con más los intereses correspondientes. Si no pudiera acreditarlo, el pago efectuado por el usuario tendrá efecto cancelatorio.

El usuario, en el caso de que no recibiera respuesta o la respuesta no le resultara satisfactoria puede requerir la intervención del organismo de control dentro de los treinta días de recibida la respuesta o de vencido el plazo para contestar.

En todos los casos de factura de sumas o conceptos indebidos la empresa deberá reintegrar el importe con más los mismos intereses que cobra por mora, calculados desde el pago hasta la efectiva devolución, con más una indemnización del 25 %.

Se trata de una indemnización tarifada ya que el legislador ha tenido en cuenta las dificultades que tendría el usuario para acreditar los daños. En estos casos, se podrá reclamar también la indemnización punitiva establecida en el art. 52 bis LDC. Ello subsana la injusticia que se consumaba en la práctica, pues tratándose de reclamos por montos que no justificaban accionar judicialmente, pese a tratarse de errores generalizados, sólo una minoría los incoaba[19].

En cuanto a la tasa de interés se prevé que la máxima aplicable en los casos de facturas pagadas fuera de término no podrá exceder en más de un 50 % la tasa pasiva para depósitos a 30 días, del Banco Nación. La tasa también ha sido modificada ya que antes de la reforma se aplicaba la tasa activa.

Por último la norma refiere que la relación entre el prestador de SPD y el usuario tendrá como base la integración normativa dispuesta en el art. 3 y 25 de la LDC.

## **VI. Entes Reguladores. Marcos regulatorios** [arriba] -

El servicio público, tal como sostiene Muratorio, es el máximo grado de intervención del Estado en la actividad económica, con la finalidad, precisamente, de asegurar que el usuario encuentre debidamente satisfechas las necesidades esenciales que llevaron a declarar servicio público esa actividad. Justamente por ello se prevé la existencia de los entes reguladores[20].

Los entes reguladores pueden concentrar las funciones normativas de control y jurisdiccionales, y tienen como objetivos la defensa de los derechos del usuario, y el aseguramiento de la participación de éste en las decisiones trascendentes del servicio, por ejemplo a través de la realización de audiencias públicas.

Tal como fuera dicho por la Suprema Corte de Mendoza, los organismos reguladores de los servicios públicos de la Nación no deben asumir un papel de terceros imparciales

prescindentes, pues su primer y principal deber es amparar los derechos de los usuarios[21]. Esto significa que ante un incumplimiento por parte de las proveedoras del servicio es el ente regulador quien hace valer los derechos del usuario.

Su creación puede ocurrir por ley o por decreto. El procedimiento interno surge del reglamento o del marco regulatorio propio, utilizando supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo para todas aquellas cuestiones que no se encuentren previstas en estos.

Tienen potestades suficientes para imponer sus decisiones, pero sus resoluciones quedan sujetas a revisión judicial, sin necesidad de agotar la vía administrativa[22].

*a) Comunicaciones:* Actualmente el organismo de control es la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), que depende de la Secretaría de Comunicaciones. La CNC es el organismo facultativo de resolución de conflictos. Rige la Resolución 10.059/1999: Reglamento General de Clientes del Servicio Básico Telefónico, Régimen Sancionatorio para los Prestadores y el Listado de Derechos y Obligaciones de Clientes de Dicho Servicio

*b) Energía:* El ente regulador es el ENRE, creado junto con el marco regulatorio a través de la Ley N° 24.065. La ley establece un procedimiento facultativo de solución de conflictos, y las resoluciones son apelables ante la Secretaría de Energía y revisables ante la Cámara Nacional Federal Contencioso Administrativo. Cuenta con una Comisión de Usuarios.

*c) Gas Natural:* La ley que crea el ENARGAS y el marco regulatorio, es la Ley N° 24.076, que establece un procedimiento obligatorio de solución de conflictos. Se apela ante la Cámara Nacional Federal Contenciosa Administrativa. El decreto reglamentario es el 1738/92. Tiene una Comisión de usuarios

*d) Aguas y desagües cloacales:* Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) creado por Ley N° 23.696 y disuelto por el art. 3 de la Ley N° 26.221. Esta ley crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS). El marco regulatorio está dado por el Decreto N° 304 /2006, ratificado mediante Ley N° 26.100. Incluye la sindicatura de Usuarios (artículo 54 Anexo 2, Ley N° 26221), conformada por asociaciones de usuarios, que se encuentren registradas.

## **VII. Conclusiones** [arriba] -

La reforma a la Ley de Defensa del Consumidor trajo, en lo relativo a los SPD cambios sustanciales en beneficio de los usuarios. Los años de experiencia transcurridos bajo la primera redacción de Ley N° 24.240 permitieron tomar conocimiento acerca de dificultades que era necesario resolver.

Algunas de las soluciones ya habían sido delineadas jurisprudencialmente, como lo relativo a la integración normativa, que fuera consagrada explícitamente en el nuevo art. 25. En este

aspecto resultaron precedentes de trascendencia los casos "Ciancio"[23] y "Ángel Estrada"[24]. En el primero se sostuvo expresamente que "La legislación específica de los servicios públicos domiciliarios debe armonizarse con la Ley de Defensa del Consumidor 24.240 y el art. 42 de la Constitución Nacional". En el segundo la Corte privó de valor a las cláusulas limitativas de responsabilidad contenidas en los contratos de concesión de las distribuidoras de energía eléctrica.

Otro aspecto para destacar es la intención de proporcionar soluciones ágiles al usuario, a fin de no obstaculizar la promoción de reclamos. En este sentido la atención personalizada, la ampliación de los plazos o los medios de rescisión de los contratos son buenos ejemplos de ello.

Un párrafo aparte merece lo relativo a la prescripción previsto en el art. 31. El texto hace una remisión directa al art. 50, que establece un plazo en tres años. Esta remisión ha generado algunas críticas por resultar excesivo para el caso de consumos bimestrales[25]. No obstante resulta una parte trascendente de esta nueva forma de considerar al usuario.

Es que, en lo relativo a los SPD, se ha ido transitando un camino que va de la noción de "cliente" o "consumidor" al concepto de "usuario". Como lo indica Gozaíni, en estos casos existe la imposibilidad de abstenerse de adquirir el producto, sustituirlo por otro o cambiar marcas o productores. Restringir el servicio público es restringir notoriamente la calidad de vida.[26]

La reforma ha permitido ampliar las fronteras del régimen de protección. El sistema de tutela al usuario de SPD ha quedado conformado por un conjunto normativo, integrado por a) la Constitución Nacional y los tratados internacionales[27]; b) la Ley de Defensa del Consumidor, sus modificatorias y decretos reglamentarios; c) los marcos regulatorios legales o reglamentarios de los servicios públicos de competencia nacional; d) los reglamentos de los usuarios de cada uno de los servicios públicos y e) las normativas provinciales pertinentes.

Este universo normativo exige una interpretación integradora y armónica, teniendo como norte la satisfacción de las necesidades de los usuarios y la protección de sus derechos. Éste es, quizá, el mayor desafío al que nos enfrentamos.

---

\* El presente trabajo se ha realizado en base a la exposición desarrolla en el marco del Ciclo de Actualización en Derecho del Consumidor organizado por la Subsecretaría de Vinculación Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en el año 2.011.  
[1] Artículo 42 Constitución Nacional: Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses

económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

[2] MARIENHOFF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo Tº II. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires 1978. P 75

[3] WAJNTRAUB, Javier. “Los servicios públicos en la ley 26.361”. Revista de Derecho Privado y Comunitario. 2009-1. Consumidores. Ed. Rubinzal Culzoni. Santa Fe 2009. P. 291

[4] MOSSET ITURRASPE, Jorge. Defensa del Consumidor. Ed. Rubinzal Culzoni. Santa Fe. 2003. P. 88

[5] Cám. Cont. Admin., Sala 1ª, Tucumán, 25/2/10, “Ramos Elsa c/ Soc. de Aguas de Tucumán”, Abeledo Perrot Online N° 1/70059087-2

[6] C. Nac. CIA. y Com. FED., sala 3ª, 06/02/07, “Oliver, Ada v. Metrogas S.A. s/sumarísimo” Abeledo Perrot Online 7/18173

[7] Sup. Corte Just. Mendoza, sala 1ª, 03/04/2002, “Telefónica de Argentina v. Provincia de Mendoza” Abeledo Perrot Online 1/5514170

[8] GÓMEZ LEO, Osvaldo R. - AICEGA, María V. “Las reformas a la Ley de Defensa del Consumidor” JA 2008-III-1353 - SJA 20/8/2008

[9] JNFed.C.Adm. N° 5, 27/03/02, “Unión de Usuarios y Consumidores c/ C.N.C. y otros”, LL 2002-D-397

[10] C. Civ. y Com. Morón, sala 2ª, 17/07/03, “B., J. v. AGUAS DEL GRAN BS. AS. S.A. s/ SUMARISIMO”, Abeledo Perrot Online 14/132216 y 14/132217

[11] Decreto 1798/94. Artículo 27: Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deberán contestar los reclamos en un plazo de DIEZ (10) días corridos.

[12] Esto ha sido criticado en doctrina por Vilas Díaz Colodrero: “El interés por mora aplicado por el no pago por parte del usuario apunta a castigar no un error sino una intencionalidad de no cumplir con su obligación respecto al prestador. La mora es la pena por el no pago en término y no por un error del usuario. Según este criterio debería la prestadora devolver o reintegrar con el interés correspondiente a la mora por un error en su facturación. No es congruente ya que este reintegro o devolución, fruto, de un error y no de una intencionalidad, debería hacerse con los intereses correspondientes a las refacturaciones y no a los cargos por mora”. (VILAS DÍAZ COLODRERO, Jorge H. “Los derechos de los usuarios frente a los servicios públicos privatizados (Reflexiones hacia un modelo de coordinación y participación entre el Estado, las concesionarias y los usuarios para un servicio público mejor)”. JA 1994-III-725).

[13] Cam. Nac. Apel. Cont. Admin.. Fed. , Sala 3ª, 20/11/08, “Telecom Argentina S.A. c/ Dirección Nacional de Comercio Interior”, Abeledo Perrot Online, fallos texto completo

[14] Sup. Corte Just. Mendoza, sala 1ª, 03/04/2002, “Telefónica de Argentina v. Provincia de Mendoza” Abeledo Perrot Online 1/5514149

[15] WAJNTRAUB, Javier. “Los servicios públicos en la ley 26.361”. Revista de Derecho Privado y Comunitario. 2009-1. Consumidores. Ed. Rubinzal Culzoni. Santa Fe 2009. p. 306

[16] C. Nac. Civ. y Com. Fed., Sala 3ª, 08/04/09, “Rodríguez, Estela C. y otros v. Edenor S.A.” SJA 29/7/2009.

[17] WAJNTRAUB, Javier. “Los servicios públicos en la ley 26.361”. Revista de Derecho Privado y Comunitario. 2009-1. Consumidores. Ed. Rubinzal Culzoni. Santa Fe 2009. p. 306

[18] MOSSET ITURRASPE, Jorge. Defensa del Consumidor. Ed. Rubinzal Culzoni. Santa Fe. 2003. P. 102

[19] GÓMEZ LEO, Osvaldo R. - AICEGA, María V. “Las reformas a la Ley de Defensa del

Consumidor” JA 2008-III-1353 - SJA 20/8/2008

[20] MURATORIO, Jorge I. “Las reformas a la Ley de Defensa del Consumidor y su impacto sobre los servicios públicos de competencia nacional”, JA 2008-II-1272, SJA 28/5/2008.

[21] Sup. Corte Just. Mendoza, sala 1ª, 03/04/2002, “Telefónica de Argentina v. Provincia de Mendoza” Abeledo Perrot Online 1/5514153

[22] GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. Protección Procesal del Usuario y Consumidor. Ed. Rubinzal Culzoni. Santa Fe. 2005. P. 251

[23] C. Nac. Cont. Adm. Fed, sala 2ª, 5/11/98, "Ciancio v. Enargas"

[24] Corte Sup., 5/4/05, JA 2005-III-143

[25] Confr. CICERO, Nidia K. “La reforma de la Ley de Defensa del Consumidor y su impacto en el régimen de los servicios públicos”. JA 2009-I-1198 - SJA 11/3/2009

[26] GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. Protección Procesal del Usuario y Consumidor. Ed. Rubinzal Culzoni. Santa Fe. 2005. P. 249

[27] Aquellos que referencian el derecho al “nivel de vida adecuado”, como por ejemplo Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales , la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre entre otros.