

# Buenos Aires, Veintitrés de repliembre de 2014.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Municipalidad de Berazategui c/ Cablevisión S.A. s/ amparo", para decidir sobre su procedencia.

#### Considerando:

1°) Que la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en una demanda promovida por el Intendente Municipal de Berazategui, confirmó, por mayoría, lo resuelto en la instancia anterior que había hecho lugar a la medida cautelar innovativa y ordenado refacturar el servicio prestado a los usuarios del partido de Berazategui con sujeción a las resoluciones 50/2010 y 36/2011 de la Secretaría de Comercio Interior y percibir un abono de \$ 109 o \$ 116 según los meses de que se trate, obligándola asimismo a abstenerse de interrumpir o modificar el servicio hasta tanto se resuelva la cuestión suscitada.

Contra este pronunciamiento, la demandada interpuso recurso extraordinario (fs. 26/44), cuya denegación (fs. 56), dio origen a la queja (fs. 57/61).

2°) Que el remedio federal interpuesto es procedente, toda vez que, lo discutido en el pleito se vincula a una materia federal y configura un supuesto de **relevancia institucional** toda vez que la sentencia en recurso excede el mero interés individual de las partes afectando de manera directa el de la comunidad (Fallos: 323:337; 328:900; 333:1023).

Que, asimismo, cabe recordar que este Tribunal tiene dicho que si bien las resoluciones que decretan medidas cautelares no constituyen, en principio, la sentencia definitiva o equiparable a ésta a los fines del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 256:150; 271:96) cabe obviar ese requisito cuando la medida decretada cause un agravio que, por su magnitud o circunstancias de hecho, su reparación ulterior pueda resultar, a la luz del proceso en cuestión, tardía, insuficiente o imposible (Fallos: 236:156; 257:301; 315:2040; 320:1633; 325:1784; 328:4763).

Que, por otra parte, la apelación es también procedente en la medida en que atribuye arbitrariedad al pronunciamiento que impugna. En efecto, la fundamentación que sostiene la sentencia recurrida es aparente y su conclusión, por ello, dogmática, lo que impide tenerla como una derivación razonada del derecho vigente con singular aplicación al caso.

Que por lo tanto, con esa inteligencia corresponde dilucidar el caso, recordando que al encontrarse en discusión el alcance que cabe asignar a normas de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto en disputa (Fallos: 311:2553; 314:529; 321:861, entre otros) correspondiendo además, examinar las causales de arbitrariedad invocadas, en la medida en que se vinculan, de un modo inescindible, con la interpretación de las disposiciones federales en cuestión (Fallos: 321:703 y sus citas).

3°) Que, en tal sentido, interesa destacar previamente que la cautelar innovativa es una **decisión excepcional** porque

P

altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, habida cuenta de que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 316:1833; 320:1633).

Que, ello es así con mayor razón cuando —como en el caso de autos— la cautelar es tomada en el marco de un proceso colectivo pues, por sus efectos expansivos, resulta imprescindible acentuar la apreciación de los parámetros legales exigidos para su procedencia ya que, las garantías del debido proceso y la igualdad ante la ley se ven particularmente comprometidas.

4°) Que en la especie, el conflicto inicial se produce por el presunto incumplimiento por parte de la accionada de resoluciones que dictó —como autoridad de aplicación y con invocación de las facultades conferidas por la ley 20.680— la Secretaría de Comercio Interior, mediante las cuales se implementó un régimen en materia de precios de la televisión paga estableciendo distintas fórmulas para la determinación del valor máximo del abono mensual total que los usuarios deberían abonar a los operadores.

Que aduciendo que la empresa prestadora infringe las resoluciones de la Secretaría de Comercio Interior al cobrar una suma superior a la autorizada, el Intendente Municipal de Berazategui, con fundamento en los arts. 52 de la ley 24.240, 70 de la ley local 13.133, 42 y 43 de la Constitución Nacional y la ley 16.986, promovió la presente acción con el fin de que se condene a la empresa accionada a cumplir con las resoluciones

50/2010, 36/2011, 65/2011, 92/2011, 123/2011, 141/2011 y 10/2011 dictadas por la Secretaría de Comercio Interior, organismo dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, en defensa —según sostuvo— de los derechos de incidencia colectiva del conjunto de usuarios del servicio de televisión por cable del partido de Berazategui.

Que, como se expresó, el a quo confirmó, por mayoría, la medida cautelar solicitada y ordenó una nueva facturación del servicio prestado a los usuarios del partido de Berazategui con sujeción a los precios establecidos por las resoluciones mencionadas. Para así decidir, la cámara consideró, en lo que aquí interesa, que la actora contaba con legitimación para promover la presente acción, sosteniendo que, en esa etapa liminar del proceso correspondía afirmar que en el caso se estaba en presencia de una pretensión que podía ser calificada como un supuesto de ejercicio de derechos de incidencia colectiva referida a intereses individuales homogéneos.

5°) Que los agravios dirigidos a cuestionar el pronunciamiento apelado en cuanto rechazó el planteo de falta de legitimación deben ser acogidos.

Ello así, puesto que, en la especie, bajo la apariencia de una pretensión con base en la relación de consumo, el planteo del accionante resulta inherente a una situación jurídica propia del derecho administrativo con relación a la cual no cabe extenderle, sin más, la legitimación representativa prevista por la ley 24.240 para la autoridad local de aplicación (arts. 45 y 52).

4

Que en efecto, si bien el art. 45, último párrafo, de la ley 24.240 faculta a las provincias para establecer su régimen de procedimiento y de regular la actuación de las autoridades provinciales para aplicar la ley, la competencia de éstas—directa o delegada— se limitan al control, vigilancia y juzgamiento del cumplimiento de la ley de defensa del consumidor y de sus normas reglamentarias (art. 41, texto conf. ley 26.361), sin que correlativamente se extienda al contralor y juzgamiento de las eventuales infracciones a las normas jurídicas que regulan el mercado y que son dictadas, como ocurre en la especie, en el marco de una específica asignación legal de competencia, aun cuando, por hipótesis, se tratara de circunstancias acaecidas en su ámbito territorial.

Que de este modo, el debate gira en torno a un eventual incumplimiento de una norma emanada de una autoridad nacional sobre una cuestión de orden federal, que excede, en principio, la normal competencia del municipio de velar por la administración de los intereses locales (conf. arts. 190 y 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires) y sobre la cual, la autoridad nacional referida cuenta con medios legales para hacer cumplir sus decisiones en un marco procedimental en el cual, a su vez, la accionada pueda contar con las garantías que hacen a la tutela efectiva de sus derechos.

Que bajo dichas circunstancias, el ordenamiento jurídico dispone de acciones y procesos administrativos específicos para que el organismo del Estado pertinente pueda hacer cumplir sus decisiones, y, dentro de ese marco, el administrado pueda defender sus derechos. Que, la resolución 50/10 aparece dictada por la Secretaría de Comercio Interior como autoridad de aplicación de la ley 20.680 y sus modificatorias, de las que resulta que dicha repartición se encuentra como principio autorizada para usar de todas las atribuciones que le asigna esa ley para intervenir o disponer temporariamente, de aquellos elementos indispensables para el eventual contralor y cumplimiento de la normativa en cuestión.

Que de estas consideraciones cabe deducir que lo resuelto por el a quo en cuanto a la legitimación activa, implica una clara afectación del debido proceso derivada de un apartamiento del derecho aplicable.

6°) Que por lo demás, aun si por hipótesis se siguiera el razonamiento más favorable para el accionante en cuanto a su competencia para articular la pretensión que se persigue en el proceso, surge de las constancias obrantes en el expediente que el a quo, al confirmar el decisorio de primera instancia, omitió ponderar adecuadamente los agravios de la demandada en cuanto a la incidencia que tenía en el pleito —como lo había planteado desde la instancia de origen (fs. 379/381 de los autos principales)— la medida cautelar dictada en la causa "La Capital Cable S.A. c/ Ministerio de Economía" por la Cámara Federal de Mar del Plata, a instancias de la Asociación Argentina de Televisión por Cable, en la que se debatía una cuestión sustancialmente análoga a la del sub lite y mediante la cual se dispuso que la Secretaría de Comercio Interior debía suspender la aplicación de la resolución 50/10.

Que, para así resolver, estimó que dicho pronunciamiento no podía extenderse a quien no fue parte en el proceso en que fue dictada, toda vez que, según sostuvo como principal argumento, una decisión cautelar no puede condicionar otra medida dictada en extraña jurisdicción, en virtud del principio de independencia judicial.

Que dicho argumento constituye una fundamentación solo aparente que afecta la validez de la decisión toda vez que, por una parte, en autos no está cuestionada la independencia judicial, sino el efecto de medidas cautelares dictadas en procesos colectivos en distintas jurisdicciones, con sujetos diferentes, pero vinculadas a una causa común y homogénea.

Que en ese orden, es doctrina de este Tribunal que las sentencias que se pronuncian no pueden ser interferidas o revisadas, por una vía inadecuada, por otras que se dictan en causas diferentes (arg. Fallos: 178:278; 254:95 y sus citas; 270:431) con afectación del adecuado respeto que merecen las decisiones judiciales en cuanto impide que se las obstaculice con medidas innovativas dictadas en juicios diferentes (Fallos: 319:1325). De todo lo cual cabe colegir que los litigantes, eventualmente, no solo se deben someter a sus jueces naturales, sino que ante ellos deben efectuar los reparos que consideren de su deber formular por las vías autorizadas por las leyes correspondientes (arg. Fallos: 147:149).

Es que, como señaló este Tribunal en el precedente "Halabi" (Fallos: 332:111) la insuficiencia normativa no empece a que, con el fin de prevenir que se menoscabe la garantía del

debido proceso legal, se adopten, por vía de interpretación integrativa, pautas mínimas indispensables de prelación para que se eviten pronunciamientos contradictorios derivados de procesos colectivos en los que se ventilan pretensiones sobre un mismo bien jurídico.

Que esta Corte ya había tenido oportunidad de puntualizar con meridiana claridad la importancia de la preferencia temporal y de su gravitación en los procesos vinculados a bienes colectivos (Fallos: 315:1492, considerando 25). Que, en sentido concorde, cabe también recordar el criterio seguido por este Tribunal para resolver casos en los que se presentaba una pluralidad de cautelares contradictorias (Fallos: 326:75 con cita de Fallos: 322:2023) y que, con relación a los procesos colectivos, concretó más específicamente al establecer un criterio hermenéutico mínimo en cuanto a la necesidad de aventar el peligro de que se dicten sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos (Fallos: 332:111, considerando 20 in fine) con el fin de evitar que, por dicha vía, un grupo de personas incluidas en el colectivo obtengan el beneficio de ciertas pretensiones y otras resulten excluidas contrariando uno de los fundamentos que, precisamente, le da razón de ser a la acción colectiva.

Que ello resulta importante a los fines de resguardar a los derechos de los justiciables porque, de lo contrario, habría algunos beneficiados en las localidades en que se han presentado cautelares y otros que no lo estarían, simplemente porque sus autoridades no lo hicieron.

Que, del mismo modo, de seguirse la línea argumental sustentada por el a quo, las empresas también estarían afectadas en la previsibilidad de sus acciones, porque tendrían que fijar sus precios en función de las cautelares que se presenten en cada localidad del país.

Que ello también afecta las relaciones de competencia, protegidas como derecho de incidencia colectiva en la Constitución Nacional (art. 43), ya que no es posible competir en un mercado cuyos precios son fijados por los jueces en distintas jurisdicciones para uno de los oferentes y no para otros.

Que esta afirmación, finalmente, se ve corroborada en el derecho comparado, en el cual se verifica una marcada tendencia de los diversos ordenamientos relativos a la defensa de los derechos del consumidor, en el sentido de excluir que el precio de un bien o servicio pueda ser, por sí mismo, considerado como abusivo por la autoridad judicial (vid. Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, art. 4.2, y Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores). Ello así, con el evidente fin de evitar precisamente que, de admitir lo contrario, se generen de modo indirecto los efectos distorsivos del mercado que se mencionaron anteriormente.

7°) Que durante el último tiempo este Tribunal ha advertido un incremento de causas colectivas con idénticos o similares objetos que provienen de diferentes tribunales del país. Esta circunstancia genera, además de dispendio jurisdiccional,

el riesgo cierto de que se dicten sentencias contradictorias y de que las decisiones que recaigan en uno de los procesos hagan cosa juzgada respecto de las planteadas en otro. También favorece la objetable multiplicación de acciones procesales con objetos superpuestos tendientes a ampliar las posibilidades de obtener alguna resolución —cautelar o definitiva— favorable a los intereses del legitimado activo o de interferir en la decisión dictada en el marco de otro expediente.

Por estas razones, y en atención a que los aludidos inconvenientes podrían conllevar a situaciones de gravedad institucional, el Tribunal estima necesaria la creación de un Registro de Acciones Colectivas en el que deban inscribirse todos los procesos de esa naturaleza que tramiten ante los tribunales del país.

La existencia de un Registro de Acciones Colectivas tiende entonces a evitar el escándalo jurídico que podría representar el dictado de decisiones contradictorias en causas conexas o superpuestas y a lograr la economía procesal que mejor se ajuste a un adecuado servicio de justicia. Asimismo, el registro brindará información a los tribunales y a los legitimados colectivos o individuales acerca de la existencia de procesos de esa naturaleza y favorecerá el acceso a justicia al permitir a los habitantes conocer la existencia de procesos y sentencias de las que puedan ser beneficiarios.

La creación del Registro de Acciones Colectivas se realizará a través de una acordada de este Tribunal.

- 8°) Que, bajo las consideraciones que preceden, no puede sino concluirse que el razonamiento formulado por la Cámara Federal de La Plata, lejos de traducir una de las interpretaciones razonablemente posibles, importa prescindir del estándar establecido por esta Corte en el *leading case* "Halabi".
- 9°) Que en tales condiciones corresponde descalificar la decisión apelada, revocar la medida cautelar dispuesta y remitir las actuaciones al juez federal de Mar del Plata por ser el magistrado que previno.

En atención al modo como se resuelve resulta inoficioso pronunciarse sobre los restantes agravios de la recurrente.

Por ello, se resuelve: 1) Hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la medida caute-lar. Reintégrese el depósito de fs. 2. Con costas; 2) Remitir las actuaciones al Juez Federal de Mar del Plata; 3) Hacer saber al Juez Federal de La Plata.

RICARDO LUIS LORENZETTI

CARLOS S. FAYT

FIENAL HIGHTON DE NOLASCO

N Suy 170

JUAN CARLOS MAQUED

-11-



-//-TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO

#### Considerando:

1°) Que la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en un amparo colectivo promovido por el Intendente de la Municipalidad de Berazategui, confirmó -por mayoría-el pronunciamiento de primera instancia que había hecho lugar a la medida cautelar innovativa y ordenado refacturar el servicio prestado a los usuarios del partido de Berazategui de acuerdo con lo dispuesto en la resolución 50/2010 —y sus derivadas— de la Secretaría de Comercio Interior y percibir un abono de \$ 109 o \$ 116 según los meses de que se tratara obligándola, asimismo, a abstenerse de interrumpir o modificar el servicio hasta tanto se resolviera la cuestión suscitada.

Contra este pronunciamiento, la demandada interpuso recurso extraordinario (fs. 513/533), cuya denegación (fs. 547), dio origen a la presente queja.

2°) Que si bien las resoluciones adoptadas en materia de medidas cautelares no son susceptibles de revisión por la vía del recurso extraordinario, por no tratarse de sentencias definitivas, corresponde hacer excepción a tal principio cuando tales medidas pueden enervar el poder de policía del Estado o exceden el interés individual de las partes y afectan de manera directa el de la comunidad (conf. Fallos: 327:1603; 328:900; 333:1023), sumado ello a la existencia de resoluciones contradictorias dictadas en procesos colectivos, que generan incertidumbre sobre la validez de una norma de alcance nacional.

3°) Que según las constancias de autos, el conflicto se originó a raíz del presunto incumplimiento por parte de la demandada de resoluciones dictadas por la Secretaría de Comercio Interior (resolución 50/2010 y sus derivadas), mediante las cuales se implementó un régimen en materia de precios de la televisión paga y se establecieron distintas fórmulas para la determinación del valor máximo del abono mensual total que los usuarios debían abonar a los operadores.

Con fundamento en los arts. 52 de la ley 24.240, 70 de la ley local 13.133, 42 y 43 de la Constitución Nacional y la ley 16.986, el 27/11/2012 el Intendente de la Municipalidad de Berazategui promovió la presente acción -en defensa de los derechos de incidencia colectiva del conjunto de usuarios del servicio de televisión por cable del partido de Berazategui- con el fin de que se condenara a la demandada a cumplir con las mencionadas resoluciones de la Secretaría de Comercio Interior. En ese marco solicitó una medida cautelar con el objeto de que se suspendiera el aumento del abono, que fue concedida en primera instancia (fs. 351/353) y confirmada por el a quo (fs. 497/509).

4°) Que, en primer lugar, interesa destacar que la cautelar innovativa es una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, habida cuenta de que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 316:1833; 320:1633).

Ello es así con mayor razón cuando -como en el caso de autos- la cautelar es tomada en el marco de un proceso colectivo pues, por sus efectos expansivos, resulta imprescindible acentuar la apreciación de los parámetros legales exigidos para su procedencia ya que las garantías del debido proceso y la igualdad ante la ley se ven particularmente comprometidas.

- 5°) Que según surge de las constancias de la causa, el a quo, al confirmar la medida cautelar, omitió ponderar adecuadamente los agravios de la demandada en cuanto a la incidencia que tenía en el pleito —como lo había planteado desde la instancia de origen (fs. 379/381 de los autos principales)— la medida cautelar dictada el 1° de agosto de 2011 por la Cámara Federal de Mar del Plata en la causa "La Capital Cable S.A. c/ Ministerio de Economía", en la que se dispuso que la Secretaría de Comercio Interior debía suspender la aplicación de la resolución 50/10 respecto de todos los licenciatarios de televisión por cable representados por la Asociación Argentina de Televisión por Cable.
- 6°) Que para así resolver, el tribunal a quo estimó que la medida cautelar dispuesta por la Cámara Federal de Mar del Plata no debía extenderse a quien no fue parte en ese proceso, toda vez que una decisión cautelar no puede condicionar otra medida dictada en extraña jurisdicción, en virtud del principio de independencia judicial.
- 7°) Que dicho argumento constituye una fundamentación solo aparente que afecta la validez de la decisión toda vez que en autos no está cuestionada la independencia judicial, sino el

efecto de medidas cautelares dispuestas en procesos colectivos en distintas jurisdicciones, con sujetos diferentes, pero vinculadas a una causa común y homogénea.

8°) Que en ese orden de ideas, es doctrina de este Tribunal que las sentencias que se pronuncian no pueden ser interferidas o revisadas, por una vía inadecuada, por otras que se dicten en causas diferentes (conf. arg. de Fallos: 178:278; 254:95 y sus citas; 270:431).

Es que, como señaló este Tribunal en el precedente "Halabi" (Fallos: 332:111) la insuficiencia normativa no empece a que, con el fin de prevenir que se menoscabe la garantía del debido proceso legal, se adopten, por vía de interpretación integrativa, pautas mínimas indispensables de prelación para evitar pronunciamientos contradictorios derivados de procesos colectivos en los que se ventilan pretensiones sobre un mismo bien jurídico.

9°) Que esta Corte puntualizó con meridiana claridad la importancia de la preferencia temporal y de su gravitación en los procesos vinculados a bienes colectivos (conf. Fallos: 315:1492, considerando 25). En sentido concorde, cabe también recordar el criterio seguido por este Tribunal para resolver casos en los que se presentaba una pluralidad de cautelares contradictorias (Fallos: 326:75 con cita de Fallos: 322:2023) y que, con relación a los procesos colectivos, concretó más específicamente al establecer una pauta hermenéutica mínima en cuanto a la necesidad de aventar el peligro de que se dictaran

sentencias disímiles o contradictorias sobre idénticos puntos (conf. arg. de las causas "Halabi", considerando 20 in fine).

Asimismo, esta situación fue especialmente advertida por esta Corte en el pronunciamiento C.1074.XLVI. "Consumidores Financieros Asoc. Civil para su Defensa c/ Banco Itaú Buen Ayre Argentina S.A. s/ ordinario", del 24 de junio de 2014, en el que se exhortó a los tribunales de grado a implementar adecuadas medidas de publicidad orientadas a evitar la superposición de procesos e hizo saber a la asociación actora que en el futuro debía informar en forma clara e indubitable en su primera presentación procesal la iniciación de más de una acción colectiva con el mismo objeto.

10) Que durante el último tiempo este Tribunal ha advertido un incremento de causas colectivas con idénticos o similares objetos que provienen de diferentes tribunales del país. Esta circunstancia genera, además de dispendio jurisdiccional, el riesgo cierto de que se dicten sentencias contradictorias y de que las decisiones que recaigan en uno de los procesos hagan cosa juzgada respecto de las planteadas en otro. También favorece la objetable multiplicación de acciones procesales con objetos superpuestos tendientes a ampliar las posibilidades de obtener alguna resolución -cautelar o definitiva- favorable a los intereses del legitimado activo o de interferir en la decisión dictada en el marco de otro expediente.

Por estas razones, y en atención a que los aludidos inconvenientes podrían conllevar a situaciones de gravedad institucional, el Tribunal estima necesaria la creación de un Re-

gistro de Acciones Colectivas en el que deban inscribirse todos los procesos de esa naturaleza que tramiten ante los tribunales del país.

La existencia de un Registro de Acciones Colectivas tiende entonces a evitar el escándalo jurídico que podría representar el dictado de decisiones contradictorias en causas conexas o superpuestas y a lograr la economía procesal que mejor se ajuste a un adecuado servicio de justicia. Asimismo, el registro brindará información a los tribunales y a los legitimados colectivos o individuales acerca de la existencia de procesos de esa naturaleza y favorecerá el acceso a justicia al permitir a los habitantes conocer la existencia de procesos y sentencias de las que puedan ser beneficiarios.

La creación del Registro de Acciones Colectivas se realizará a través de una acordada de este Tribunal.

- 11) Que, bajo las consideraciones que preceden, no puede sino concluirse que el razonamiento formulado por la Cámara Federal de La Plata, lejos de traducir una de las interpretaciones razonablemente posibles, importa prescindir del estándar establecido por esta Corte en el leading case "Halabi".
- 12) Que en tales condiciones corresponde descalificar la decisión apelada, revocar la medida cautelar dispuesta y remitir las actuaciones al juez federal de Mar del Plata por ser el magistrado que previno.

En atención al modo como se resuelve resulta inoficioso pronunciarse sobre los restantes agravios de la recurrente.

Por ello, se resuelve: 1) Hacer lugar a la queja, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la medida caute-lar. Reintégrese el depósito de fs. 2. Con costas; 2) Remitir las actuaciones al Juez Federal de Mar del Plata; 3) Hacer saber al Juez Federal de La Plata.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Recurso de hecho interpuesto por **Cablevisión S.A.**, representada por el Dr. **José Méndez Acosta**.

Tribunal de origen: Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes.