

Servicios Postales Carta Documento Ente Nacional De Comunicaciones Resolucion 3252 2004

JURISPRUDENCIA

Servicios postales. Carta documento. Ente Nacional de

Comunicaciones. Resolución 3252/2004 Se confirma la sentencia que hizo lugar a la demanda incoada por una empresa prestadora de servicios postales contra el Ente Nacional de Comunicaciones y el Estado Nacional y declaró la nulidad de las resoluciones impugnadas, en cuanto establecen determinadas condiciones para quienes prestaran el servicio de carta documento.

En Buenos Aires, a 30 de abril de 2019, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, a efectos de conocer de los recursos de apelación deducido en los autos caratulados: ?Blue Mail SA c/ EN-M° Modernización y otro s/ proceso de conocimiento?, contra la sentencia de fs. 208/210vta., el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver: ¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada? El señor juez de Cámara Rogelio W. Vincenti dijo: 1°) Que la señora jueza de la anterior instancia hizo lugar a la demanda que inició Blue Mail SA -prestadora de servicios postales- contra el Ente Nacional de Comunicaciones (en adelante ENACOM) y el Estado Nacional con el fin de que se declare la nulidad de las resoluciones CNC 3252/2004, 1955/05, 2190/2014, y de la resolución 2016-763-E-APN-MCO del Ministerio de Comunicaciones, así como de toda otra norma o acto ratificatorio o ejecutorio de dichos actos (v. fs. 208/210vta.).

Tras efectuar un minucioso relato de los antecedentes de hecho y de derecho que dieron origen a la presente causa (v. fs. 205vta./209), en primer término, entendió que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un caso sustancialmente análogo al sub examine había declarado la invalidez de la resolución CNC 3252/2004 en cuanto establece determinadas condiciones para quienes prestaran el servicio de carta documento (cfr. autos M.215.XLVII ?Mail Express SRL?, sent. del 2 de julio de 2013). En relación con los planteos de nulidad de las resoluciones 1955/05 -que le denegó la autorización para prestar el servicio postal de carta documento por no haber acreditado determinados requisitos referidos a la cobertura geográfica- y 2190/2014 - que rechazó el correspondiente recurso de reconsideración-, puso de resalto que si bien la resolución mencionada en primer término se había fundado en el hecho de que la actora ?... no había acreditado el cumplimiento de las condiciones mínimas establecida en el art. 2° de la Resolución 3252/04, destacando que ... no había acompañado el convenio de reenvío suscripto con OCA, resultando insuficiente su mera invocación a efectos de analizar la posibilidad de la prestación del servicio...? , lo cierto era que del expediente administrativo N° 8639/2004 se desprendía que sí se había presentado copia de dicho convenio (v. fs. 38/40 de las mencionadas actuaciones). Teniendo en cuenta esa especial circunstancia concluyó que la resolución CNC 1955/05 no reunía los requisitos del art. 7° de la ley 19.549 ?... por haber sido dictado sin sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvieron de causa...? (v. fs. 240vta., segundo párrafo) y añadió que, en virtud de ello, también se debía declarar la nulidad de la resolución 2190/2014 ?... por ser consecuente a la Resolución 1955/05 que aquí se nulifica...? (v. fs. 240vta., tercer párrafo). Impuso las costas a los vencidos (art. 68, primer párrafo, del CPCCN) y reguló los honorarios del letrado apoderado de la actora en la suma de \$ 10.000. 2°) Que, contra esa sentencia, tanto el ENACOM (fs. 211) como el Estado Nacional (Secretaría de Gobierno de Modernización) (fs. 215), dedujeron sendos recursos de apelación, que fueron concedidos libremente a fs. 217. Puestos los autos en la Oficina (fs. 228), el Estado Nacional expresó sus agravios a fs. 230/241, que fueron contestados a fs. 247/254vta. Por su parte, el ENACOM presentó sus críticas a fs. 244/245vta., que fueron replicadas a fs. 255/258. A su vez, el letrado apoderado de la actora apeló los honorarios regulados a su favor a fs. 210vta., recurso que fue concedido en los términos del art. 244 del CPCCN (v. fs. 216/216vta. y 217). Corrido el pertinente traslado (v. fs. 217), el Estado Nacional (Ministerio de Modernización), lo contestó a fs. 219/222 y el ENACOM hizo lo propio a fs. 224/225. 3°) Que el Estado Nacional (Ministerio de Modernización) refiere que la sentencia apelada no tuvo debidamente en cuenta los fundamentos que motivaron la resolución CNC 3252/2004 ni tampoco el ámbito de competencia de la CNC. En tal sentido, advierte que el art. 6°, inc. c, del decreto 1185/95 confirió al ente de control la facultad de resolver ?...el cumplimiento de los estándares mínimos de aptitud y calidad de los servicios postales que se denuncian...? (v. fs. 230vta.) y que en uso de su poder de policía se intentó perseguir ?...la acreditación de una razonable red de puntos de atención distribuida en todo el país de manera tal de poder ser reputada nacional...? (v. fs. 233, tercer párrafo). Alega, también, que no se ponderó adecuadamente que si bien era cierto que la resolución CNC 1955/05 hizo referencia a que se debió acompañar el convenio de reenvío suscripto con OCA, la realidad es que ese no fue el principal fundamento para denegar la inscripción de la actora porque también hubo ?...otros incumplimientos detectados...? (v. fs. 233vta.), en especial los referidos a la ?COBERTURA NACIONAL con MEDIOS PROPIOS...? y al ?...archivo de las piezas por el plazo de cinco (5) años, para los casos de baja del prestador postal... toda vez que no se especifica ni acredita cual será la empresa de administración de documentos que asumirá el compromiso de

guarda por el plazo legal...? (fs. 235). En definitiva, aduce que las resoluciones cuestionadas son ajustadas a derecho y cumplieron debidamente con los procedimientos administrativos. También dice que la sentencia de la anterior instancia es arbitraria porque resolvió la cuestión sin tener en cuenta el texto actualizado del decreto 1185/95, modificado por el decreto 115/97, que en su art. 10 estableció las competencias de la ex CNC (actual ENACOM) y su rol de control sobre el mercado postal (v. fs. 237vta./238vta.) Concluye señalando que la a quo omitió examinar los fundamentos de la resolución 2190/2014 para desestimar el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución 1955/05 y para dejar sin efecto la suspensión de los efectos de ese acto prevista por la resolución CNC 2713/2005 (v. fs. 239). Añade que quedan desvirtuados los argumentos referidos a la arbitrariedad de las resoluciones toda vez que "... el verdadero sentido y alcance ... fue conceder un tiempo prudencial y razonable a [la] actora para que esta pueda adecuar y encuadrar la prestación del servicio de carta documento, de conformidad con los requisitos contemplados por la norma...? (v. fs. 239, tercer párrafo).

4º) Que, por su parte, el ENACOM dice que la sentencia de fs. 205/210vta. es arbitraria porque omitió tratar los fundamentos vertidos en su contestación de demanda, y que no se expidió respecto de su argumento referido a que el vicio de que no se había adjuntado el convenio de reenvío cuando sí se había acompañado se hallaba saneado por "... el posterior tratamiento que a tal vicio otorgara la Resolución 2190/2014, que tiene por efecto la purga del mismo, ni de la abierta contradicción con el régimen reglamentario...? (v. fs. 244vta., segundo párrafo). Destacó, además, que "... la Resolución CNC N° 1955/05 dictada en consecuencia de la Res. 3252/04 es ajustada a derecho y cumple con los requisitos exigidos por el art. 7º de la ley de Procedimientos Administrativos y que no ha dicho que un convenio de reenvío fuere inválido, ha dicho que su inclusión ameritaría su estudio ...? (v. fs. 244vta., tercer párrafo). Agrega que aún "...cuando la accionante pretendía que la Resolución 1955/05 importaba el reconocimiento de la admisibilidad del cumplimiento del requisito de la cobertura nacional mediante la presentación de un convenio de reenvío y que la Resolución CNC 2190/2014 importaba la autocontradicción por haber rechazado tal posibilidad...? lo cierto es que la interpretación acordada a la resolución 1955/05 "... se encuentra en franca contradicción con lo dispuesto por la Resolución 3252/04 respecto de la titularidad de los medios con que se debe cubrir la totalidad del país, por lo que resulta ilegítima e inviable por oponerse como fuente de derecho frente a un acto normativo de alcance general...? (v. fs. 244vta., párrafos quinto y sexto). Señala, también, que por aplicación del principio de inderogabilidad singular del reglamento, la mencionada resolución CNC 1955/05 -hubiera o no convenio de reenvío- no podía válidamente acordar al prestador solicitante un derecho en contradicción con la reglamentación que con carácter general se estableciera sobre el servicio "...por lo que la supuesta contradicción aún de considerarse verificada carece de las notas típicas para producir los efectos que se le pretenden adjudicar...? (v. fs. 244vta., séptimo párrafo).

5º) Que, antes de examinar los agravios del actor, conviene recordar que los jueces no están obligados a tratar todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino solamente aquéllos que estimen pertinentes para la solución del caso (conf. Fallos: 310:1835; 324:3421; 326:4675; 329:1951, entre muchos otros y esta Sala, ?Larraburu, Juan Pedro c/ Estado Nacional?, sent. del 7/4/92; ?SMG Compañía Argentina de Seguros SA c/ EN-DGA-Resol 4278/03-Expte 604691/00 s/ Dirección General de Aduanas?, sent. Del 28/06/12; ?Caimi, Gabriela Beatriz c/ EN- PJN- s/ daños y perjuicios?, sent. del 14/11/13 y ?Sambataro, Miguel Alfredo c/ EN - Mº Justicia DDHH- Servicio Penitenciario s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg?, sent. del 2/09/14, entre otras).

6º) Que en relación con la validez de la resolución CNC 3252/04 la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha expedido al fallar en la causa M.215.XLVII ?Mail Express SRL c/ Comisión Nacional de Comunicaciones s/ contencioso administrativo med. cautelar?, sentencia del 2 de julio de 2013. En dicho precedente destacó que los organismos reguladores (como la CNC, actual ENACOM) sólo podían ejercer sus funciones dentro de los límites de la normas que les encomiendan sus facultades pero, sin embargo, ello no implicaba que pudieran desvirtuar el sentido del régimen, en este caso de correos, mediante el establecimiento de obligaciones no previstas en él (cfr. Fallos: 323:2519). En este punto aclaró que el sistema de servicios postales (en cuyo marco también desarrolla su actividad la empresa actora), fue previsto por el decreto 1187/93, que determinó, como regla primaria, la supresión del monopolio postal, y que el mercado postal local e internacional será abierto y competitivo así como que el organismo de control citado debe proteger los derechos del consumidor, la vigencia de una efectiva competencia y las normas de lealtad comercial. Asimismo, recordó que el citado decreto 1187/93 creó el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Postales, en el que se debe inscribir toda persona de existencia ideal que quiera transportar y entregar correspondencia de terceros, fijando con total libertad la dotación de personal, los equipos, medios de transporte y locales que se requieran para su actividad, que quedaran regulados por las normas de carácter general que en cada caso correspondiera aplicar (art. 3º), e indicando las condiciones y calidad que prestará a sus clientes (art. 11, inc. d). Añadió que, a los efectos de acreditar la condición de prestador de servicios postales, la entonces CNC debía extender un certificado de inscripción en el que se dejaría constancia, como mínimo, entre otras cuestiones, del ámbito geográfico en el que actuará el prestador (art. 10). En ese marco, el Máximo Tribunal concluyó que la CNC sólo estaba facultada para verificar la correspondencia entre los medios denunciados por el prestador, el área de cobertura, la calidad y las condiciones de servicio ofrecidas a los usuarios, como autoridad encargada del

ejercicio de la función de policía en materia postal y telegráfica. Y aclaró que las normas de jerarquía superior a las de la CNC que regulan la actividad postal no solo no establecían las limitaciones que determinó el organismo por medio de la resolución 3252/04 sino que, por el contrario, la obligaban a abrir el mercado postal a la competencia y a promover la defensa de los derechos de los usuarios "...lo que constituye también un deber general de las autoridades de acuerdo con lo dispuesto en el art. 42 de la Constitución Nacional...". Concluyó así que la exigencia de la resolución citada, en cuanto obliga a los prestadores del servicio de Carta Documento a hacerlo en todo el ámbito del país, contradecía lo previsto por el decreto 1187/93 en tanto extendía indebidamente la competencia del ente de control "...en cuanto ejerce la correspondencia de lo declarado por las empresas y las prestaciones que efectivamente ofrecen...". 7º) Que, sentado lo anterior, en cuanto a los agravios del Estado Nacional (Ministerio de Modernización) concernientes a las facultades de control de la CNC se debe poner de relieve que, en rigor de verdad, en autos no se encuentran cuestionadas dichas potestades, sino, por el contrario, si el organismo de control las ha ejercido correctamente al resolver el puntual y concreto caso de autos. Es por ello que no resultan pertinentes los argumentos del apelante referidos a que la sentencia de grado no estimó adecuadamente que la CNC (actual ENACOM) estaba facultada para resolver el cumplimiento de los requisitos mínimos de aptitud y calidad de los servicios postales que se denuncian o que, en uso de su poder de policía, pudiera velar para que existiera una estructura disponible, en el nivel nacional, que asegurara la prestación de los distintos tipos de servicios que abarcaba la prestación de carta documento. Asimismo, también se deben desestimar las críticas referidas a que se omitieron las previsiones del art. 10 del decreto 115/97 -modificadorio del decreto 1185/95- toda vez que más allá de que de la lectura de la resolución 1955/05 se desprende que ésta se dictó "... de conformidad con las facultades contenidas en el artículo 17 del Decreto Nº 1187/93, modificado por su similar Nº 115/97 y sus normas concordantes y complementarias...?", en verdad no son las facultades de control de la CNC (actual ENACOM) las que se cuestionan en autos, sino si las ejerció razonablemente al dictar el mencionado acto. Dicho de otro modo, las cuestiones traídas a conocimiento de esta instancia judicial no se vinculan con la competencia del órgano emisor del acto, sino que lo resuelto por la sentencia se refiere a los extremos de hecho invocados como sustento de la resolución CNC 1955/05.

8º) Que, despejados tales temas, se deben evaluar ahora los agravios referentes a que la sentencia apelada es arbitraria porque consideró erróneamente que el único fundamento de la resolución CNC 1955/05 para rechazar el pedido de la registración de la actora, había sido la falta de acreditación del convenio de reenvío con OCA, sin advertir que existieron otros incumplimientos por parte de la empresa que justificaron la denegación (los referidos a la "cobertura nacional con medios propios" y a la acreditación de un sistema de "...archivo de las piezas por el plazo de cinco (5) años... y ... la empresa de administración de documentos que asumirá el compromiso de guarda por el plazo legal..."). Al respecto, cabe advertir que de la resolución CNC 1955/05 no se desprende que la falta de estos requisitos fuera el motivo del rechazo del pedido de la prestadora del servicio. Por el contrario, en el mencionado acto se dejó en claro que "... en las presentes actuaciones [la actora] no acompaña los convenios que menciona ni indica el expediente ni la oportunidad en que la cual denunció los mismos ante este organismo..." (fs. 88), cuando en realidad aquella sí presentó el convenio que obra a fs. 38/40 de las actuaciones administrativas. Además, el propio apelante admite que esos incumplimientos se indicaron en el dictamen Nº 32691-GJNR/2005, pero lo cierto es que ese acto preparatorio no fue tenido en cuenta por el órgano decisor y no constituyó fundamento del acto que denegó la inscripción (v. fs. 235). En efecto, de la lectura de la resolución 1955/05 surge que el interventor de la CNC (actual ENACOM), en momento alguno hizo referencia al dictamen 32691-GJNR/2005 (que no es vinculante), sino que fundó el acto en la falta de presentación de los convenios y, tal como expresamente lo menciona, únicamente compartió el criterio del dictamen técnico Nº CD-RNPS/GSP Nº 43 de la Gerencia de Servicios Postales (fs. 78/82 del expte. adm.), en el que no abunda sobre el cumplimiento o no de los requisitos con los que ahora se intenta justificar el acto. Por lo demás, en cuanto a la exigencia de cubrir el territorio nacional con medios propios, sin posibilidad de recurrir a convenios con terceros para prestar el servicio de carta documento, es necesario señalar que del propio acto surge que esta última modalidad es "de uso y práctica en la mayoría de los servicios que hoy se ofrecen en el mercado postal" aunque aclara que ello no puede sujetarse a la mera indicación de la existencia de convenios ante el organismo (v. resolución 1955/05), de modo que es contradictorio en esta instancia sostener a ultranza aquella exigencia como única forma de prestar el servicio, máxime cuando esa limitación no surge de las normas de jerarquía superior a las que emite la CNC que regulan la actividad postal y contraría los objetivos que aquéllas persiguen, tal como se encargó de resaltar la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "Mail Express" ya mencionado. En tales condiciones, la sentencia se ajusta a derecho en cuanto declaró la nulidad de la resolución CNC 1955/05 por considerarla viciada en su elemento causa. Aquí conviene recordar que la causa de los actos administrativos constituye uno de sus requisitos esenciales y así lo prescribe expresamente el art. 7º de la ley 19.549 cuando exige, con carácter necesario, que ellos se sustenten en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable. En ese orden de ideas, lo fundamental es que exista, a contrario de lo que sucedió en el sub examine, la causa que da razón de ser al acto y, por otra parte, no se puede dejar de advertir que el legislador no exigió en vano que el acto deberá ser motivado, expresándose en forma concreta

las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inc. b) del art. 7º (Sala I, ?Jugos del Sur SA c/ Estado Nacional [Mº de Economía y Obras y Serv.Publ.] s/ juicios de conocimiento?, sent. del 5/3/1998 y, asimismo, Sala II, in re, "Laurencena, José Miguel c/ Estado Nacional s/ empleo público", sent. del 5/11/96 y Sala V, in re "Matsuo Muneo y otro c/ PNA - Res. DPSJ JSI N° 173 A/94", del 23/8/95, entre muchas otras). 9º) Que, en relación con las quejas atinentes a que la sentencia de fs. 205/210vta. es irrazonable porque omitió examinar los fundamentos brindados por la resolución 2190/2014 para desestimar el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución 1955/2005, cabe precisar que no se advierte que exista arbitrariedad alguna atento a que lo decidido en dicho acto administrativo implicó la confirmación y concreción de lo efectivamente resuelto por resolución CNC 1955/05. Por otra parte, en nada varía lo expuesto, el hecho de que haya transcurrido un tiempo de suspensión entre el dictado de la mencionada resolución y el acto que denegó el recurso de reconsideración (ordenado por resolución CNC 2713/05) en tanto que ésta se fundó en que existía documentación agregada a las actuaciones administrativas que acreditaban ?prima facie, la existencia de contratos en curso de ejecución y, por ende, la evidencia de perjuicios inmediatos que podrían generarse para la peticionante y aun para terceros? y que la ejecución del acto administrativo podría generar ?... mayores daños que los engendre su suspensión...? (v. fs. 113, primer y segundo párrafos, del expte. adm.). 10) Que los agravios del ENACOM tampoco resultan suficiente para dejar sin efecto lo decidido en la instancia de grado porque, más allá de sus apreciaciones resultan una transcripción casi idéntica de lo expuesto en su contestación de demanda (v. fs. 111/116) y que no se advierte que la sentencia apelada no los haya tomado en consideración, lo cierto es que no explica adecuadamente -y ni siquiera transcribe- cuáles fueron las argumentaciones de la resolución CNC 2190/14 (que desestimó el recurso de reconsideración intentado contra la resolución CNC 1955/05) que habrían purgado el vicio contenido en la mencionada decisión. Por otra parte, sin perjuicio de sus dichos referidos a que la Administración no podía, más allá a la existencia o no de un convenio reenvío, otorgar válidamente al prestador un derecho en contradicción con la reglamentación con carácter general, lo cierto es que esta última cuestión ya fue resuelta en la sentencia de la Corte Suprema citada en el considerando 6º, razón por la que, consecuentemente, se deben desestimar las quejas vertidas a fs. 244/245. 11) Que, por último, las costas de esta instancia se deben imponer a los vencidos, por aplicación del principio rector que establece el art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que encuentra su razón de ser en el hecho objetivo de la derrota. 12) Que resta tratar la apelación deducida por el doctor Juan Andrés Balbín, quien actuó con el doble carácter, en representación de los intereses de la parte actora, contra la regulación de sus honorarios obrante a fs. 210vta. El Tribunal ha dicho que la circunstancia de que la acción carece de monto determinado no implica, en modo alguno, desconocer la trascendencia económica de la cuestión que se discute (conf. ?Cirlafin S.A. c/A.N.A. s/Administración Nacional de Aduanas?, sent. del 18/2/99), en concordancia con el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de que no se puede dejar de ponderar prudencialmente, a los fines regulatorios, las consecuencias económicas del pleito, ya que una regulación justa no podía prescindir del intrínseco valor de la labor cumplida en la causa, de la responsabilidad comprometida y de las modalidades del juicio (Fallos: 258:264; 261:398, entre otros). Por ello, y atento a la naturaleza del proceso, la extensión, calidad y eficacia de los trabajos profesionales cumplidos ante primera instancia en las tres etapas del proceso y el conjunto de pautas previstas en el régimen arancelario específico, corresponde elevar a la suma de TREINTA MIL PESOS (\$ 30.000), en tanto fueron apelados por bajos, los emolumentos regulados a favor del doctor Balbín por los trabajos profesionales de la representación y dirección letrada de la actora. Asimismo, considerando la entidad de la cuestión y la calidad y eficacia de la tarea desempeñada ante esta instancia (cfr. contestación de expresiones de agravios de fs. 247/254vta. y 255/258), cabe regular en la suma de NUEVE MIL PESOS (\$9.000) los emolumentos del patrocinio letrado y representación de la actora. Los honorarios no incluyen el Impuesto al Valor Agregado, monto que -en su caso- deberá ser adicionado conforme a la subjetiva situación del profesional beneficiario frente al citado tributo. Por todo lo expuesto voto y propongo al acuerdo: 1º) Rechazar los recursos obrantes a fs. 211 y 215/215vta. y confirmar la sentencia apelada en todo cuanto fue materia de agravios. Con costas (art. 68 del CPCCN). 2º) Elevar los honorarios regulados a favor del doctor Juan Andrés Balbín en la suma TREINTA MIL PESOS (\$ 30.000) y regular los trabajos en esta alzada en la suma de NUEVE MIL PESOS (\$9.000), más IVA en caso de corresponder. Los señores jueces de Cámara Marcelo Daniel Duffy y Jorge Eduardo Morán adhirieron en lo sustancial al voto precedente. En virtud del resultado que instruye el acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: 1º) Rechazar los recursos obrantes a fs. 211 y 215/215vta. y confirmar la sentencia apelada en todo cuanto fue materia de agravios. Con costas (art. 68 del CPCCN). 2º) Elevar los honorarios regulados a favor del doctor Juan Andrés Balbín en la suma TREINTA MIL PESOS (\$ 30.000) y regular los trabajos en esta alzada en la suma de NUEVE MIL PESOS (\$9.000), más IVA en caso de corresponder. Regístrese, notifíquese y devuélvase. JORGE EDUARDO MORÁN MARCELO DANIEL DUFFY
ROGELIO W. VINCENTI 041020E