



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

5576/2014

UNIDAD DE GESTION OPERATIVA FERROVIARIA DE EMRGENCIA SA Y  
OTROS c/ DNCI s/RECURSO DIRECTO LEY 24.240 - ART 45

Buenos Aires, de septiembre de 2015.- FR

VISTOS y CONSIDERANDO:

I.- Que por medio de la Disposición 30, del 21 de enero de 2014, agregada a fs. 65/77, la Dirección Nacional de Comercio Interior impuso una multa de 500.000 pesos a la empresa Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencias S.A., por aplicación del artículo 5 de la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, en virtud de haber prestado el servicio de ferrocarril de la Línea Roca de una manera defectuosa, lo cual constituyó un peligro para la salud e integridad física del usuario. Asimismo, dispuso que, por aplicación del artículo 40 bis de esa ley, la empresa en cuestión debe pagarle al usuario Cesar Alejandro Esquivel, el valor equivalente a cinco canastas básicas Total para el Hogar 3. que publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en concepto de daño directo.

Para resolver en esos términos, en primer lugar, recordó que las presentes actuaciones se habían iniciado en virtud de la denuncia formulada por Cesar Alejandro Esquivel, en la que había manifestado que el día 5 de mayo de 2009 sufrió un accidente mientras viajaba en la Línea Roca del ferrocarril, entre las estaciones Juan XXIII y el Kilómetro 34. En esa oportunidad, a causa de la gran cantidad de gente que se disponía a entrar al vagón, fue empujado hacia la puerta y se vio obligado a viajar en el primer escalón del estribo. Al pasar por el Puente Barrio Facundo Quiroga, golpeó sus piernas con unas piezas de metal que sobresalían de la estructura del puente, por lo que fue socorrido por una ambulancia y trasladado, al Hospital Gandulfo de Lomas de Zamora, y luego, al Sanatorio Colegiales. A causa de ese accidente, sufrió fracturas expuestas de tibia y peroné de la pierna derecha, fractura del primer metatarsiano derecho; y diversos golpes en otras partes del cuerpo, que derivaron en un largo período de rehabilitación y en varias intervenciones quirúrgicas.

Por otra parte, la Dirección Nacional de Comercio Interior señaló que la empresa apelante es una empresa

proveedora de servicios públicos, y que la relación entre aquella y los pasajeros, constituye una relación de consumo. Señaló que, en primer lugar, se hallaba obligada a tramitar la denuncia sobre la base de los dichos del denunciante, y agregó que la empresa no había arbitrado los medios para acreditar que el usuario no viajaba en la formación del ferrocarril, o no había experimentado los daños alegados. Además, destacó que el usuario y denunciante había acompañado constancias de su internación en el Sanatorio Colegiales y que la empresa sumariada tampoco había controvertido dicho extremo. Sostuvo que, como regla, el consumidor “no debe probar lo que no puede”, y tuvo por cierto que el usuario viajaba en la formación que administra la empresa demandante y había sufrido el accidente en las condiciones ya descriptas. Al respecto, afirmó que correspondía aplicar la doctrina de las cargas probatorias dinámicas, es decir, que la carga de la prueba recae sobre la parte que está en mejores condiciones el hecho respectivo, así como la aplicación del principio *in dubio pro consumidor*.

Con relación al fondo de la cuestión, señaló que en materia de derechos del consumidor “la responsabilidad es objetiva”, ya que la ley impone una conducta que debe ser observada, de manera tal que la sola comprobación de ha existido una infracción hace nacer la responsabilidad, independientemente de su imputación subjetiva. Por ello, concluyó que la empresa había incumplido con los deberes de seguridad inherentes al servicio público a su cargo, es decir, transportar a salvo a los pasajeros hacia su destino y asegurar que la formación salga de la estación con la cantidad de pasajeros debida con el fin de evitar accidentes.

Al respecto, recordó que la interpretación del alcance de la obligación de seguridad comprendida en el contrato de transporte de pasajeros, debe ser efectuada teniendo en cuenta el principio establecido en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, y con respecto al *quantum* de la multa, la autoridad administrativa tuvo en cuenta que la demandada presta un servicio público y asume el riesgo inherente a ello a cambio de un beneficio económico y, por otra parte, ponderó la significación de los daños sufridos por el usuario. Por último, con respecto al daño directo, consideró la procedencia del mismo en los términos del artículo 40 bis de la ley 24.240, y, en atención a la entidad de las lesiones sufridas por el usuario y los gastos que debió afrontar el denunciante, le aplicó el máximo legal.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

II.- Que contra esa Disposición, la empresa UGOFE S.A. interpuso a fs. 80/84vta. el recurso directo previsto en el artículo 45 de la ley 24.240., replicado a fs. 113/121.

En sus agravios la empresa demandante sostiene que la resolución apelada carece de causa porque en las actuaciones administrativas, no existe prueba alguna que acredite su intervención y su responsabilidad en el hecho que se le imputa. En tal sentido, sostiene que a la empresa no le constan los hechos relatados por el denunciante, y que este tampoco acompañó el boleto del pasaje, aun cuando lo había ofrecido como prueba documental en la denuncia. Señala que ese mismo accidente dio lugar a la formación de una causa que tramita ante la justicia en lo civil, y entiende que las actuaciones administrativas debieron haber sido suspendidas hasta que se dictara la sentencia respectiva.

Por último, se agravia del monto de la multa fijada en la disposición impugnada, así como también de la indemnización reconocida al denunciante, a las que reputa de exorbitantes y carentes de fundamento por falta de los elementos de prueba necesarios para determinar la existencia del hecho que se le imputa, y las consecuencias dañosas del mismo.

III.- Que a fs. 96, el Fiscal Federal subrogante ante esta Alzada dictaminó respecto de la admisibilidad formal del presente recurso.

A fs. 127, el Tribunal dispuso la producción de medidas para mejor proveer, en los términos del artículo 34 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

A fs. 129 se recibieron las actuaciones nro. 57.160/2010 en autos *"Esquivel Cesar Alejandro c/ UGOFE S.A. Línea Roca s/ Daños y Perjuicios"*, del juzgado Nacional de primer instancia en lo Civil nro. 32.

A su vez, a fs. 130, se le corrió traslado del recurso al señor Cesar Alejandro Esquivel, el que fue contestado a fs. 135/138.

IV.- Que en primer término, cabe señalar que en el artículo 5º de la ley 24.240 se establece que *"las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios"*. Por su parte, en el artículo 47 se dispone que *"verificada la existencia de la infracción, quienes la hayan*

*cometido serán pasibles de las siguientes sanciones, las que se podrán aplicar independiente o conjuntamente, según resulte de las circunstancias del caso:(...) b) Multa de pesos cien (\$ 100) a pesos cinco millones (\$ 5.000.000). (...). En todos los casos, el infractor publicará o la autoridad de aplicación podrá publicar a costa del infractor, conforme el criterio por ésta indicado, la resolución condenatoria o una síntesis de los hechos que la originaron, el tipo de infracción cometida y la sanción aplicada, en un diario de gran circulación en el lugar donde aquélla se cometió y que la autoridad de aplicación indique. En caso que el infractor desarrolle la actividad por la que fue sancionado en más de una jurisdicción, la autoridad de aplicación podrá ordenar que la publicación se realice en un diario de gran circulación en el país y en uno de cada jurisdicción donde aquél actuare. Cuando la pena aplicada fuere de apercibimiento, la autoridad de aplicación podrá dispensar su publicación”.*

V.- Que al respecto, cabe recordar que en el artículo 184 del Código de Comercio entonces vigente, se regula la obligación del transportista de velar por la seguridad de sus pasajeros desde el acceso a la zona de los andenes hasta su destino final (CNCom., sala E, 10/06/2005, “Fuentes, Jorge c. Ferrovías S. A. s/sumario”; CNCiv. Sala A, 22/05/2007, “Illescas, Leonilda Albina c. Transportes Metropolitanos General Roca S. A. s/ordinario”; Sala J, 11/02/2010, Expte. N° 52.629/2005 “Solimo, Héctor Marcelo c. Trenes de Buenos Aires y otro s/ daños y perjuicios). Asimismo, se ha señalado que “conducir al pasajero sano y salvo a destino, es un clásico ejemplo de responsabilidad de naturaleza objetiva, impuesta por el legislador por razones de política en materia de transportes, precisamente para inducir a las empresas a extremar las precauciones respecto de la buena calidad, perfecto estado y funcionamiento del material, capacidad y buen desempeño de su personal, y el estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos. También como amparo de las posibles víctimas, para quienes el resarcimiento resultaría en la práctica poco menos que ilusorio en la mayoría de los casos si tuvieran que probar la culpa del transportador”. Por tales motivos, en atención a que la obligación principal que queda a cargo del transportista resulta ser la de velar por el arribo a destino sano y salvo de quien utiliza un medio de transporte, que conlleva ínsitamente una presunción de responsabilidad que, como en el caso de quebrantamiento de la obligación contractual, significa en el orden procesal la inversión del onus probandi” (cfr. CNCiv., Sala J, en causa “B. P. C. c.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

U.G.O.F.E. S.A. (Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria) y otros s/ daños y perjuicios”, del 7 de abril de 2014, y sus citas).

Por su parte, la Corte Suprema ha señalado que “la interpretación de la extensión de la obligación de seguridad que tiene causa en el contrato de transporte de pasajeros, integrada con lo dispuesto por el art. 184 del Código de Comercio, debe ser efectuada con sustento en el derecho a la seguridad previsto constitucionalmente para los consumidores y usuarios (art. 42, Constitución Nacional)”. Ello así, en tanto “la incorporación del vocablo seguridad en la Carta Magna, es una decisión valorativa que obliga a los prestadores de servicios públicos a desempeñar conductas encaminadas al cuidado de lo más valioso: la vida y la salud de sus habitantes” (Fallos: 331:819; 335:527, y sus citas).

En virtud de tales principios, se ha expresado que “es la empresa emplazada la que tiene la carga de acreditar alguno de los extremos eximentes de responsabilidad, dicha carga, como tal, es siempre subjetiva y recae sobre la parte a quien le es útil la prueba de que se trata (conf. Arazi, Roland, y Rojas, Jorge A., “Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación Comentado y Anotado”, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2003, pág. 485, CNCiv sala B, 07/04/2009, “Madeo Alejandro Martín c. Transportes Metropolitanos General San Martín s/ daños y perjuicios”)” (CNCiv. Sala J, en causa “B. P. C. c. U.G.O.F.E. S.A. y otros s/ daños y perjuicios”, del 7 de abril de 2014).

VI.- Que por medio de la medida para mejor proveer de fs. 127, este Tribunal solicitó la causa en la que tramita el juicio por daños y perjuicios iniciado por el denunciante contra la empresa recurrente. De las constancias agregadas a esa causa, concretamente, de la declaración testimonial de fs. 216/218 (cfr. expte. 57.160/2010, agregado), surge que el 5 de mayo de 2009, el señor Cesar Alejandro Esquivel viajaba en una formación de la Línea de Ferrocarril Roca, a cargo de la empresa UGOFE S.A., en la cual se produjo el incidente relatado por el denunciante. De esa declaración, surge que en la estación Juan XXIII se subieron muchas personas y, como consecuencia, todos los pasajeros que estaban dentro de la formación estaban apretados. Antes de llegar al Kilómetro 34, la gente se empezó a preparar para bajar en la próxima estación, y el testigo pudo observar que empujaban al señor Esquivel hacia la puerta del vagón, hasta que quedó agarrado de los pasamanos. A los pocos minutos la formación arribó a la estación, y al bajar del tren, el testigo observó que el señor Esquivel estaba tirado en el piso y se tomaba de las piernas, gritando de dolor.

En tal sentido, cabe destacar que si bien la empresa UGOFE SA sostiene que en estas actuaciones no se ha demostrado que los daños invocados por el denunciante sean imputables a su parte, de la prueba agregada al juicio de daños y perjuicios surge que el señor Cesar Alejandro Esquivel viajaba en un vagón de ferrocarril perteneciente a una formación de la empresa sancionada, y que los daños que sufrió se produjeron como consecuencia de una prestación deficiente del servicio de transporte. En efecto, además de la referida declaración testimonial, en la historia clínica agregada a fs. 8/11 de estas actuaciones se da cuenta de las lesiones que sufrió el señor Cesar Alejandro Esquivel, y tales elementos de prueba permiten concluir que en el accidente se produjo en las condiciones explicitadas en la denuncia. Además, en caso de duda, corresponde aplicar la solución más favorable para el consumidor (cfr. art. 3º, ley 24.240).

Por lo demás, cabe señalar que si bien es cierto que también corresponde al pasajero actuar con prudencia y colaborar en el desarrollo del transporte ferroviario a fin de evitar agravar los riesgos propios que aquél origina, no puede endilgarse a los pasajeros, y menos aún a título de negligencia, que viajen en condiciones inseguras o inadecuadas, en vagones colmados de pasajeros, ni atribuirles que al hacerlo se han puesto voluntariamente en una situación de riesgo. A la empresa transportadora le atañe adoptar las diligencias mínimas para que el tren, una vez en marcha, circule con las puertas correctamente cerradas, para evitar que viajen pasajeros ubicados en lugares peligrosos para la seguridad del transporte (Fallos 333:203); máxime cuando un mínimo de control y de cumplimiento de los deberes de seguridad podrían haber evitado el episodio.

Por otra parte, de conformidad con el régimen previsto en el artículo 40bis de la ley 24.240, según el texto de la ley 26.361, de defensa del consumidor, el trámite del sumario administrativo y la correlativa aplicación de las sanciones allí establecidas no está subordinada a la previa decisión de la causa civil promovida por los mismos hechos considerados en las actuaciones administrativas. Por tales motivos, corresponde desestimar el recurso directo interpuesto por la empresa demandada en este aspecto.

VII.- Que, con relación al resarcimiento por daño directo determinado por el organismo administrativo en favor del denunciante, cabe destacar que por medio de la ley 26.361, se incorporó a la ley 24.240 el artículo 40 bis, en el que se reconoce a la autoridad de



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V

aplicación la atribución de disponer la reparación del daño al consumidor que se haya producido como consecuencia inmediata de la infracción a las normas de la ley 24.240. En dicha norma se aclara que daño directo “es todo perjuicio o menoscabo al derecho del usuario o consumidor, susceptible de apreciación pecuniaria, ocasionado de manera inmediata sobre sus bienes o sobre su persona, como consecuencia de la acción u omisión del proveedor de bienes o del prestador de servicios. La autoridad de aplicación podrá determinar la existencia de daño directo al usuario o consumidor resultante de la infracción del proveedor o del prestador de servicios y obligar a éste a resarcirlo, hasta un valor máximo de cinco (5) Canastas Básicas Total para el Hogar 3, que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC)...”

Al respecto, cabe destacar que, como regla general, la atribución por ley de facultades jurisdiccionales a órganos de la administración está vedada por el artículo 18 de la Constitución Nacional, en el que se garantiza la defensa en juicio de la persona y sus derechos; y en el artículo 109, en el que se prohíbe al Poder Ejecutivo el ejercicio de funciones judiciales. Sin embargo, también se ha reconocido que, en las condiciones descriptas en los precedentes de Fallos 247:646; 321:776; 328:651, entre otros, que los organismos o tribunales administrativos pueden ejercer funciones jurisdiccionales siempre que ese ejercicio, entre otros requisitos, haya sido razonable y, además, sus decisiones esté sujetas a un control judicial amplio y suficiente.

Al respecto corresponde reiterar que en el artículo 40 bis, según el texto de la ley 26.361, se faculta a la autoridad de aplicación, de manera limitada, a fijar el resarcimiento del denominado “daño directo”, en los términos previstos en el segundo párrafo de esa norma. Esa atribución, de naturaleza jurisdiccional, ha sido expresamente atribuida por la ley a la autoridad administrativa con una finalidad razonable, es decir, a fin de evitar que cada persona que pudiera resultar afectada como consecuencia de una relación de consumo se vea forzada a promover un pleito para ser resarcido por los daños y perjuicios de menor cuantía que pueda haber sufrido (cfr. *mutatis mutandis*, Procuración del Tesoro de la Nación, Dictamen Nº 64 del 16 de marzo de 2006, esp. pto. 1.6; y esta Sala, en causa nro. 1.809/07 “Edesur S.A. C/ Resolución 1569/06 ENRE – (EXP 200888/04)”, del 27 de octubre de 2009, y 4.113/07 “Edesur S.A. C/ Resolución 8943/04 ENRE – RESOL 436/07 SE (EXP 191265/04)”, del 11 de febrero de 2009, entre otras). El monto correspondiente al daño directo fijado

en la Disposición impugnada, es decir, cinco Canastas Básicas Total para el Hogar 3 equivale, al último valor publicado por el INDEC, es decir, noviembre de 2013 ([http://www.indec.gob.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta\\_12\\_13.pdf](http://www.indec.gob.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta_12_13.pdf)), a 9.516,05 pesos y, por otra parte, que la firma interesada no ha objetado la constitucionalidad del ejercicio de las atribuciones ejercidas en el caso por la Dirección Nacional de Comercio Interior.

En distinto orden de ideas, en las actuaciones se encuentra probado el daño invocado por el denunciante. En efecto, de la historia clínica, así como del informe pericial médico, surge que el señor Esquivel sufrió una fractura expuesta de la tibia derecha y del primer metatarsiano del pie derecho, que debió ser intervenido quirúrgicamente en varias oportunidades, que requirió un tratamiento de rehabilitación que se prolongó durante 7 meses, y que se precisó una incapacidad parcial y permanente del 25.71%. Por otra parte, de la pericia psicológica surge que el denunciante presentaba un “trastorno adaptativo mixto con ansiedad y estado de ánimo descendido”, y que se recomendó que realice tratamiento psicológico semanal durante 12 meses (cfr. fs. 230/240, 292/301 y 356/361, de la causa agregada). Por ello, corresponde confirmar el importe del daño directo fijado en la resolución impugnada.

VIII.- Que, en lo atinente al monto de la sanción aplicada es dable señalar que, en numerosas oportunidades se ha dicho que la determinación y graduación de la misma es resorte primario de la autoridad administrativa, principio que solo cede ante una manifiesta arbitrariedad (conf. esta Sala in re “Musso, Walter c/ Prefectura Naval Argentina”, sentencia del 27.05.97). En efecto, no resulta exigible una exacta correspondencia numérica entre la multa y la infracción cometida, sino que es suficiente que la autoridad de aplicación realice una apreciación razonable de los diferentes parámetros legales previstos en el artículo 49 de la ley 24.240, y de las circunstancias fácticas tenidas en cuenta para justificar la sanción. En la especie, cabe destacar que los agravios de la empresa han sido expresados en términos genéricos, es decir, sin precisar de manera concreta y circunstanciada en qué medida la multa aplicada resulta desproporcionada o arbitraria con relación a su patrimonio o al del interesado. Por otra parte, en virtud de la trascendencia del servicio público que la demandante tiene a su cargo, la cantidad de usuarios que lo utilizan diariamente, y, en particular, la entidad de las lesiones sufridas por el denunciante, no es posible concluir que la sanción resulte desproporcionada.





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL- SALA V**

Por las razones expuestas, corresponde rechazar el recurso interpuesto y confirmar la disposición apelada, con costas a la vencida (cfr. art. 68 del C.P.C.C.N.).

Regístrese, notifíquese y devuélvanse, estas actuaciones al organismo de origen, y la causa "Esquivel Cesar Alejandro c/UGOFE SA Linea Roca s/Daños y Perjuicios" (expte. nro. 57160/2010) al Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil nro. 32.

Se deja constancia que el señor Juez de Cámara, doctor Pablo Gallegos Fedriani no suscribe por hallarse en uso de licencia (art. 109, RJN).-

**Jorge Federico Alemany**

**Guillermo F. Treacy**