



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

//nos Aires, 01 de septiembre de 2015.-

Y VISTOS, "Ministerio Público Fiscal CABA c/ EN s/ proceso de conocimiento"

CONSIDERANDO:

I.- Que los actores, en el carácter de Fiscal General y Fiscal General Adjunto en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, promovieron una acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional a fin de "hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la constitucionalidad de la ley nº 26.993" con base en que sus disposiciones (excepto los arts. 58, 62, 64, 65 a 72, 73 –salvo el inc. m- y 77), resultan contrarias a los arts. 1º, 5º, 28, 42, 75 inc. 30, 121 y 129, cláusula transitoria séptima, de la Constitución Nacional (confr. fs. 1 y vta.).

Fundaron la legitimación del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, para impugnar la constitucional de una norma federal en la medida que contraviene, en particular, el art. 129 de la Constitución Nacional, que reconoce competencias administrativas, legislativas y judiciales a la Ciudad, circunstancia que acredita un menoscabo a la autonomía local reconocida en la Constitución de la Ciudad y leyes locales inferiores (vid fs. 3 vta.).

Citaron la competencia que atribuye al Ministerio Público la Ley Orgánica nº 1903, arts. 17 y 35, y destacaron las disposiciones de la ley local nº 757 sobre "Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y Usuario".

En ese orden, señalaron que la CABA, al igual que las provincias tiene potestad para sancionar mediante sus organismos administrativos locales las infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor y a la Ley nº 22.802, y tales actos son recurribles ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad conforme lo previsto por los arts. 1º y 2º de la Ley nº 189 de la Ciudad.

Sin embargo, sostuvieron que la Ley 26.993 en su art. 45 inc. c) y en el art. 63 que modifica el art. 22 de la Ley nº 22.802, al definir la competencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, no distingue según cual fuera la autoridad emisora del acto impugnado, por ende, resulta razonable interpretar que esas disposiciones confieren competencias al nuevo Tribunal Nacional para entender en recursos contra actos dictados incluso por autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL
CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

Alegaron que esa circunstancia, además de vulnerar las facultades propias de jurisdicción y legislación de la Ciudad, importa un recorte de las competencias propias del Ministerio Público Fiscal local, al impedir que dictamine en todas aquellas causas donde se impugnen los actos administrativos sancionatorios dictados por la autoridad de aplicación local en materia de consumidores y usuarios y que en virtud de las leyes nº 757 y 189 son de competencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario local.

Añadieron que por encontrarse comprometidos los derechos de incidencia colectiva de los consumidores de la Ciudad, el Ministerio Público Fiscal se encuentra legitimado para promover la presente demanda ante el fuero federal que es el competente para decidir la cuestión planteada.

Al respecto, afirmaron que la Ley nº 26.993 desconoce la competencia existente del fuero contencioso administrativo y tributario local y prevé un complejo procedimiento de resolución de conflictos en materia de consumo que obstruye el acceso a la justicia de los consumidores y usuarios de la Ciudad.

Con base en lo expuesto, y los argumentos que desarrollaron para fundar la acción, solicitaron el dictado de una medida cautelar que suspenda en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la vigencia de la Ley 26.993 en atención a que se encuentran configurados los recaudos para su procedencia según lo establece la Ley 24.588.

En ese sentido, entendieron que se encontraba acreditada la verosimilitud en el derecho, con las consideraciones formuladas en punto a la vulneración de la autonomía de la Ciudad y la afectación de los derechos de los consumidores y usuarios, mediante el régimen creado por la ley impugnada.

Sostuvieron que la suspensión que pretenden no afecta el interés general, pues el único afectado es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agredido a partir del dictado de la norma cuestionada por cuanto desconoció su autonomía administrativa, legislativa y judicial, afectando el ejercicio de los derechos de usuarios y consumidores de la Ciudad que ven vulnerada su garantía al juez natural, su derecho de igualdad y la tutela judicial efectiva.

Asimismo, agregaron que, admitir la tutela preventiva no produce efectos jurídicos o materiales irreversibles, pues nada impide que, en el caso de que la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

demanda no prospere, se constituyan los organismos conciliatorios y judiciales previstos en el ordenamiento jurídico impugnado.

Por último, tuvieron por acreditado el peligro en la demora con base en la inminente implementación de los órganos que prevé la Ley 26.993.

II.- Que a su turno el Estado Nacional presentó el informe previsto por el art. 4º de la Ley 26.854 (confr. fs. 54/64).

Destacó el interés público involucrado en mantener la vigencia de las disposiciones legales cuestionadas, y negó que se hubiera demostrado en autos la configuración de los extremos que justifican admitir la medida peticionada.

III.- Que previo dictamen de la Fiscal Federal, mediante la resolución que obra a fs. 89/90 se desestimó la medida cautelar peticionada por la parte actora, con base en que, no se advierte la concurrencia simultánea de los requisitos que exige la Ley de Medidas Cautelares.

En ese sentido, el pronunciamiento destacó que la tutela pretendida es excepcional y debe apreciarse con carácter estrictamente restrictivo, habida cuenta que la presunción de validez de las leyes, es superior y ostenta mayor fuerza que la otorgada por el ordenamiento jurídico a los actos administrativos.

Añadió que tampoco parece acreditado sumariamente que el cumplimiento o ejecución de la ley objetada ocasione perjuicios graves de imposible reparación ulterior como lo exige el art. 1º inc. a) de la ley 26.854.

Por último, puso de relieve que si se encauza una pretensión por vía de una acción declarativa, no puede, en principio, tenerse por configurado aquel requisito, y que, si se accede a lo solicitado dejaría sin objeto la pretensión principal, quedando ésta vacía de contenido, lo que es contrario a lo expresamente prescripto por el art. 3º inc. 4º de la ley mencionada.

IV.- Que contra esa decisión interpuso la parte actora el recurso de apelación que obra a fs. 91, fundado a fs. 95/108.

Cuestionaron los argumentos que se expresaron para fundar el rechazo de la tutela peticionada, poniendo de resalto el gravamen que ocasiona la puesta en marcha de los tribunales y fiscalías que crea la Ley 26.993, mientras se aguarda al dictado de la sentencia que decida el planteo de inconstitucionalidad formulado en esta acción.

Al respecto, señalaron que es público y notorio que la creación del nuevo fuero y de organismos administrativos nacionales genera una situación de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL
CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

duplicidad de instancias administrativas y judiciales en los casos en que la afectación de las relaciones de consumo tenga lugar en la Ciudad de Buenos Aires. Tales circunstancias, afirmaron, importan un recorte de la jurisdicción de los tribunales locales que contradice la Constitución Nacional y la de la Ciudad.

En ese orden, destacaron que la ley impugnada permite que las decisiones locales sobre las relaciones de consumo sean recurridas ante la Cámara Nacional y que si tales pronunciamientos adquieren firmeza el perjuicio que invocan difícilmente pueda verse conjurado mediante el acogimiento posterior de esta demanda. Alegó la parte recurrente que, las mismas observaciones corresponde formular con relación a las sentencias dictadas por los nuevos juzgados de primera instancia, y por la invasión de competencias administrativas locales.

Añadieron que la normativa cuestionada interfiere y desplaza las funciones que actualmente desempeña la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor de la Ciudad, organismo que, además de imponer sanciones por transgresiones a la ley 24.240, promueve una instancia conciliatoria entre el consumidor y el proveedor, de este modo, la disposición que impugnan –que también regula el daño directo y los requisitos que deben reunir los organismos– afecta las bases del sistema federal al inmiscuirse en la organización administrativa local.

A la luz de lo expuesto, consideran acreditado el perjuicio irreparable que la aplicación de la ley irrogará a la autonomía local y al Ministerio Público, en tanto se verá impedido de ejercer las competencias que le fueron constitucional y legalmente reconocidas, a la vez que, viola gravemente el derecho de los consumidores a ser juzgados por el juez natural, regla consagrada en el art. 18 de la CN y en el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, daño que una vez consumado no podrá ser reparado ni siquiera en el caso de admitirse esta acción.

De otro lado, sostuvieron la procedencia de la medida suspensiva pretendida en el marco de una acción declarativa citando a tal efecto varios fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y resaltaron que no existe coincidencia entre el objeto de la tutela peticionada y el del fondo del juicio, pues la suspensión de la vigencia de la ley no puede equipararse a la declaración de inconstitucionalidad.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

Reiteraron los fundamentos en que sustentan la verosimilitud del derecho que invocan (la afectación a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la invasión a la competencia legislativa, administrativa y judicial local, que impide que el Ministerio Público Fiscal ejerza sus atribuciones legales y los derechos de los consumidores y usuarios) y destacaron el interés público que asiste a su parte, cual es el respeto del texto constitucional y en particular el reparto de competencias entre el Estado federal y los Estados locales, así como, las competencias del Ministerio Público Fiscal de a CABA y los derechos políticos de los ciudadanos que la habitan.

Pusieron de relieve la inminente implementación del fuero creado por la ley impugnada y finalmente, afirmaron que la suspensión que se solicita no produce efectos jurídicos o materiales irreversibles, defendieron la legitimación que invocan y pidieron que se conceda la medida pretendida.

A fs. 111/115 obra la contestación del memorial presentada por el Estado Nacional con motivo del traslado conferido en la instancia previa.

V.- Que en atención a los argumentos expuestos en la resolución recurrida para desestimar la medida peticionada y los agravios expresados por la parte actora, conviene señalar que, la Corte Suprema ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos, habida cuenta la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (*Fallos*: 250:154; 251:336; 307:1702 y sus citas; 314:695).

Es que, la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido.

Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica. De lo contrario si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir de no emitir una opinión o decisión anticipada a favor de cualquiera de las partes sobre la cuestión sometida a su jurisdicción.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL
CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

Debe resaltarse que las consideraciones expresadas en los párrafos que anteceden, fueron formuladas por el más Alto Tribunal, incluso, en ocasión de admitir medidas cautelares peticionadas en el marco de acciones declarativas de certeza, vgr. "Capex Sociedad Anónima c/Neuquén, Provincia del s/acción declarativa de certeza", 29/05/2007, *Fallos*: 330: 2470; "Petrolera Entre Lomas S.A. c/Neuquén, Provincia del s/acción declarativa -incidente sobre medida cautelar-", 05/06/2007; "Municipalidad de San Luis c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", el 11/07/2007, *Fallos*: 330: 3126, entre otros.

Desde esta perspectiva, la circunstancia de que el proceso principal promovido consista en una acción declarativa de certeza, no impide de modo automático que, de encontrarse configurados los extremos que exige la normativa pertinente, pueda ser admitida una medida cautelar.

VI.- Que sentado lo expuesto, un examen preliminar de la normativa involucrada en el caso justifica admitir -bien que de modo provisorio y sin que implique adelantar criterio alguno en cuanto al fondo de la cuestión ni a las excepciones que pudieran oponerse- la tutela peticionada por los recurrentes con base en que, un análisis liminar de la normativa involucrada, efectuado de un modo acorde al estado larval de las actuaciones, sugiere que el régimen establecido mediante la Ley 26.993 aparece como susceptible de incidir en la competencia jurisdiccional atribuida a la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad en el sentido alegado por la actora.

Ello así, dado que el art. 45 de la referida norma establece la competencia de la Cámara Nacional de las Relaciones de Consumo, y en su inciso c) designa a dicho órgano: "[c]omo instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes 22.802, 24.240 y 25.156, y sus respectivas modificatorias, o las que en el futuro las sustituyan...", de lo que, parecería seguirse *prima facie* que se ha atribuido competencia al nuevo órgano judicial de carácter nacional, para conocer de los recursos que se encontraban sometidos a la jurisdicción del Tribunal de la Ciudad antes mencionado y en los que tenía intervención el Ministerio Público Fiscal que actúa en calidad de parte actora en autos.

En el mismo sentido, se advierte en principio que el art. 45 de la Ley 24.240 con la reforma introducida por la Ley 26.993, en el párrafo 11 al establecer que "[l]os actos administrativos que dispongan sanciones, únicamente





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

serán impugnables mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, o ante las Cámaras de Apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda", concentra en un único tribunal nacional (creado por el art. 41 de la citada ley) de manera exclusiva, el conocimiento de aquellos recursos que pudieran interponerse contra sanciones impuestas aun por órganos locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De este modo, la disposición normativa omite mencionar a la Ciudad de Buenos Aires como jurisdicción con competencia para conocer de modo concurrente como hasta el presente, de la apelación de las sanciones aplicadas en los términos de la ley citada, sin perjuicio de que, en el último párrafo del mismo artículo (el 45) la incluye junto con las Provincias al prescribir que: "[l]a Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales bajo los principios aquí establecidos".

En razón de lo expuesto, cabe concluir que, en el *sub lite* se configura el *fumus boni iuris*, con entidad suficiente, habida cuenta que el sistema recursivo descrito permite comprobar en principio, la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la actora, exigible a los fines de adoptar una decisión precautoria (conf. *Fallos*: 314:711); sin que corresponda en este estado procesal un examen exhaustivo de la normativa involucrada ni mucho menos la valoración adecuada de las implicancias del nuevo régimen con respecto a las competencias locales que se dicen vulneradas, todo lo cual -como es evidente- excede el cauce propio de la medida cautelar.

VII.- Que en ese estrecho marco de conocimiento, el Tribunal debe valorar que la finalidad del instituto cautelar es la conservación durante el juicio del *statu quo ante* (*Fallos*: 265:236, entre otros), y se asegura que cuando recaiga sentencia ésta no será de cumplimiento imposible.

En tal sentido, cabe, aun en esta instancia preliminar, preservar adecuadamente la garantía constitucional que se dice vulnerada, enderezando la cuestión con el propósito de evitar situaciones de muy dificultosa o imposible reparación ulterior (*Fallos*: 326:3456).

Y en este orden, debe señalarse que en la página web del Consejo de la Magistratura de la Nación, se encuentra publicada la siguiente convocatoria:





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL
CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

"Concurso Nº 351, destinado a cubrir seis cargos de vocal en la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo -Salas I y II- (no habilitada)... Plazo de Inscripción: del 7 al 11 de septiembre de 2015. Fecha para la prueba de oposición: 23 de octubre de 2015, a las 8:30 horas, en el lugar que con suficiente antelación, la Comisión fijará. Fecha límite para confirmar presencia: 8 de octubre de 2015... Concurso Nº 352, destinado a cubrir cuatro cargos de juez en los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo número 1, 2, 3 y 4 de la Capital Federal (no habilitados)... Plazo de Inscripción: del 7 al 11 de septiembre de 2015. Fecha para la prueba de oposición: 13 de octubre de 2015, a las 8:30 horas, en el lugar que con suficiente antelación, la Comisión fijará. Fecha límite para confirmar presencia: 28 de septiembre de 2015".

Así las cosas, siendo que se ha convocado a la realización de los concursos referidos, habiéndose fijado fecha de inscripción y de prueba de oposición, resulta acreditado el peligro en la demora, factor que ha de reconocerse configurado de un modo objetivo en función de las circunstancias reseñadas.

Desde esta perspectiva, corresponde considerar la inmediatez del inicio de los procedimientos para la implementación de los órganos creados por la normativa impugnada y la virtual ineficacia de una sentencia definitiva favorable a la pretensión de la parte actora frente al acto ya consumado, como así también, las consecuencias que pudiere generar una decisión de ese tenor en el marco de un concurso que pudiere avanzar en su desarrollo con aspirantes inscriptos, pruebas de oposición rendidas, órdenes de mérito y demás etapas ya cumplidas.

En cambio, si el pronunciamiento que se adopte en cuanto al fondo del asunto fuese desfavorable, el hecho de que el concurso hubiera sido suspendido provisoriamente, no parece producir consecuencias gravosas ni mucho menos irreparables.

Por lo demás, se impone destacar que, en atención a que la definición de la competencia de los nuevos tribunales, a raíz de la proyección que se deriva de las previsiones que han sido referidas precedentemente provoca, *prima facie* considerada, la lesión a las atribuciones que derivan de la autonomía con que está investida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no es posible considerar que los pasos encaminados a la constitución y funcionamiento de aquellos puedan proseguir válidamente sólo en forma parcial y respecto –estrictamente– de la regulación que ejecuta las facultades que se otorgan al Congreso Nacional en los





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA II**

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL
CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

términos del art. 108, *in fine*, de la Ley Fundamental, atinentes al establecimiento de tribunales inferiores en el territorio de la Nación; ello así, en tanto la Ley nº 26.993 plasma una regulación sistémica y de alcance global que impide, según se aprecia en este estado liminar y con las restricciones propias del contexto adjetivo en el que se resuelve, la segmentación o escisión conceptual que deje debidamente a salvo las atribuciones que se reputan lesionadas.

Como corolario, la medida cautelar solicitada constituye un arbitrio adecuado tendiente a preservar la razón de ser de la función jurisdiccional (*Fallos*: 326:3456 citado).

VIII.- Que con base en los argumentos expuestos, corresponde admitir la tutela peticionada aunque con un alcance parcial y limitado que impide que sus efectos se confundan con los que resulten de la sentencia que en definitiva se dicte en las actuaciones.

Por ende, haciendo mérito de los intereses comprometidos en el caso y de las circunstancias relatadas en el considerando que antecede, el Tribunal estima adecuado disponer la suspensión de la Convocatoria para la inscripción a los Concursos nº 351 y nº 352 formulada por la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación, así como el trámite de los mismos.

La medida se otorga por un plazo máximo de 6 meses.

Habida cuenta la naturaleza del sujeto solicitante de la medida, y en razón de los términos del art. 200 inc. 1º) del CPCCN no corresponde fijar contracautela.

Por lo expuesto el Tribunal Resuelve: 1º) Admitir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y dejar sin efecto la resolución recurrida, 2º) Hacer lugar a la medida cautelar peticionada en los términos y con los alcances que surgen del considerando que antecede.

El Dr. José Luis López Castiñeira no suscribe la presente con motivo de la excusación que ha sido aceptada a fs. 127

Regístrese, notifíquese a las partes y comuníquese mediante oficio de estilo a la Comisión de Selección y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA II

Nº 75667/2014 Incidente Nº 1 - ACTOR: "MINISTERIO PUBLICO FISCAL

CABA DEMANDADO: EN- s/INC APELACION"

LUIS M. MARQUEZ

MARIA CLAUDIA CAPUTI

Fecha de firma: 01/09/2015

Firmado por: LUIS MARIA MARQUEZ, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: MARIA CLAUDIA CAPUTI, JUEZ DE CAMARA



#27092616#138047176#20150901123449179