

INICIAN ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA

Señor Juez:

FERNANDO MARTÍN OCAMPO y CARLOS FRANCISCO BALBIN, en nuestro carácter de Fiscal General y Fiscal General Adjunto en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respectivamente --conforme la documentación que en copia certificada se adjunta-, con el patrocinio letrado del Dr. Pablo Gabriel Galli, Tomo 68, Folio 912, CPACF, con domicilio real en la Av. Paseo Colón n° 1.333, piso 12°, C.A.B.A., y constituyendo domicilio legal en el mismo, ante V.S. nos presentamos y respetuosamente decimos:

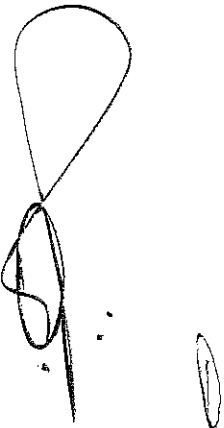
I. OBJETO

Que en el carácter invocado venimos, en legal tiempo y forma, a iniciar la presente acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional con domicilio en Balcarce n° 50, CABA, tendiente a hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la constitucionalidad de la ley n° 26.993, que nos crea un perjuicio irreparable, por las siguientes razones:

Por un lado, la ley prevé la creación de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo en el ámbito de la Ciudad, en perjuicio de las potestades jurisdiccionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; circunstancia que atenta contra la autonomía local reconocida por el art. 129, CN.

Por el otro, la ley establece normas procedimentales y procesales aplicables en el ámbito administrativo y judicial local --propias, en verdad, de la Legislatura local--.

Asimismo, afecta las competencias propias del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad.

A large, stylized handwritten signature is located in the bottom left corner of the page. To its right, there are several smaller, less distinct handwritten marks or initials.

Por último, vulnera los derechos de los consumidores y usuarios de la Ciudad porque torna más gravosa su situación, tal como explicaremos más adelante.

A tal fin se solicita que se declare la inconstitucionalidad de la citada ley (a excepción de los arts. 58, 62, 64, 65 al 72, 73 –salvo el inc. m- y 77), por resultar contraria a los arts. 1º, 5º, 28, 42, 75, inc. 30, 121 y 129, cláusula transitoria séptima, de la Constitución Nacional y, por ende, inaplicables en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

II. LEGITIMACIÓN

Es sabido que la legitimación “es la cualidad emanada de la ley para deducir una pretensión ante la justicia (*legitimatio ad causam*) y en la mayoría de los casos coincide con la titularidad de la relación jurídica sustancial (*legitimatio ad causam*)” (Lorenzetti, Ricardo Luis, *Justicia Colectiva*, ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2010, p. 279). En otras palabras, es la cualidad que tiene una persona para reclamar a otra una pretensión en el marco de un proceso judicial (Falcón, Enrique M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación anotado, concordado y comentado*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997, t. III, pág. 347) y su acreditación es el presupuesto necesario para tener por configurado el caso judicial que habilita la intervención del juez.

Conforme lo anterior, la controversia judicial debe ser deducida por la parte legitimada en la forma prescripta por las leyes procesales.

II.1. LEGITIMACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN DEFENSA DE LA AUTONOMIA DE LA CIUDAD (JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES LOCALES)

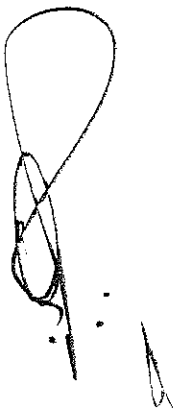
a. El art. 125 de la Constitución de la Ciudad reconoce como funciones del Ministerio Público la de “*Velar por la normal prestación del servicio de justicia y*

procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social” (inc. 2°). Este inciso se vincula con su deber de “Promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica” (inc. 1°); precepto que, además, se corresponde con el art. 120 de la CN en cuanto establece que “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República...”.

Sentado lo anterior, cabe resaltar que dicha regla constitucional reconoce legitimación activa al Ministerio Público Fiscal en causas no penales, en defensa de la legalidad o de los intereses generales de la sociedad. Más aún, la doctrina dijo que la Constitución, al establecer como deber la promoción de la actuación de la justicia, lo faculta a “*iniciar procesos no penales cuando –usando el vocabulario que emplea la norma– es necesario hacerlo en defensa de la legalidad o de los intereses generales de la sociedad*”. Así pues, sostuvo que “*se le ha de reconocer legitimación procesal, aún sin norma expresa en la constitución o en la ley, a los efectos de todo proceso en el que deba defender la legalidad o los intereses generales de la sociedad*” (Bidart Campos, Germán J, *Compendio de Derecho Constitucional*, ed. Ediar, Buenos Aires, 2008, págs. 380/1).

Además, en ese orden de ideas, vale recordar que el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica reconoce legitimación activa al Ministerio Público en los siguientes términos: “*Art. 3°. Legitimación activa. Están legitimados concurrentemente a la acción colectiva: ... III- el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y la Defensoría Pública*”.

Por su parte, R. Lorenzetti, destacó que “*...resulta valiosa la incorporación de ciertas figuras como ... los funcionarios dedicados a la defensa de este tipo de intereses [colectivos]*”. Más aún, advirtió que “*La del Ministerio Público es, sin dudas, otra anécdota acertada, pues además de su larga trayectoria histórica (que recién se vuelca en la Constitución Nacional con la reforma de*



1994) y la importancia del rol requirente, debemos recordar que aquél tiene por meta fundamental la 'defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad'. La reivindicación a este órgano se completa con la previsión del artículo 4º, que establece que 'En caso de inexistencia del requisito de la representatividad adecuada, de desistimiento infundado o de abandono de la acción por la persona física, entidad sindical o asociación legitimada, el juez notificará al Ministerio Público y, en la medida de lo posible, a otros legitimados adecuados para el caso a fin de que asuman, voluntariamente, la titularidad de la acción' (Lorenzetti, Ricardo Luis, *Justicia Colectiva*, ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2010, p. 161/2).

b. En particular, al reglamentar el art. 125 de la CCABA, la ley local 1903 –exco conforme ley 4.891– dispone que corresponde al Ministerio Público, "1. *Intervenir en todos los asuntos en los que se hallaren involucrados el interés de la sociedad y el orden público*; 2. *Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad*;... 5. *Velar por la observancia de la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y las leyes nacionales y locales...*" (art. 17).

En términos expresos, establece como deber del Ministerio Público "*Defender la jurisdicción y competencia de los tribunales, asegurar la normal prestación de la función judicial y velar por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal*" (inc. 7, el subrayado es propio). A su vez, conforme lo dispone el art. 37 de esa misma ley, corresponde a los fiscales ejecutar los actos procesales "*y ejercer todas las acciones y recursos necesarios para el cumplimiento de los cometidos que fijasen las leyes*".

c. En este marco, cabe por tanto, reconocer plena legitimación a este Ministerio Público Fiscal para actuar en la presente causa, toda vez que la misma tiene por objeto hacer cesar la conducta ilegítima y arbitraria del Estado Nacional que con la sanción de la ley n° 26.993 creó la "Justicia Nacional en las Relaciones

de Consumo" (arts. 41 y ss.), avasallando así las competencias legislativas, jurisdiccionales y administrativas reconocidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el art. 129 de la Constitución Nacional.

La citada norma constitucional establece que "[l]a ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. // Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación...".

Por su parte, la ley n° 26.993 dispone: "Créase la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, la que estará organizada de acuerdo con las disposiciones de este Título. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ejercerá por los Jueces Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo y la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo. En el resto del país, para los casos previstos en los incisos b) y c) del artículo 45, se ejercerá por las Cámaras de Apelaciones que correspondan" (art. 41).

Luego, el artículo siguiente dice que "[l]a Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo será competente en las causas referidas a relaciones de consumo regidas por la ley 24.240, sus modificatorias y toda otra normativa que regule relaciones de consumo y no establezca una jurisdicción con competencia específica, en aquellas causas en las cuales el monto de la demanda, al tiempo de incoar la acción, no supere el valor equivalente a cincuenta y cinco (55) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles".

Además, en cuanto aquí interesa (en virtud de la remisión precisada en el art. 41), cabe citar el art. 45 que dispone: "La Cámara Nacional de Apelaciones en las relaciones de Consumo actuará:... b) Como Tribunal competente en el recurso directo previsto en el artículo 39 de esta ley; c) Como 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. A tal efecto, no se encontrará limitada por el monto establecido en el art. 42 de la presente ley".



En efecto, del mero confronto de la letra del art. 129, CN y de la Constitución de la Ciudad con la ley n° 26.993, se advierte que esta última vulnera las facultades propias de legislación y jurisdicción que el bloque constitucional reconoce a favor de la Ciudad Autónoma de Buenos en tanto se entromete a regular cuestiones inherentes al ámbito local.

La circunstancia de que los Ministerios Públicos locales habitualmente intervengan en pleitos sustanciados en las jurisdicciones a las que pertenecen, en modo alguno permite circunscribir la legitimación a ese ámbito cuando lo que se plantea es la inconstitucionalidad de una norma federal por alterar el orden local ante el fuero federal, pues, el único fuero competente es evidentemente el fuero federal.

En este orden de ideas, corresponde resaltar que la Justicia Nacional registra precedentes en los que ha reconocido legitimación a organismos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para accionar en defensa de derechos de los consumidores (CFed Civil y Comercial, “Defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Edesur”, 16/03/2000; CNCom, Sala E, “Dirección General de Defensa del Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires c/ Banca Nacionales del Lavoro, 10/05/2005).

En conclusión, se encuentra legitimado este Ministerio Público Fiscal para impugnar la constitucionalidad de una norma federal (ley n° 26.993) por cuanto ésta contraviene, en particular, el art. 129, CN –que reconoce competencias administrativas, legislativas y judiciales a la Ciudad–; circunstancia que acredita un menoscabo a la autonomía local constitucionalmente reconocida en la Constitución de la Ciudad y las leyes locales inferiores.

II.2. LEGITIMACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL EN DEFENSA DE SUS COMPETENCIAS LEGALES

a. Sin perjuicio de lo expuesto en el acápite anterior, en donde nos referimos expresamente a la legitimación constitucional conferida a este Ministerio Público Fiscal para promover las acciones judiciales pertinentes,

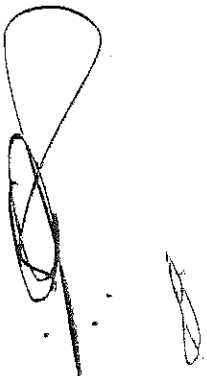
cuando, como en el caso, se vulnera la legalidad y las competencias inherentes a la autonomía local; corresponde ahora señalar que la vigencia de la ley 26.993 afecta también el funcionamiento institucional de este órgano constitucional, privándolo del ejercicio propio de sus competencias.

En efecto, la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Ciudad n° 1903 prevé las específicas competencias asignadas a este órgano en el art. 17.

Entre ellas, cabe mencionar la de *"Intervenir en todos los asuntos en los que se hallaren involucrados el interés de la sociedad y el orden público"* (inc. 1°); *"Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad"* (inc. 2°); *"Intervenir en los procesos en que se cuestione la validez constitucional de normas jurídicas de cualquier jerarquía, y en los que se alegare privación de justicia"* (inc. 5°); *"Defender la jurisdicción y competencia de los tribunales, asegurar la normal prestación de la función judicial y velar por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal"* (inc. 7°).

A su vez, específicamente en cuanto al Ministerio Público Fiscal se refiere, el art. 35 de la citada norma dispone que *"...corresponde a los/las Fiscales ante las Cámaras de Apelaciones: 1. Continuar ante ellas la intervención que el Ministerio Público Fiscal haya tenido en las instancias anteriores, sin perjuicio de su facultad para desistirla mediante dictamen fundado; 2. Dictaminar en las cuestiones de competencia e intervenir en los conflictos de esa índole que se planteen entre los/las Fiscales de las instancias inferiores; ...5. Dictaminar en las cuestiones de inconstitucionalidad, en los recursos por retardo o denegación de justicia y en los de queja por denegación de recurso. 6. Desempeñar en el fuero de su competencia, las funciones que la ley confiere a los/las Fiscales ante la primera instancia. 7. Desempeñar las demás funciones que les acuerden las leyes o reglamentos"*.

b. Dichas competencias deben ser integradas por aquellas normas especiales que rigen en el ámbito local los procedimientos y procesos judiciales en los que necesariamente debe intervenir este Ministerio Público Fiscal.

A large, stylized handwritten signature is located on the left side of the page, below the main text. To its right, there are smaller, less distinct handwritten marks or initials.

Así, y en lo que hace a la específica materia de defensa de los consumidores y usuarios, la ley local n° 757 sobre “Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y Usuario” –cuyo objeto es establecer el procedimiento administrativo para la implementación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los derechos de los consumidores y usuarios, reconocidos en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en las Leyes Nacionales de Defensa del Consumidor (n° 24.240) y de Lealtad Comercial (n° 22.802) y disposiciones complementarias (art. 1°)- establece, en su art. 11, que *“Concluidas las diligencias sumariales, la autoridad de aplicación dictará sin más trámite la resolución definitiva dentro del plazo de treinta (30) días hábiles. Toda resolución condenatoria dictada por la Autoridad de Aplicación puede ser recurrida por vía de apelación ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario. El recurso debe interponerse y fundarse ante la autoridad de aplicación dentro de los diez (10) días hábiles de notificada la resolución. El recurso de apelación es concedido en relación y con efecto suspensivo...”* (énfasis añadido).

Es decir, la CABA (al igual que las Provincias) tiene potestad para sancionar a través de sus organismos administrativos locales las infracciones a la LDC y a la ley n° 22.802. Además, tales actos son recurribles ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad (conf. arts. 1° y 2° de la ley n° 189 de la CABA).

Desde esta perspectiva, la ley local prevé un recurso judicial directo de conocimiento ante el fuero contencioso, administrativo y tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la intervención de los órganos judiciales pertinentes.

c. Ahora bien, la ley n° 26.993 –en su art. 45, inc. c- reconoce como competencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, su actuación *“... como 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”, atribución que la ley reitera en el art. 63 que modifica el art. 22 de la ley n° 22.802.

Como se desprende del texto transcripto, la norma no distingue según cual fuere la autoridad emisora del acto impugnado, de allí que sea razonable interpretar que esta disposición confiere competencias a la nueva Cámara Nacional para entender en recursos contra actos dictados incluso por autoridades de la CABA.

d. La circunstancia apuntada, amén de vulnerar las facultades propias de jurisdicción y legislación de la Ciudad, importa un recorte de las competencias propias de este 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 n° 757 y 189 son de competencia de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario local.

e. Los fundamentos expuestos evidencian que los actores —en su calidad de Fiscal General y Fiscal General Adjunto del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— se encuentran legitimados —por resultar afectados directos— para interponer la presente causa, en tanto la ley impugnada conlleva un avasallamiento de sus competencias legalmente reconocidas.

En tal entendimiento, resulta aplicable la jurisprudencia de la Corte, que surge del fallo adoptado en la causa “Thomas, Enrique c/ E.N.A.” (sentencia del 15 de junio de 2010) coincidente con sendos precedentes anteriores (Fallos: 313:863, “Dromi”; 317:335, “Polino”; 322:528, “Gómez Díez”; 323:1432, “Garré”; y 324:2381, “Raimbault”) donde sostuvo que “La invocación de la calidad de ciudadano —con sustento en el art. 43 de la Constitución—, sin la demostración de un perjuicio concreto, es insuficiente para sostener la legitimación a los fines de impugnar la constitucionalidad de una norma..., pues el de “ciudadano” es un concepto de notable generalidad y su comprobación, en la mayoría de los casos, no basta para demostrar la existencia de un interés



"especial" o "directo", "inmediato", "concreto" o "sustancial" que permita tener por configurado un "caso contencioso" (el resaltado es propio). Más aún, afirmó que la legitimación "...podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto" (el subrayado no está en el original).

De lo expuesto, cabe concluir que, conforme la doctrina de la Corte, en tanto la norma impugnada recortó ilegítimamente las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico al Ministerio Público Fiscal de la Ciudad, los actores ostentan legitimación activa para impugnar la constitucionalidad de la ley n° 26.993 por revestir el carácter de afectados directos.

II.3. LEGITIMACIÓN EN REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES DE LA CIUDAD

II.3.2. FUNDAMENTOS

Como ya fuera mencionado *ut supra*, el Ministerio Público Fiscal, conforme la Constitución local y su ley orgánica, está facultado para *"Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad"* (ley 1903, art. 17, inc. 2).

Además, la ley n° 24.240 de Defensa del Consumidor (en adelante, LDC) establece en el art. 52 que *"...La acción corresponderá al consumidor o usuario por su propio derecho, a las asociaciones de consumidores o usuarios autorizadas en los términos del artículo 56 de esta ley, a la autoridad de aplicación nacional o local, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público Fiscal. Dicho Ministerio, cuando no intervenga en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley.//... En caso de desistimiento o abandono de la acción de las referidas asociaciones legitimadas la titularidad activa será asumida por el Ministerio Público Fiscal"*.

R. Lorenzetti—al comentar la citada ley—sostiene que *"[e]l Ministerio Público Fiscal resulta legitimado según lo dispone la ley, aunque no establece precisión alguna en materia procesal, por lo que entendemos que deberá*

aplicarse el régimen de las distintas provincias en forma subsidiaria” (Justicia Colectiva, ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2010, p. 279).

Más aún, no debe omitirse que la ley n° 24.240 es de orden público y “rige en todo el territorio nacional” (art. 65). Reconoce, pues, una legitimación amplia para litigar ante el fuero federal en materia de promoción de acciones judiciales cuando los intereses de los consumidores o usuarios resulten afectados o amenazados (en los propios términos del aludido art. 52).

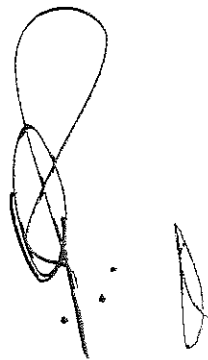
La finalidad del mandato analizado no admite una interpretación restrictiva de la legitimación, pues lo que procura es precisamente ampliar el universo de sujetos legitimados para litigar en defensa de los derechos de usuarios y consumidores.

En particular, el art. 52 reconoce en forma expresa, legitimación al Ministerio Público Fiscal para intervenir en causas federales y los actores (invocando su carácter de Fiscales General y Adjunto de la Ciudad) planteamos, justamente, una causa ante el fuero federal.

Resulta claro, en consecuencia, que por hallarse comprometidos derechos de incidencia colectiva de los consumidores de la Ciudad, este Ministerio Público Fiscal se encuentra legitimado para promover la presente demanda. Esta conclusión no se ve alterada por el hecho de que la acción deba tramitar ante la Justicia Federal, pues no existe fundamento normativo alguno que permita invocar el fuero competente para entender en el asunto como argumento para desconocer la legitimación legalmente reconocida a este organismo.

Lo decisivo en este punto es que, conforme se precisará más adelante, la ley n° 26.993 importa una afectación de los derechos de los consumidores que habitan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de manera particular y diferenciada (ya que su extensión a las provincias se encuentra condicionada a que éstas adhieran a la ley), y que la LDC reconoce legitimación al Ministerio Público Fiscal para accionar judicialmente procurando la tutela de esos derechos.

En efecto, la ley n° 26.993 desconoce la competencia ya existente del fuero contencioso administrativo y tributario local y prevé un complejo

A handwritten signature consisting of a large, stylized loop followed by a vertical line, and a set of initials to its right.

procedimiento de resolución de conflictos en materia de consumo que obstruye el acceso a la justicia de los consumidores y usuarios.

II.3.b EL PRINCIPIO *PRO ACTIONE*

Resulta pertinente invocar, más aun teniendo en cuenta que se encuentran en debate los derechos colectivos de los consumidores y usuarios, el principio *pro actione* –que adquiere relevancia a la luz del art. 75, inc. 22, párr. 2º, de la CN y las disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- (cf. CNFEd, Contencioso Administrativo Federal, Sala I, *PROCONSUMENTES C/ AMERICA ON LINE ARGENTINA SRL Y OTRO*, 2/10/2001).

Preciso es recordar que “*En materia de acceso a la justicia, el principio rector es el de in dubio pro actione, a fin de no menoscabar el derecho de defensa*” (CSJN, “Sefina S.R.L. c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa”, 25/11/2003, t. 326, p. 4681 –del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema; “Serra, Fernando Horacio y otro c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”, 06/02/1990, t. 313, p. 83; entre otros). Más aún, “*El apego excesivo al texto de las normas sin apreciar las circunstancias particulares del caso no se aviene con la cautela con que se deben juzgar las situaciones en las que se encuentra en juego el principio in dubio pro actione*” (CSJN, “Cocha, Nicolás Alberto s/recurso judicial art. 40 ley 22.140”, 10/04/2007, t. 330, p. 1389, del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema).

Cabe mencionar, sobre el particular caso de los consumidores y usuarios, que “*La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos ha sostenido que el derecho a la tutela judicial efectiva impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Por ello las garantías a la tutela judicial y el debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el examen de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el*

principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción” (cf.CCAFed, Sala IV, “Benjamín Nicanor Norberto”, 30/10/2001).

II.3.c. JURISPRUDENCIA

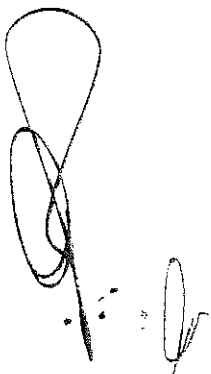
Es dable poner de resalto que existen sendos precedentes en los que las jurisdicciones nacional y locales han reconocido la legitimación del Ministerio Público Fiscal para intervenir en procesos judiciales enmarcados en el citado art. 52.

Por caso, pueden mencionarse los siguientes: Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco, Sala Única Asuntos Constitucionales. “Cámara de Comercio Automotor y Afines del Chaco”, 16/12/2010, LL Litoral 2011 (abril), 295; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala F, “Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa c/ Frávega SA y otro s/ ordinario”, 02/08/2011; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala C, “Adecua c/ Banco Privado de Inversiones S.A. s/ ordinario”, 24/04/2014).

III. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA

a. El art. 322 del CPCCN establece: *“Podrá deducirse la acción que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa, para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente. // El Juez resolverá de oficio y como primera providencia, si corresponde el trámite pretendido por el actor, teniendo en cuenta la naturaleza de la cuestión y la prueba ofrecida”.*

Conforme surge del texto transcrito, la procedencia de este tipo de acciones está condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos: a) un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación



jurídica concreta; b) la posibilidad de que se produzca, por su causa, un perjuicio o lesión actual al accionante; y c) la inexistencia de otro medio legal para ponerle fin de manera inmediata.

Precisando tales conceptos, el estado de incertidumbre sobre una relación jurídica concreta evidencia necesariamente la exigibilidad de un caso o controversia actual entre partes adversas; es decir, esta acción no puede constituir un mecanismo procesal simplemente consultivo o meramente indagatorio especulativo. En efecto, tal como lo ha sostenido la Corte, *“La acción declarativa de certeza debe responder a ‘un caso’, ya que dicho procedimiento no tiene carácter simplemente consultivo, ni importa una indagación meramente especulativa, en tanto tiene por finalidad precaver las consecuencias de un acto en ciernes —al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal— y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto”* (CSJN, “Provincia de Río Negro c/ AFIP –Dirección General de Aduanas”, 04/03/2008).

De la transcripción precedente, surge que este tipo de procesos tienen carácter preventivo y coadyuvan a evitar futuras contiendas mediante la definición de las relaciones jurídicas. En efecto, propende a que la amenaza cierta que se cierne sobre los derechos del demandante no se convierta en un daño efectivo.

Tal como observará V.S., la sanción de una ley que vulnera en forma palmaria y directa la autonomía local, al tiempo que priva a los órganos institucionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de ejercer sus competencias, tornando con ello más gravosa y discriminatoria la situación de los consumidores locales, genere perjuicios inminentes e irremediabiles que sólo pueden resistirse mediante la declaración de inconstitucionalidad requerida.

Ahora bien, ese carácter preventivo incide en el concepto de daño que cabe exigir en este tipo de pleitos. Si bien la norma establece que la lesión debe ser actual, el carácter propio de los procesos meramente declarativos impone que el daño sea cierto aunque futuro. Más aún, la declaración judicial de certeza que se dicte en la causa tendrá por efecto evitar que se configure dicho daño (futuro) sobre los intereses de la parte demandante. En otras palabras, dicha decisión es el

único medio para prevenir el daño ("en ciernes", conforme la jurisprudencia actual de la Corte) que, caso contrario, se transformará en uno actual y, por ende, irremediable. En efecto, "*dada su finalidad preventiva, la acción declarativa requiere de un interés real y concreto susceptible de protección legal actual, pero no la consumación del daño*" (CSJN, Santiago del Estero, Provincia c/ Estado nacional y/o YPF", 20/08/1985).

Una interpretación diferente, conlleva a la desnaturalización del tipo de proceso intentado pues la exigencia de una lesión actual y concreta demuestra la ineficacia de la acción declarativa para evitar que aquél se configure. Más aún, cabe recordar que si bien sin interés no hay acción; cuando se trata de una acción declarativa, "*...la sola declaración satisface o agota el interés del accionante*" (CNACiv, Sala B, "D.P., M. c/ S., D.", 15/09/1994).

Finalmente, la norma procesal exige que no exista otro medio legal para poner fin de manera inmediata al estado de incerteza (esto es, acción de condena o constitutiva) que —de no eliminarse— puede derivar en la producción de un daño concreto y actual.

Por este motivo, se ha sostenido que se trata de una acción subsidiaria, es decir, que sólo se admite frente a la ausencia de otro medio procesal más adecuado (cf. doctrina de la Corte, *in re*, "Newland, Leonardo Antonio c/ Provincia de Santiago del Estero", 19/03/1987; "Colegio San Lucas SRL c/ Gobierno nacional y otra", 29/03/1988; entre otros).

b. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que esta vía procesal, conforme lo ha admitido la Corte Suprema, resulta apta cuando los derechos y obligaciones de la demandante se vean afectados por normas inconstitucionales y puede deducirse apenas se configure un interés suficientemente real y concreto a fin de evitar la lesión material del derecho invocado. Esta postura, conforme explica la doctrina, fue sostenida el Procurador General ante la Corte, Dr. Eduardo Marquart, en la causa "Hidronor c/ Provincia de Neuquén" del año 1972 y receptada por el Máximo Tribunal que hizo suyo el dictamen.

Fue a partir de entonces que “comenzó a generarse una vigorosa posición admisorio de la acción declarativa, que exigió la presencia de un verdadero y real caso judicial o contencioso entre partes en litigio a los fines de habilitar el control de constitucionalidad” (cf. Palacio de Caeiro, Silvia B., *Constitución Nacional en la Doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, LL, Buenos Aires, 2011, pág. 609 y ss.).

En efecto, en Fallos 307:137 y 308:2569, la Corte aceptó este tipo de acción como medio procesal idóneo para incoar el control de constitucionalidad de leyes locales respecto de normas federales. En tales oportunidades, sostuvo que “La declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un ‘caso’ que busque precaver los efectos de un acto en ciernes, a los que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye ‘causa’ en los términos de la Ley Fundamental”.

Finalmente, cabe recordar el precedente “Asociación de Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina (AGUEERA) c/ Provincia de Buenos Aires” (Fallos 322:2958). Allí, la Corte destacó que “la circunstancia de que la actora haya demandado por la vía prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación no constituye un óbice para la aplicación de este precepto, en virtud de la analogía existente entre esa acción y la de amparo. Tal analogía ha sido advertida por esta Corte al señalar que el pedido de declaración de inconstitucionalidad de una norma importa el ejercicio de una acción directa de inconstitucionalidad, de aquéllas que explícitamente ha admitido como idóneo —va sea bajo la forma de amparo, la acción de mera certeza o el juicio sumario en materia constitucional— para prevenir o impedir las lesiones de derechos de base constitucional... la acción declarativa, al igual que el amparo, tiene una finalidad preventiva y no requiere la existencia del daño consumado” (cit. por Palacio de Caeiro, en *Constitución Nacional...*, op. cit.).

De acuerdo a lo expuesto, corresponde afirmar que la Corte reconoció el control preventivo de constitucionalidad en el orden federal por medio de este tipo de procesos (fallos “Provincia de Santiago del Estero c/ Gobierno nacional” y

"Gomer") sujeto a determinadas condiciones. En efecto, *"No se trata de una acción de inconstitucionalidad pura, sino que dentro del espectro de la incertidumbre causada por una relación jurídica, es viable, como una específica modalidad, plantear la inconstitucionalidad de una norma... De la evolución jurisprudencial de la Corte sustraemos los siguientes principios...: 1) En el orden federal es admisible la acción declarativa de certeza para plantear una acción de inconstitucionalidad y alcanzar una sentencia declarativa de inconstitucionalidad. 2) No existe acción declarativa de inconstitucionalidad pura en el orden federal para impugnar normas generales. 3) El control de constitucionalidad es compatible con la acción declarativa de certeza"* (Gil Domínguez, Andrés, "La acción declarativa de certeza como proceso constitucional", LL 1996-A, 1445).

c. Ahora bien, tal como se expuso, en el caso de autos, la pretensión se dirige a cuestionar la constitucionalidad de la ley n° 26.993 por afectar tanto la autonomía de la Ciudad y subsistencia del régimen federal instaurado por la Constitución Nacional en el art. 129 y, por el otro, el derecho de los consumidores y usuarios de la Ciudad.

Tales violaciones producen, pues, el daño "en ciernes" que exige la doctrina de la Corte y que garantiza el acceso a la justicia.

Sin perjuicio del desarrollo que más adelante se hará respecto de la lesión constitucional que la ley impugnada produce, corresponde adelantar, por un lado, que la Ciudad cuenta con autonomía legislativa, administrativa y judicial reconocida por la Constitución Nacional y es en virtud de tales poderes que la Ciudad reglamentó el procedimiento administrativo y el proceso judicial respectivo y, a su vez, le atribuyó competencias jurisdiccionales a la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario local. Por eso, la sanción de la ley n° 26.993 importa una modificación inconstitucional del ordenamiento jurídico local por afectación de su autonomía, del sistema republicano y federal de gobierno y del principio de igualdad en cuanto avasalla sus potestades legislativas, administrativas y judiciales locales.



Por el otro, coloca a los consumidores y usuarios de la Ciudad en una situación de desigualdad frente a sus pares del resto de las provincias ya que éstas sólo han sido invitadas a adherir en el ordenamiento legal impugnado (hecho que impone necesariamente la posibilidad de no hacerlo y, en consecuencia, quedar al margen de su aplicación) **mientras que la Ciudad está alcanzada por sus preceptos de modo imperativo**; circunstancia que impone no sólo la incertidumbre respecto de qué procedimiento deben seguir en cada caso sino la posibilidad de enfrentar una duplicidad de trámites con la consiguiente prolongación de los tiempos en miras a la satisfacción de sus derechos (a modo de ejemplo, cabe citar el proceso conciliatorio que la ley local n° 757 implementa en sede administrativa y la instancia conciliatoria obligatoria ante el COPREC que impone la ley n° 26.993).

Finalmente, vulnera los derechos de los usuarios y consumidores de la Ciudad en tanto la ley impugnada resulta discriminatoria y, además, violatoria del derecho a la tutela judicial efectiva y las garantías constitucionales de acceso a la justicia y juez natural.

d. Conforme todo lo expuesto, cabe afirmar que la vía intentada resulta procedente. Ello así pues se acreditó la configuración de una causa o controversia deducida por parte legitimada, cuya finalidad es la declaración de inconstitucionalidad de la ley n° 26.993 –con el alcance expuesto en el apartado I de la presente demanda- en tanto afecta la autonomía de la Ciudad en clara vulneración del art. 129, CN, y los derechos de incidencia colectiva de los consumidores y usuarios de la Ciudad.

IV. FUNDAMENTOS DEL PLANTEO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Breve síntesis de los agravios

A) La ley nº 26.993, modificatoria de ley nº 24.240 crea una nueva Justicia Nacional: la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo que funcionará en el ámbito de la CABA y que causa perjuicios irreparables. Ello, en tanto:

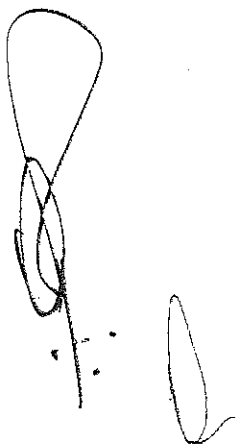
i.- Dispone, para una materia netamente local, como son las relaciones de consumo, una jurisdicción nacional que funcionará en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, colisionando por tanto con las facultades y competencias propias de la Ciudad (art. 129, CN) y que resulta contraria a lo dispuesto en la ley 24.588, en tanto no responde a la necesidad de resguardar los intereses del Estado Nacional en el ámbito territorial de la Ciudad.

ii.- La constitución de un nuevo fuero nacional, cuando se han reconocido plenas facultades jurisdiccionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituye una regresión ilegítima y una vulneración expresa del mandato autonómico del art. 129 CN.

iii.- Genera una situación de duplicidad de fueros en aquellos casos en que dichas circunstancias tengan lugar en la Ciudad de Buenos Aires, privando consecuentemente de jurisdicción a los tribunales locales y contradiciendo la decisión del pueblo constituyente nacional, como así también, la voluntad de los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de darse sus propias autoridades, en particular, una justicia con plenas facultades de jurisdicción e independiente del Estado Nacional.

B) La instauración de un fuero nacional afecta de manera directa la competencia de este Ministerio Público Fiscal, que se verá impedido de intervenir en el marco de las facultades otorgadas, en aquellas causas que, aún cuando tengan origen en el territorio local, sean conocidas por jueces ajenos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires obligándolo a presentarse en todas las acciones que se inicien ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, solicitando su incompetencia y remisión a la justicia local.

C) La ley nº 26.993 genera una verdadera situación de incertidumbre e inseguridad jurídica sobre los consumidores y/o usuarios de la Ciudad de Buenos

A large, stylized handwritten signature is located on the left side of the page, extending vertically. Below it, there are several smaller, less distinct handwritten marks or initials.

Aires, en tanto lejos de constituir una instancia judicial rápida y accesible para ellos, genera un sistema confuso e ilegítimo, sin brindar certeza acerca de dónde litigar y sustrayendo el conflicto de sus jueces naturales.

Descripción del marco legal cuestionado.

A efectos de lograr una cabal comprensión acerca de la magnitud de la lesión que genera la sanción de la ley n° 26.993, corresponde explicitar cuáles son los puntos centrales de la misma que generan los perjuicios aludidos.

Mediante la ley n° 26.993 —en lo que aquí interesa— se crea un Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo integrado por (i) un Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (CORREC), (ii) una Auditoría en las Relaciones de Consumo en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y (iii) la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.

De esta manera, se crea un nuevo fuero nacional para la sustanciación de los juicios en materia de consumo en el ámbito de la CABA. También se establece un servicio de conciliación previo y obligatorio —aplicado por el ejecutivo nacional— para acceder a la jurisdicción de esos tribunales. Asimismo, se instituyen órganos administrativos —los auditores— con competencia para resolver controversias relativas a daños al consumidor.

Por otra parte, la norma en cuestión introduce diversas modificaciones legislativas que comprenden, entre otras disposiciones, a la LDC. Interesan aquí, particularmente, los cambios operados respecto del daño directo y los requisitos establecidos para las autoridades administrativas encargadas de aplicarlo.

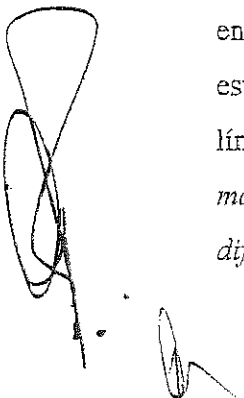
A fin de abordar los aspectos controvertidos e inconstitucionales de la ley 26.993, es necesario, en primer lugar, referirse brevemente a las potestades locales comprometidas por esta.

El art. 129 de la CN, establece que “[l]a Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación...”.

Antonio M. Hernández observa que esa norma consagra la “autonomía plena” de la CABA, comprensiva de los “aspectos políticos, legislativos, judiciales y administrativos”. Recuerda, además, que la votación de esta disposición arrojó el resultado de ciento setenta y siete votos positivos, veintisiete negativos y tres abstenciones, “lo que revela la incuestionable legalidad y legitimidad de la sanción constitucional que estableciese un nuevo status institucional para la ciudad de Buenos Aires” (“La autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires”; La Ley Online AR/DOC/2072/2007).

Ciertamente, no es ésta la única disposición de la CN que permite sostener el carácter de Estado federado de la CABA. A partir de la reforma de 1994, la Ciudad cuenta con la misma representación que las Provincias en el Senado (art. 54). Por otra parte, la CABA es, como las Provincias, uno de los distritos electorales en que se divide el país para la elección de los diputados nacionales (art. 45). Participa como ellas de la distribución de los impuestos coparticipables (art. 75 inc. 2º). Y puede, además, ser intervenida en los mismos términos (arts. 75 inc. 31 y 99 inc. 20).

La discusión acerca de si la CABA tiene un status constitucional idéntico al de las Provincias carece de relevancia a efectos de reconocer a la primera las potestades amplias que se derivan de la autonomía consagrada en la CN. No es posible soslayar que una interpretación restrictiva de tales potestades se proyecta, en última instancia, en los derechos de los ciudadanos de la CABA y en cómo estos se vinculan, a través de sus instituciones, con los del resto del país. En esta línea, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ha sostenido que “...en el marco de un federalismo cooperativo, solidario y de concertación, no cabe hacer diferencias odiosas entre hermanos y hermanastros. En suma, los porteños



también tienen derecho a ejercer las facultades de legislación y jurisdicción (art. 129 CN) necesarias para concretar la autonomía de la Ciudad, a través de una reivindicación que hunde sus raíces en el mismo principio federal (art. 1° CN), que sirvió de inspiración en sus reclamos más que seculares a nuestros connacionales del interior” (“Abriata, Alberto Luis s/ inf.art. 89 CC s/ denuncia”, sent. del 14 de septiembre de 2007, voto de los jueces Conde, Casás y Lozano).

En suma, la Ciudad cuenta, en lo que aquí interesa, con potestades para disponer su propia organización administrativa e instituir sus tribunales. Ciertamente es que la jurisdicción local se encuentra limitada por los intereses del Estado nacional. Sin embargo, una interpretación expansiva e injustificada de esos intereses puede traer aparejado un avasallamiento inconstitucional de la autonomía local.

Como es sabido, la ley a la que se refiere el art. 129 de la CN ha sido finalmente sancionada por el Congreso nacional bajo el n° 24.588. De la lectura de esta norma se advierte con facilidad que el legislador se ha inclinado por una interpretación expansiva de los intereses nacionales a garantizar, en desmedro de la autonomía que la Constitución Nacional reconoce a la Ciudad. Ello ha motivado reiteradas críticas a la ley citada por parte de la doctrina. Así, por caso, se ha observado que “[e]l despliegue de la autonomía jurídica en toda su plenitud está sin concluir pues lo impiden, en especial, los arts. 7, 8 y 10 de la ley 24.588 en tanto bloquean la creación de una policía de seguridad propia; el traspaso de los tribunales ordinarios y el registro público de propiedad a la Ciudad. La construcción de esa autonomía necesita de la sanción de normas y de convenios entre el Estado federal y la Ciudad de Buenos Aires” (Gelli, María A., “La Ciudad de Buenos Aires: Una autonomía en construcción”, LL, 2006-F, 1028).

Cabe señalar que las plenas facultades jurisdiccionales de la Ciudad han sido reconocidas por el Estado Nacional, esencialmente a través de los sucesivos convenios de transferencia de delitos penales y contravenciones operados en el territorio de la Ciudad, que fueron ratificados por las leyes nacionales n° 25.752, 26.702 y 26.357.

En dichas normas, el Estado Nacional reconoció expresamente la autonomía jurisdiccional plena de la CABA, al igual que sucede con las provincias, al disponer que *“Más allá del debate doctrinario sobre el ‘status’ de la ciudad, en cuanto a su identificación con las provincias, resulta claro que el ‘desideratum’ de la norma constitucional es concluir en una autonomía jurisdiccional plena, en los mismos términos que gozan las provincias.”* (ley 25.752, el resaltado no es original).

En virtud de todo ello, resulta al menos contradictorio, que el Estado Nacional pretenda ahora desconocer la voluntad del constituyente nacional, local y del propio Congreso Nacional, instaurando en forma regresiva una justicia nacional que lesiona la autonomía consolidada de la CABA.

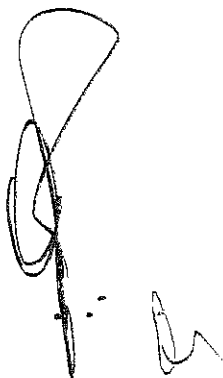
IV.1. LA INVASIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LA CABA Y DE LAS POTESTADES JURISDICCIONALES Y REGULATORIAS LOCALES

Sentada las premisas anteriormente expuestas y a la luz del ordenamiento jurídico descripto, resulta prístina la inconstitucionalidad de la ley nº 26.993 en los aspectos reseñados.

Sin perjuicio de ello corresponde, en el marco interpretativo plasmado, señalar en forma concreta las graves afectaciones y perjuicios que causa la sanción de la ley nº 26.993 sobre la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

a) **La ley 24.588 reconoce la potestad jurisdiccional local en materia de vecindad, que incluye el juzgamiento de las relaciones de consumo**

Dentro de las limitadas competencias que prevé la ley nº 24.588 respecto de la Ciudad, se cuenta la de regular la justicia de vecindad. No hay razones que permitan excluir de esa jurisdicción a los conflictos sobre consumo.



De hecho, es del caso mencionar dos proyectos de ley presentados en la Legislatura de la Ciudad en los que se prevé la creación de los Tribunales de Vecindad y se les reconoce expresamente competencia para dirimir, entre otros conflictos, los relativos a los derechos del consumidor (proyecto n° 201300017 presentado por el legislador Garayalde y proyecto n° 201300303 presentado por la legisladora Lubertino, ambos disponibles en www.cedom.gov.ar). El hecho de que en la actualidad los conflictos de consumo sean resueltos ante jueces nacionales con sede en la Ciudad no basta para desconocer la posibilidad de atribuir tal competencia a los jueces de vecindad. Ello es así porque cualquiera fuere el asunto encomendado a la Justicia Vecinal, éste necesariamente habrá de ser sustraído de la competencia de un tribunal preexistente.

Por otra parte, si se refiere la Justicia Vecinal a las cuestiones de menor cuantía, ello tampoco conduce a desconocer su competencia en materia de derechos de los consumidores, sino más bien todo lo contrario, habida cuenta de que estos pleitos suelen involucrar sumas relativamente reducidas. De hecho, los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo tienen una competencia limitada por el monto de la demanda (conf. art. 42 de la ley n° 26.993) que permite asimilarlos a los tribunales de menor cuantía.

b) El art. 129 de la CN y la ley 24.588 impiden implícitamente la creación de un nuevo fuero nacional en la CABA.

Por otra parte, al margen del alcance de las competencias jurisdiccionales reconocidas expresamente a la Ciudad en la ley n° 24.588 —esto es, si los conflictos de consumo son materia de vecindad—, resulta claro que esta norma, interpretada con arreglo al art. 129 de la CN, **impide** crear nuevas jurisdicciones nacionales en el ámbito local.

Es preciso tener presente que, conforme lo establecido en el citado art. 129, el Estado nacional sólo puede avanzar sobre las potestades autonómicas locales en la medida en que resulte necesario para garantizar los “intereses del

Estado nacional". Obviamente, la disposición no se refiere a cualquier iniciativa motivada en el interés general de la Nación. Se trata de aquellos intereses relacionados con el hecho de que esta Ciudad sea la capital nacional. En línea con ello, la Constitución advierte que dicha ley regirá en tanto se mantenga esta sede para el Gobierno nacional.

Ahora bien, tal como explica GELLI, las facultades legisferantes que fueron retenidas por el Congreso de la Nación conforme la cláusula transitoria citada, se otorgaron de forma "indeterminada en el tiempo y sujeta a una condición resolutoria: que la Ciudad de Buenos Aires dejase de ser Capital Federal y limitada -en cuanto a la materia sobre la cual el Congreso podía legislar- por el objetivo constitucional de garantizar los intereses del Estado Federal." (V. Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada, Ed. La ley, 4º reimpresión de la 4ª edición, 2011, Tomo II, p. 634 y ss.).

De esta manera, conforme lo establecido en el citado art. 129, el Estado nacional sólo podría avanzar sobre las potestades autonómicas locales en la medida en que resulte necesario para garantizar los "intereses del Estado nacional".

Lo cierto es que a casi veinte años de la sanción de la ley n° 24.588, en lugar de avanzar plenamente en el traspaso de competencias al ámbito local, la ley n° 26.993 sigue el camino opuesto.

No se advierte, además, cuál es el interés nacional a preservar con esta iniciativa, referida a la resolución de conflictos en materia de consumo. ¿Qué relación tiene esta materia con el hecho de que la Ciudad de Buenos Aires sea la sede del Gobierno nacional? Tan ajena es la materia regulada a los intereses aludidos en el art. 129 de la CN, que la ley n° 26.993 incluso contiene una invitación a adherir a las jurisdicciones locales (art. 77).

Según el art. 8º de la ley 24.588, "[l]a justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia



continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación” (énfasis agregado). Si ya resultaba difícil sostener la validez constitucional de esta disposición al momento de ser sancionada en 1995, resulta a todas luces inadmisibile que, mediante la ley n° 26.993, el Estado nacional imponga a los habitantes de la ciudad un nuevo fuero nacional para dirimir conflictos que, por su naturaleza, son resorte de las jurisdicciones locales. De esta manera, se crea además toda una nueva estructura – con los consiguientes recursos humanos y económicos– que, va de suyo, dificulta aún más el ya postergado traspaso de competencias judiciales a la Ciudad.

Desde el plano normativo local, la CABA ha reivindicado sus potestades jurisdiccionales con la amplitud que fluye de la CN. Así, la Constitución local establece en su art. 106 que “[c]orresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todos los casos que pertenecen a su competencia por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales ...”.

A su turno, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires –ley 7– da cuenta de la amplitud de las materias que deben ser transferidas por el Estado nacional a esta jurisdicción. En su art. 7°, la ley citada afirma que “[e]l Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires es ejercido por: El Tribunal Superior de Justicia. El Consejo de la Magistratura. El Ministerio Público y las Cámaras de Apelaciones en lo Civil, en lo Comercial, del Trabajo, en lo Penal, Contravencional y de Faltas, en lo Contencioso Administrativo y Tributario, en lo Penal Juvenil. Los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil, en lo Comercial, del Trabajo, en lo Penal, Contravencional y de Faltas, en lo Contencioso Administrativo y Tributario, de Menores; de Ejecución y Seguimiento de Sentencia. Los Tribunales de Vecindad, Electoral, de Menores”.

c) Subsidiariamente, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las leyes n° 24.588 y 26.993.

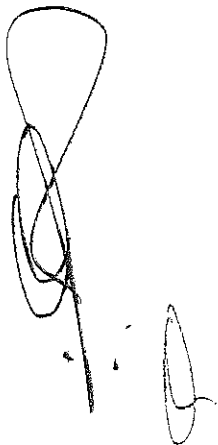
Por imperio del art. 129 de la CN, la ley n° 24.588 tiene por objeto garantizar los intereses del Estado nacional en la CABA. Sólo estos intereses, razonablemente interpretados, habilitan al legislador nacional a avanzar. Como ya hemos explicado, resulta cuestionable el alcance de las atribuciones que, mediante la ley n° 24.588, el Estado nacional se reserva en perjuicio de la autonomía local. Si, además, se interpreta que lo allí establecido en punto a que “[l]a *justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia...*”, supone una suerte de “reserva” del Estado federal para modificar la organización de dichos tribunales e incluso crear un nuevo fuero, entonces dicha disposición es inconstitucional. Esta conclusión se impone porque una lectura tan amplia de la ley n° 24.588 transgrede cualquier concepción plausible de la autonomía local.

En otras palabras, el Estado nacional no puede sostener la legitimidad de la ley n° 26.993 aduciendo que esta norma no hace más que “reorganizar” competencias que el Estado Nacional mantiene en razón de lo dispuesto en la ley n° 24.588. Si las normas se articulan de esta manera, sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de ambas.

d) Síntesis

La jurisdicción nacional en materia ordinaria resulta meramente residual, en tanto la competencia para entender en dichas materias le corresponde a las jurisdicciones locales. La Nación únicamente ostenta en la CABA al igual que en las provincias, la competencia federal. Tal distinción es esencial a los fines de resguardar la autonomía local.

A partir de la reforma de la Constitución en 1994 y la incorporación del artículo 129 CN, se consagra constitucionalmente las facultades propias de legislación y jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como sucede con las provincias. Por tanto, la CABA detenta, por mandato constitucional, facultades propias de jurisdicción sobre materias de derecho común.

A large, stylized handwritten signature is located on the left side of the page, extending vertically. Below it, there are smaller, less distinct handwritten marks or initials.

El objeto de la ley 24.588 es asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación, en su ejercicio de competencias federales, en tanto la misma no puede limitar las disposiciones del artículo 129 CN.

De esta forma, el único modo de interpretar sistemáticamente y conciliar los términos del art. 129 CN y la ley 24.588, es entender que los jueces nacionales ordinarios sólo podrán ejercer aquellas competencias de la Ciudad Autónoma, contempladas en el art. 129 de la CN hasta tanto exista un traspaso definitivo que permita dar plena operatividad al citado art. 129 de la CN.

De allí que la propia Constitución reconozca de modo expreso el deber del Estado Nacional de transferir la justicia ordinaria a la Ciudad y de desprenderse (y más aún, de no crear) por tanto de cualquier jurisdicción nacional por oposición a la local.

Desde esta perspectiva, conforme lo dispuesto en los preceptos constitucionales mencionados, la única competencia legislativa que tiene el Congreso Nacional hoy en día, reside en continuar reconociendo y ratificando la transferencia integral de los fueros nacionales ordinarios a la Ciudad y sólo ella aplique en su jurisdicción el procedimiento administrativo y judicial correspondiente.

Cualquier otra norma que bajo su ropaje nacional pretenda perdurar en el tiempo y reglar competencias inherentes y exclusivas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contradice de modo flagrante la Constitución Nacional, la Constitución de la CABA y aborrece las cláusulas allí dispuestas.

Los vecinos de la Ciudad, en particular, los consumidores y usuarios locales cuyo interés general representamos, necesitan y reclaman recibir un trato igualitario e idéntico al cual se encuentran sometidos los habitantes de cada una de las provincias del Estado Nacional.

Todo lo expuesto permite afirmar la inconstitucionalidad de la ley n° 26.993 por violatoria de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires reconocida en el art. 129, CN; y, en su caso, de la ley n° 24.588.

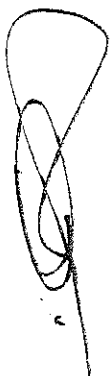
IV.2. ANÁLISIS PARTICULAR DE LOS AVANCES INCONSTITUCIONALES DE LA LEY N° 26.993 SOBRE POTESTADES JURISDICCIONALES Y REGULATORIAS LOCALES

Corresponde ahora precisar el modo en que cada una de las previsiones de la ley n° 26.993 interfieren con las potestades jurisdiccionales y regulatorias locales antes invocadas.

a) La competencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo

El Título III de la ley instituye la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo. Según el art. 41, “[e]n el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ejercerá por los Jueces Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo y la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo. En el resto del país, para los casos previstos en los incisos b) y c) del artículo 45, se ejercerá por las Cámaras de Apelaciones que correspondan” (énfasis agregado).

Los citados incisos b) y c) del art. 45 se refieren a la revisión de las decisiones de los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo y a la resolución de los recursos directos contra decisiones del Auditor, respectivamente. Nótese que la ley dispone que “en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” entenderá en estas cuestiones la Cámara Nacional creada por la misma ley. En cambio, “en el resto del país” esta competencia será ejercida por las Cámaras que correspondan. Esta previsión debe leerse junto con lo dispuesto en el art. 77, donde se invita a “las jurisdicciones locales” a adherir a



este régimen “y/o a determinar qué tribunal será competente a efectos de adecuarse a la presente ley”.

En suma, la ley n° 26.993 impone a la Ciudad el control de la Cámara “nacional”, mientras que a las provincias se las invita a adherir, tal como corresponde en el marco constitucional vigente.

Por su parte, el art. 42 dice que “[l]a *Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo* será competente en las causas referidas a relaciones de consumo regidas por la ley 24.240, sus modificatorias y toda otra normativa que regule relaciones de consumo y no establezca una jurisdicción con competencia específica, en aquellas causas en las cuales el monto de la demanda, al tiempo de incoar la acción, no supere el valor equivalente a cincuenta y cinco (55) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles” (énfasis agregado). Es del caso advertir que esta **disposición fija una competencia amplia, que no se relaciona con cuestiones interjurisdiccionales u otras de naturaleza federal.**

Por un lado, la ley no hace mención alguna a materias federales comprometidas. Por el otro, si el sistema de resolución de conflictos creado revistiera naturaleza federal, no se explica la invitación a adherir que se cursa a las jurisdicciones locales.

Cabe advertir, además, que el derecho de consumo es derecho de fondo. En efecto, “... la ley 24.240 de Defensa del Consumidor fue sancionada por el Congreso de la Nación, dentro de las facultades que le otorga el art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional y, según se desprende de los antecedentes parlamentarios, tuvo por fin llenar un vacío existente en la legislación argentina, pues otorga una mayor protección a la parte más débil en las relaciones comerciales -los consumidores- recomponiendo, con un sentido ético de justicia y solidaridad social, el equilibrio que deben tener los vínculos entre comerciantes y usuarios, que se veían afectados ante las situaciones abusivas que se presentaban en la vida cotidiana. En consecuencia, dicha norma integra el derecho común, toda vez que resulta complementaria de los preceptos contenidos en los Códigos

Civil y de Comercio (conf. CSJN, Fallos: 324:4349) (CNCiv, en pleno. "Saez González, Julia del Carmen c/Astrada, Armando Valentín y otros s/ daños y perjuicios", sent. del 12 de marzo de 2012; LL 2012-B,378).

De hecho, el Código Civil y Comercial recientemente sancionado incluye un título dedicado a regular los contratos de consumo (art. 1092 y ss.). Así pues, en tanto derecho de fondo, como principio, su aplicación compete a los tribunales locales. En sentido concordante, al comentar el art. 53 de la LDC, se ha observado que "... en principio, corresponderá a los jueces locales entender sobre las cuestiones que se susciten en ejercicio de los derechos reconocidos por esta norma, con excepción de los supuestos previstos en los arts. 116 y 117 de la C.N. que habilitan para entender en la causa a la Justicia Federal" (Sáenz, Luis y Silva, Rodrigo, en Picasso y Vázquez Ferreyra (dirs.), *Ley de Defensa del Consumidor. Comentada y anotada*, Bs. As., La Ley, 2009, t. I, p. 642).

No se advierte entonces por qué se crea un fuero nacional en el ámbito de la Ciudad, mientras que en el resto del país estos conflictos los dirimen los jueces provinciales. Insistimos: ¿cuál es el interés nacional que se procura tutelar? Es simple: no lo hay.

De esta manera, la ley desconoce las potestades jurisdiccionales que el art. 129 de la CN confiere a la Ciudad, y los límites fijados por los arts. 6° y 8° de la ley n° 24.588.

Si bien el art. 42 señala que la competencia de estos tribunales se refiere a relaciones de consumo regidas por la LDC "*y toda otra normativa que regule relaciones de consumo y no establezca una jurisdicción con competencia específica*", esta última referencia no permite actualmente a la Ciudad crear un fuero propio y sustraer los conflictos de consumo de las previsiones de la ley n° 26.993.

En primer término, al mencionar las normas que establezcan una jurisdicción específica, la disposición en análisis remite a normas *distintas* de la LDC, de modo que no es posible la creación de nuevos tribunales para entender



en conflictos regidos por esta última ley. Además, no puede soslayarse que, como ya hemos explicado, las potestades jurisdiccionales de la CABA se encuentran limitadas porque el traspaso de competencias judiciales entre el Estado federal y el local que exige el art. 129 de la CN ha sido cumplido sólo de manera parcial.

En conclusión, el trato dispensado a la Ciudad mediante la creación de este nuevo fuero es arbitrario y discriminatorio.

b) La invasión de competencias judiciales actualmente ejercidas por la Justicia de la Ciudad

La ley n° 26.993 no sólo supone un retroceso en el proceso tendiente a la plena autonomía local, sino que sustrae abiertamente competencias ya ejercidas por los tribunales porteños.

En este sentido, debe ponerse de resalto que el art. 45 inc. c) de la ley analizada establece que la Cámara de Apelaciones en las Relaciones del Consumo actuará como instancia revisora “*de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes 22.802, 24.240 y 25.156...*” (atribución de competencia que la ley reitera luego en su art. 63, modificatorio de la ley n° 22.802).

Ahora bien, al igual que las Provincias, la CABA impone sanciones por infracciones a la LDC y a la ley n° 22.802. Actualmente, estos actos sancionatorios son recurribles ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad (conf. arts. 1° y 2° de la ley n° 189 de la CABA).

Toda vez que el citado art. 45.c de la ley n° 26.993 no realiza distinción alguna según cual fuere la autoridad emisora del acto impugnado, cabe interpretar que esta disposición confiere competencias a la nueva Cámara para entender en recursos contra actos dictados por autoridades de la CABA.

De esta manera, la ley n° 26.993 desconoce competencias judiciales locales que surgen no sólo del art. 129 de la CN, sino también del art. 8° de la ley n° 24.588.

c) El Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC)

El Título I de la ley regula el funcionamiento de un servicio de conciliación (COPREC) que intervendrá en los reclamos de derechos individuales de consumidores o usuarios que versen sobre conflictos en las relaciones de consumo, y cuyo monto no exceda de un valor equivalente a cincuenta y cinco salarios mínimos, vitales y móviles (art. 2°).

A tal efecto, se crea un Registro Nacional de Conciliadores en las Relaciones de Consumo, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (art. 4°).

Asimismo, se prevé que en caso de llegarse a un acuerdo, éste será homologado por la "autoridad de aplicación" designada por el Poder Ejecutivo nacional (arts. 1 y 12).

En definitiva, el COPREC es una instancia previa y obligatoria para reclamar ante la Auditoría en las Relaciones de Consumo o, en su caso, para demandar ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.

Vale destacar que el Registro Nacional de Conciliadores en las Relaciones de Consumo creado por la norma funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (art. 4°). Asimismo, se crea un Fondo de Financiamiento en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para solventar las notificaciones y el pago de los honorarios básicos debidos a los conciliadores (art. 20).

En suma, se trata de un servicio de conciliación que forma parte de un sistema de resolución de conflictos que, reiteramos, el Estado federal no se



encuentra constitucionalmente facultado para instituir en el ámbito de la CABA.

d) La Auditoría en las Relaciones de Consumo

Esta Auditoría funcionará en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y *“tendrá asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las dependencias, delegaciones u oficinas móviles que se establezcan en el resto del país”* (art. 22).

Es competencia del auditor *“entender en las controversias que versen sobre la responsabilidad por los daños regulados en el Capítulo X del Título I de la ley 24.240 y sus modificatorias, promovidas por los consumidores o usuarios comprendidos en el artículo 1º de la citada ley, hasta la suma equivalente al valor de quince (15) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles”*. A su vez, se encuentra facultado para revisar las multas impuestas en el ámbito del COPREC por incomparecencia a la audiencia de conciliación.

La resolución del Auditor puede ser impugnada mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo o bien *“ante la Cámara de Apelaciones que corresponda”* (art. 38).

Es, en definitiva, un tribunal administrativo creado por la Nación con competencia para dirimir conflictos entre, por un lado, proveedores de bienes y prestadores de servicios y, por el otro, usuarios y consumidores, en el ámbito de la CABA. Adviértase además que tales conflictos en las restantes jurisdicciones son resueltos por instituciones locales (al menos, hasta que dichas jurisdicciones decidan voluntariamente adherir a la ley).

También aquí, pues, se advierte un avance sobre la autonomía local.

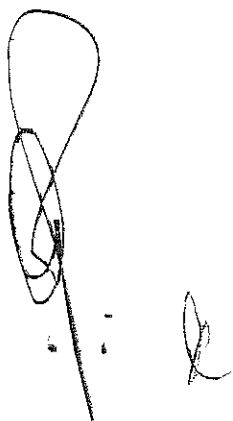
e) Intromisión en la regulación de la organización administrativa y en aspectos procedimentales de la CABA

El Título IV de la ley n° 26.993 introduce diversas modificaciones legislativas.

Una de ellas es la sustitución del art. 40 *bis* de la LDC, relativa a la figura del daño directo. Como primera observación, cabe destacar los términos confusos en que está redactado el artículo. La disposición se refiere al daño directo como *“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”*. Sin embargo, a renglón seguido, pese a la amplitud de esa definición, prevé que los organismos de aplicación sólo podrán fijar indemnizaciones para reparar los *“daños materiales sufridos por el consumidor en los bienes objeto de la relación de consumo”*. Y aclara luego que el artículo no se aplica a las consecuencias de la violación de los derechos personalísimos del consumidor, su integridad personal, su salud, sus afecciones espirituales, la interferencia en su proyecto de vida ni, en general, a las consecuencias no patrimoniales.

De esta manera, se establece para el daño directo un alcance mucho más acotado que el que había fijado la ley n° 26.361, que al incorporar a la LDC la primera versión del art. 40 *bis*, disponía que el daño directo comprendía el menoscabo sobre los bienes o sobre la persona del consumidor. Tal es, por lo demás, el criterio receptado en la ley local n° 757 (art. 8 *bis*).

Por otra parte, la ley n° 26.993 fija los requisitos que deben reunir los organismos administrativos encargados de fijar las indemnizaciones para reparar tales daños materiales en los objetos de los consumidores. Así, la nueva redacción del art. 40 *bis* de la LDC –establecida por el art. 59 de la ley n° 26.993– dispone que los organismos administrativos encargados de fijar indemnizaciones por daños materiales sufridos por el consumidor deberán reunir los siguientes

A large, stylized handwritten signature is located on the left side of the page. Below it, there are smaller handwritten initials or marks.

requisitos: (i) que la norma de creación les haya concedido facultades para resolver conflictos entre particulares y la razonabilidad del objetivo económico tenido en cuenta sea manifiesta; (ii) que estén dotados de especialización técnica, independencia e imparcialidad indubitadas; (iii) que sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente.

Es decir que la norma no sólo limita el alcance de las indemnizaciones que las autoridades administrativas se encuentran facultadas a reconocer a los consumidores, sino que impone las características que tales organismos deben reunir. Nuevamente, se advierte aquí una intromisión en aspectos propios del derecho público (potestad regulatoria local) que son, por definición, de incumbencia de las jurisdicciones locales.

Luego, el art. 60 insiste con ese temperamento, al exigir que la CABA y las provincias adapten sus procedimientos administrativos a los principios allí establecidos con carácter obligatorio, sin perjuicio de dictar las reglas específicas.

IV.3. LESIÓN A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LA CABA

La ley n° 26.993 no sólo supone un agravio a la autonomía de la Ciudad. También afecta de manera directa los derechos de los consumidores y usuarios que la habitan.

a) Violación del derecho a ser juzgado por el juez natural

Como surge con claridad de lo hasta aquí expuesto, la ley n° 26.993 torna ilusorio el legítimo derecho de los consumidores y usuarios de la CABA, a recurrir ante sus propios jueces, conforme el claro mandato consagrado en el art. 129 de la CN.

Se transgrede, de esta manera, la garantía del juez natural consagrada en el art. 18 de la CN y en los tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados en el art. 75, inc. 22, de la Ley Fundamental.

Adviértase que para satisfacer esta garantía no basta con que el juez sea independiente e imparcial, sino además que se trate del magistrado *competente*.

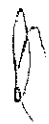
De hecho, el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona a ser oída "*por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley...*".

La Convención Americana es categórica en cuanto a la importancia que reviste la competencia del juez como condición insoslayable para el adecuado ejercicio del derecho de defensa. Es así que en su art. 25, sobre protección judicial, insiste en el punto, al sostener que "[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes..."; y agrega que los Estados se comprometen "... a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso".

Ahora bien, si se parte de la premisa de que la ley atributiva de competencia a los nuevos jueces es ilegítima, se sigue de ello que su intervención habrá de vulnerar, necesariamente, la garantía del juez natural y las disposiciones convencionales citadas.

Al argumento recién expuesto —ya de por sí concluyente— se suman consideraciones relativas al derecho de los ciudadanos de la CABA a ser juzgados por las instituciones que ellos mismos se han dado mediante la Constitución local. Instituciones cuyos funcionarios, vale agregar, en caso de cumplir insatisfactoriamente su rol, deben responder ante los propios ciudadanos, a través de sus representantes en el ámbito local.

Se trata, en definitiva, de una aspiración estrechamente vinculada con el carácter federal y republicano de nuestro país.



b) Violación del debido proceso y del acceso a la justicia

Al implementar un sistema de resolución de conflictos sin base constitucional, la ley n° 26.993 coloca al consumidor en una situación de incertidumbre acerca de cuáles son las vías administrativas y judiciales a transitar para la reparación de sus derechos.

Debe tenerse presente que se encuentran controvertidas no sólo las autoridades competentes para zanjar estos conflictos, sino también las reglas procesales y procedimentales aplicables. Sobre los déficits que presenta la ley n° 26.993 en este punto me remito a lo expuesto en el punto IV.1 precedente.

De esta manera, el consumidor o usuario —ya de por sí la parte débil en la relación de consumo— enfrenta una situación en la que se ve impedido de ejercer adecuadamente su derecho de defensa. En reiteradas oportunidades, la Corte Suprema ha reconocido que las cuestiones de competencia pueden generar dilaciones que se traducen en verdaderas privaciones de justicia (Fallos 314:697, 322:585 y 326:3541, entre otros).

Así pues, la norma contraviene el mandato impuesto en el art. 42 de la CN, donde se encomienda al legislador establecer “...*procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos*”.

También en este punto se encuentra comprometido el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos antes citado. Como tiene dicho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esta disposición “*impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares*” (Informe n° 105/99, “Narciso Palacios c/ Argentina”, del 29 de septiembre de 1999).

c) La imposición ilegítima de trámites administrativos previos y obligatorios inexistentes en la ley local

Como ya hemos explicado, bajo este nuevo régimen los habitantes de la Ciudad se ven obligados a cumplir con un trámite de conciliación obligatorio, regulado y aplicado por el Gobierno nacional.

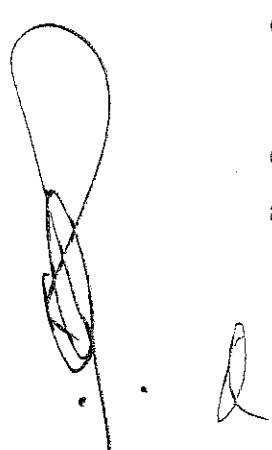
Ello suma un nuevo requisito a cumplir por los consumidores que reclamen judicialmente en defensa de sus derechos, y que ni siquiera toma en cuenta la entidad económica de la pretensión para evaluar la utilidad o conveniencia de esta instancia que se impone como previa y obligatoria para la promoción del juicio. Se suma así un nuevo costo al proceso de negociación (los honorarios del conciliador y el arancel de homologación se encuentran a cargo del proveedor o prestador —conf. art. 15 de la ley 26.993—), que en conflictos de escasa cuantía puede dificultar el acuerdo.

Nótese, adicionalmente, que la conciliación ya se encuentra prevista en la ley local n° 757 (art. 7°). De esta manera, el consumidor que hubiese radicado una denuncia ante la autoridad administrativa local, y que en ese ámbito hubiese asistido a la audiencia conciliatoria sin acuerdo de partes, de todas maneras se verá obligado a reeditar esas tratativas en el ámbito del COPREC. Ello es así, pese a que —en tal contexto— una nueva conciliación habrá de resultar, en general, infructuosa.

Se advierte así que el COPREC, lejos de tutelar los intereses de los consumidores, impone un trámite previo y obligatorio que demora el acceso a la justicia, suma costos de transacción y duplica instancias ya previstas en el ámbito local.

d) Reglas procesales desfavorables para el consumidor o usuario

Sin perjuicio de las críticas ya desarrolladas a este nuevo fuero, cabe detenerse en ciertos aspectos que denotan la implementación de reglas procesales adversas a los consumidores o usuarios.

A large, stylized handwritten signature is located on the left side of the page. To its right, there are smaller handwritten initials or a mark.

El art. 42 de la ley n° 26.993 establece que “[l]a *Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo* será competente en las causas referidas a relaciones de consumo regidas por la ley 24.240, sus modificatorias y toda otra normativa que regule relaciones de consumo y no establezca una jurisdicción con competencia específica, en aquellas causas en las cuales el monto de la demanda, al tiempo de incoar la acción, no supere el valor equivalente a cincuenta y cinco (55) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles”.

Es necesario poner de resalto que la norma no se refiere exclusivamente a procesos en que el consumidor intervenga como parte actora. Así, por caso, según la letra del artículo, el proveedor alcanzado por la LDC podría acudir ante este fuero para reclamar el pago del precio correspondiente a los bienes o servicios, o bien —en términos más amplios— el cumplimiento del contrato de consumo.

Nótese, además, que al regular la legitimación activa para acciones y recursos previstos en la ley, ésta se refiere, entre otros, a “*las personas enunciadas en los artículos 1° y 2° de la ley 24.240 y sus modificatorias*” (art. 51 incs. a y b); expresión que claramente comprende al proveedor del bien o servicio. De hecho el art. 2° de la ley n° 24.240 se ocupa exclusivamente de definir la figura del proveedor.

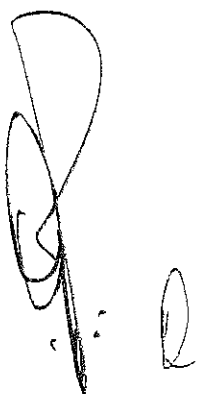
Es dable suponer que los ocho juzgados de primera instancia del nuevo fuero difícilmente puedan atender adecuadamente el alto número de causas iniciadas por los proveedores—en particular, por cobro de sumas de dinero—; pleitos que tramitan actualmente ante fueros con más juzgados y que, además, cuentan con más personal (conf. Anexo I de la ley). Ello, naturalmente, también afectará la sustanciación de los juicios iniciados por los consumidores.

De este modo, las reglas procesales pretendidamente instituidas en favor del usuario son, en verdad, más gravosas. Así, por caso, el consumidor como demandado no podrá oponer excepciones de previo y especial pronunciamiento, recusar sin causa al juez ni reconvenir (art. 53.b). Asimismo, deberá observar plazos procesales sumamente exiguos —en general, de tres días— (art. 53.c).

Esta situación resulta particularmente grave en razón de la posición desigual de las partes en el proceso. Como explica Farina, el litigante repetitivo – tal es el caso del proveedor en su condición de empresario– cuenta con varias ventajas respecto del consumidor, quien en general tiene contactos aislados y poco frecuentes con el sistema judicial. En efecto, “[l]as ventajas del litigante repetitivo son varias, pues la experiencia con el derecho le permite planear mejor el litigio; por ejemplo: a) el litigante repetitivo tiene economía de escala porque tiene más casos; b) este litigante tiene oportunidad de crear relaciones informales con miembros de la institución que toma las decisiones; c) puede distribuir el riesgo del litigio entre más casos, y d) puede utilizar estrategias con casos particulares para obtener una actitud más favorable para casos futuros” (Defensa del consumidor y del usuario, 4ª ed., Bs. As., Astrea, pp. 548-549).

El autor citado destaca que esta diferencia en el acceso a la justicia se puede atacar de modo más eficaz si los consumidores cuentan con maneras de acumular sus reclamaciones (ob. y loc. cit.). En similar orden de ideas, se ha señalado que “la acción colectiva resarcitoria se vincula a la garantía constitucional de acceso a una justicia eficaz y de bajo costo; o sea, a través de este remedio se pretende economía y efectividad, en tanto, de otro modo, el servicio de justicia tendría que funcionar costosamente, o bajo la forma complicada del litisconsorcio, o en una multiplicidad de expedientes con grave riesgo de llegar a soluciones contradictorias. Tiene, además, una función disuasoria, desde que dada la existencia de este remedio, la empresa tomará mayores precauciones para evitar daños” (Kemelmajer de Carlucci, Aída, “La acción colectiva resarcitoria en el código italiano de protección de los consumidores. Paralelismo con la normativa argentina”, La Ley Online AR/DOC/879/2010).

Es clara, pues, la relevancia de estos mecanismos para garantizar los “procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos” que exige el art. 42 de la CN. Pese a ello, la posibilidad de acumular pretensiones de los

A large, stylized handwritten signature is located in the bottom left corner of the page. To its right, there are smaller handwritten initials or marks.

consumidores en el nuevo fuero se encuentra significativamente recortada por la limitación por el monto fijada para las demandas (art. 42 de la ley 26.993).

e) Las restricciones regresivas en la fijación del daño directo en sede administrativa

El art. 59 de la ley –al modificar el art. 40 *bis* de la LDC– limita el alcance de la reparación del daño directo e impone restricciones a la autoridad local responsable de fijarlo.

En cuanto al alcance de la indemnización, es cierto que en su nueva redacción, el art. 40 *bis* no prevé el tope de cinco canastas básicas. Sin embargo, limita de tal modo el objeto de reparación que, en la práctica, difícilmente se reconozcan por esta vía indemnizaciones más elevadas que las que admitía el régimen anterior.

Ello es así porque, como hemos señalado en el punto IV.1, la reparación del daño directo se circunscribe ahora a “*los daños materiales sufridos por el consumidor en los bienes objeto de la relación de consumo*”.

Así pues, a diferencia de lo que sucedía con el régimen anterior, la nueva ley veda la posibilidad de que, al momento de fijar el daño directo, se tomen en cuenta los perjuicios en la persona del consumidor, y no exclusivamente en los bienes objeto de la relación de consumo.

También perjudican al consumidor los nuevos requisitos que se imponen a los organismos administrativos encargados de aplicar esta disposición. Si estos requisitos fluyen de la CN, su enumeración en la ley resulta superflua (amén de la ya apuntada ausencia de competencia federal para fijarlos respecto de autoridades locales). Si, en cambio, son condiciones adicionales a las que exige la CN para el ejercicio de funciones jurisdiccionales por la Administración, entonces la ley no hace más que brindar al proveedor un argumento adicional para cuestionar la decisión administrativa que fija el daño directo.

Finalmente, no resulta razonable que la ley exija requisitos tan estrictos al órgano administrativo cuando a la vez, como ya hemos señalado, limita significativamente los alcances de la reparación que éste puede fijar. Cabe citar, en este punto, el fallo plenario de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en los autos “Edesur SA c/ Resolución 361/05 ENRE- RS 568/08 SE”, sent. del 13 de julio de 2011. En este pronunciamiento, la Cámara advirtió que “...la determinación del valor del daño consistente en un objeto determinado, no hace invadir al ENRE la función del Poder Judicial, dado que se trata de obtener un dato de conocimiento simple: cuánto vale en el mercado el artefacto de acuerdo a su calidad y marca”, y agregó luego que “el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) resulta competente para reparar el daño emergente —valor de reparación o sustitución del objeto dañado, es decir la restitución de las cosas a la situación anterior al hecho generador— cuando los usuarios voluntariamente —confr. art. 72 de la ley 24.065— así lo requieran. No resulta ocioso recordar que los particulares tienen derecho a la protección de sus intereses económicos y a que se establezcan procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos (art. 42 CN) y que el deber ‘atribuido’ al Estado de proveer a esta protección incluye a las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales”.

V. MEDIDA CAUTELAR

La ley 26.854 establece en su art. 3º, inc. 2º, que “La pretensión cautelar indicará de manera clara y precisa el perjuicio que se procura evitar; la actuación u omisión estatal que lo produce; el derecho o interés jurídico que se pretende garantizar; el tipo de medida que se pide; y el cumplimiento de los requisitos que correspondan, en particular, a la medida requerida”

Por su parte, el art. 13, “La suspensión de los efectos de una ley...podrá ser ordenada a pedido de parte cuando concurren simultáneamente los siguientes



requisitos: a) Se acreditare sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público; e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles... ”.

En los términos invocados, venimos a solicitar 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.

a. Para comenzar, cabe recordar que las medidas cautelares no exigen un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo la comprobación de su verosimilitud pues el juicio de verdad se contrapone a la finalidad de este instituto procesal. El análisis de la pretensión cautelar se realiza dentro del marco de lo hipotético; es allí, donde agota su virtualidad. Esta característica inherente y esencial de las tutelas anticipadas no se ha visto modificada por la sanción de la ley n° 26.854.

Expuesto lo anterior, corresponde fundar la procedencia de la medida solicitada.

b. Por un lado, cabe destacar que la ley n° 26.993 prevé la conformación de un fuero nacional en el ámbito de la Ciudad integrado por ocho (8) juzgados de primera instancia, y una Cámara de apelaciones compuesta por dos (2) Salas; además, organiza un “servicio de conciliación previa” (COPREC) como instancia obligatoria anterior al inicio del juicio cuando los reclamos de los derechos de los consumidores y usuarios no exceda el valor equivalente a cincuenta y cinco (55) salarios mínimos, vitales y móviles.

La constitución efectiva de tales organismos producirá un perjuicio grave de imposible reparación ulterior para la autonomía de la Ciudad y los derechos de los usuarios y consumidores.

En efecto, al hacerse lugar a esta demanda, dicho fuero habrá perdido su razón de ser generando –además de una afectación a los derechos de terceros que nazcan a partir de su constitución– una erogación innecesaria de los recursos públicos del Estado Nacional que indefectiblemente afecta la distribución de los recursos de las Provincias y la Ciudad. Además, provocará un menoscabo a los derechos de los consumidores y usuarios de la Ciudad compelidos a litigar ante jueces de extraña jurisdicción y sujetos a plazos y exigencias previstas en una ley inconstitucional, con los perjuicios que dicha situación acarrea.

Por otro lado, toda vez que en este caso se reclama el respeto de la autonomía de la Ciudad, es decir, un bien de naturaleza no patrimonial, la falta de oportuna protección cautelar provocará, por regla, un perjuicio irreparable (cf. doctrina expuesta por Vallefín, Carlos A., *Medidas cautelares contra el Estado. Continuidades y rupturas*, Ad Hoc, Bs. As., 2013, págs. 66/7).

c. Además, tal como se expusiera en el apartado IV–a cuyos términos cabe remitir–, se encuentra cabalmente acreditada la configuración de la verosimilitud del derecho: por una parte, vulneración de la autonomía de la Ciudad; y, por la otra, la afectación de los derechos de los consumidores y usuarios. Tales violaciones ilegítimas producidas por la ley n° 26.993 surgen manifiestas a partir de la simple lectura del texto constitucional nacional.

En efecto, como ya fuera dicho, la ley n° 24.588 –interpretada con arreglo al art. 129 de la CN– impide crear nuevas jurisdicciones nacionales en el ámbito local. De allí que la ley n° 26.993 resulte inconstitucional pues produce un nuevo recorte a la autonomía local; ello, además de vulnerar el principio de igualdad que debe garantizarse entre los estados federados en tanto contiene una invitación a adherir a las jurisdicciones locales (excepto la CABA), circunstancia que, por un lado, evidencia que el objeto regulado no es federal sino local y, por el otro, que la ley n° 26.993 dispensa a la Ciudad un trato arbitrario y discriminatorio.

Más aún, la ley n° 26.993 crea un servicio de conciliación que forma parte de un sistema de resolución de conflictos que el Estado federal no se encuentra constitucionalmente habilitado a instituir en el ámbito de la CABA. Asimismo, la

Auditoría constituye un tribunal administrativo creado por la Nación, pero emplazado en la Ciudad, con competencia para dirimir conflictos locales que en las restantes jurisdicciones, según el mandato constitucional, son zanjados por instituciones locales (al menos, hasta que dichas jurisdicciones decidan voluntariamente adherir a la ley), hecho que también demuestra un avance sobre la autonomía local.

A ello, debe agregarse que la aludida ley, en su art. 45.c, confiere competencias a la nueva Cámara Nacional de Consumo para entender en recursos contra actos dictados por autoridades de la CABA. Además, regula el daño directo con un alcance mucho más acotado que el que había fijado la ley n° 26.361 –receptado por la ley local n° 757–, que comprendía no sólo el menoscabo sobre los bienes (como actualmente prevé la ley impugnada) sino también sobre la persona del consumidor. A ello, debe agregarse que la ley n° 26.993 fija los requisitos que deben reunir los organismos administrativos encargados de fijar las indemnizaciones para reparar tales daños materiales. En síntesis, la norma no sólo limita el alcance de las indemnizaciones que las autoridades administrativas se encuentran facultadas a reconocer a los consumidores, sino que impone las características que tales organismos deben reunir. Todo ello es muestra suficiente de la intromisión de la ley n° 26.993 en aspectos propios del derecho público local que son, por definición, de incumbencia de las jurisdicciones locales.

Los fundamentos que sustentan hasta aquí la verosimilitud del derecho, prueban asimismo que el avance de la ley n° 26.993 sobre competencias locales torna ilusorio el legítimo derecho de los consumidores y usuarios de la CABA, a recurrir ante sus propios jueces, conforme el claro mandato consagrado en el art. 129 de la CN, que no es más que vulnerar la garantía del juez natural consagrada en el art. 18 de la CN y en los tratados internacionales sobre derechos humanos incorporados en el art. 75 inc. 22 de la Ley Fundamental.

A dicha violación se suma que la ley n° 26.993 coloca al consumidor o usuario –parte débil en la relación de consumo– en una situación en la que se ve impedido de ejercer adecuadamente su derecho de defensa al implementar un sistema de resolución de conflictos ilegítimo, generando una situación de

incertidumbre acerca de cuáles son las vías administrativas y judiciales a transitar para la reparación de sus derechos lesionados y, en su caso, la necesidad de ocurrir ante instancias similares (duplicidad de trámites).

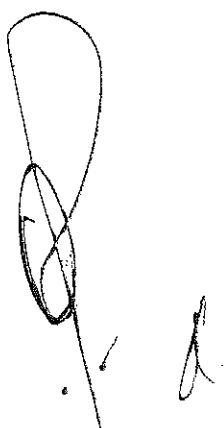
Todo lo expuesto demuestra con suficiente claridad la configuración, en la especie, del *fumus bonis iuris*.

d. En relación con el requisito de “no afectación del interés público”, cabe señalar que “*Cuando se establece que la suspensión no puede decretarse frente al interés público prevalente... se está pensando en algo mucho más concreto. Se está pensando en que en aquel supuesto en que se plantea la suspensión, el interés público está exigiendo precisamente el cumplimiento del acto*” (cf. González Pérez, Jesús, *Manual de derecho procesal administrativo*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 474, citado por Vallefín, Carlos A. en *Medidas cautelares contra el Estado. Continuidades y rupturas*, ed. Ad Hoc, Bs. As., 2013, págs. 66/7).

En el convencimiento de la veracidad de las consideraciones precedentes, no se advierte pues que la suspensión de la ley n° 26.993 importe una afectación al interés general. El único interés general afectado es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agredido a partir de la sanción de la norma impugnada que desconoció su autonomía administrativa, legislativa y judicial y produjo afectaciones en el ejercicio de los derechos de los usuarios y consumidores de la Ciudad que ven vulnerada su garantía al juez natural, su derecho de igualdad y la tutela judicial efectiva.

e. A lo expuesto, debe añadirse que la admisión de la tutela preventiva no produce efectos jurídicos o materiales irreversibles, pues nada impide que —en el improbable caso de no admitirse esta demanda— se constituyan los organismos conciliatorios y judiciales previstos en el ordenamiento jurídico motivo de impugnación.

f. Finalmente, resta agregar que el peligro en la demora se verifica en la especie toda vez que la implementación de los órganos que prevé la ley n° 26.993

A large, stylized handwritten signature is located on the left side of the page, extending from the middle down to the bottom. To its right, there are smaller handwritten initials or a mark.

—conforme sus términos— se producirá como máximo dentro de los ciento ochenta (180) días de su entrada en vigencia (art. 76).

Toda vez que la ley fue publicada en el Boletín Oficial el día 19 de septiembre de 2014, resulta evidente que el plazo mencionado vencerá antes del dictado de la sentencia definitiva en autos.

VI. RESERVA DE CASO FEDERAL

En virtud de requerir, en la presente demanda, la inconstitucionalidad de una norma federal, hacemos en legal tiempo y forma expresa reserva de accionar por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme artículo 14 de la Ley Nº 48. Así, en el supuesto de no hacerse lugar a nuestra petición, fundamos la presente reserva en la violación de: la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, los derechos de los consumidores y usuarios, el principio de igualdad, la garantía de tutela judicial efectiva y el derecho de defensa (arts. 129, 41, 16, 18 y 75, inc. 22). En definitiva, en caso de rechazo, la sentencia prescindiría de la aplicación de normas legales y constitucionales expresas; circunstancia que suscita cuestión federal y de la que hacemos reserva expresa de someter a conocimiento del máximo tribunal.

VII. AUTORIZACIONES

Autorizamos expresamente a los Dres. María Laura Mezzabotta, Vanesa Maida Bertelegni, Patricio Maraniello, Paula Saba, Pablo Liste, Hugo Zaragoza, Myriam Bustos, Mariano Vázquez y los sres. Federico Taboada y Julián Palumbo a que en forma conjunta o indistinta, compulsen las presentes actuaciones, retiren copias, se notifiquen y dejen nota en el libro de asistencia de ese Juzgado.

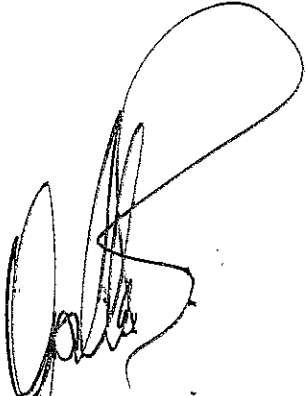
VIII. PETITORIO

Por todo lo expuesto, de V.S. se solicita:


- 1) Se declare procedente la vía escogida.
- 2) Se haga lugar a la medida cautelar en los términos solicitados.
- 3) Oportunamente, se declare la cuestión de puro derecho.
- 4) Se tengan presentes las autorizaciones y la reserva de caso federal.
- 5) Oportunamente, se dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad de la ley n° 26.993 (a excepción de los arts. 58, 62, 64, 65 al 72, 73 –salvo el inc. m- y 77), por resultar contraria a los arts. 1°, 5°, 28, 42, 75, inc. 30, 121 y 129, cláusula transitoria séptima, de la Constitución Nacional y, por ende, inaplicables en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los artículos mencionados de la citada ley. Con costas.

Proveer de conformidad que,

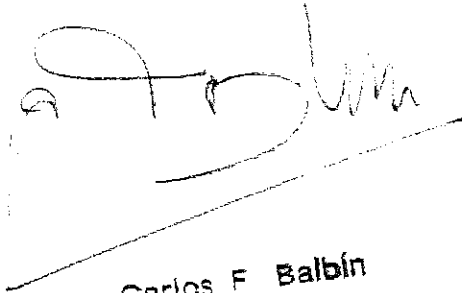
SERÁ JUSTICIA



PABLO GABRIEL GALLI
ABOGADO
T° 66 F° 912 CPACF
T° XL F° 389 CASI



María Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.



Carlos F. Balbín
Fiscal General Adjunto

