



Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10**

EXPTE. N° CAF 75.667/2014

**“MINISTERIO PÚBLICO FISCAL
CABA C/ EN S/ PROCESO DE
CONOCIMIENTO”**

Buenos Aires, fecha de firma electrónica.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados en la forma que se indica en el epígrafe, en trámite por ante este Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10, se encuentra en condiciones de dictar sentencia, de los que;

RESULTA:

1.- A fojas 2/26, se presenta el MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (en adelante, Ministerio Público Fiscal), mediante apoderado y promueve una acción declarativa en contra del ESTADO NACIONAL (en adelante, EN), a fin se declare la inconstitucionalidad de la Ley N° 26.993, que prevé la creación de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA).

En este marco, la accionante solicita el dictado de una medida cautelar que suspenda, en el ámbito de la CABA, la vigencia de la Ley N° 26.993.

Como fundamento de su acción, la parte actora alega la lesión de la autonomía local de la CABA, reconocida por el artículo 129 de la Constitución Nacional (en adelante CN) y de las competencias propias del Ministerio Público Fiscal.

En este contexto, sostiene la presunta vulneración de los derechos de consumidores y usuarios de la Ciudad y de su garantía del juez natural, por crear la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo y resultar contraria a los artículos 1°, 5, 28, 42, 75 inc. 30, 121 y 129 cláusula transitoria séptima, de la Constitución Nacional

En lo sustancial, el accionante objeta la constitucionalidad de la Ley N° 26.993 por regular sobre las relaciones de consumo, -que



considera una materia local- y crear una jurisdicción nacional que funcionará en el ámbito de la CABA, en colisión con el artículo 129 de la CN y las disposiciones de la Ley N° 24.588.

Afirma que existe una duplicidad de fueros en la CABA, que priva de jurisdicción a los tribunales locales y que le impide intervenir en las causas originadas en el territorio local.

De esta forma, consigna que la ley impugnada genera incertidumbre e inseguridad jurídica entre consumidores y usuarios de la Capital Federal, sustrayendo los eventuales conflictos de sus jueces naturales.

En esta tesitura, puntualiza que la Ciudad cuenta con potestades para disponer su propia organización administrativa e instituir sus tribunales, sin perjuicio de que la jurisdicción local se encuentre limitada por los intereses del Estado Nacional.

Explica que la Ley N° 24.588, reconoce la potestad jurisdiccional local en materia de vecindad, que incluye el juzgamiento de las relaciones de consumo y que ello, impediría la creación de un fuero nacional de consumo.

Añade que las plenas facultades jurisdiccionales de la Ciudad han sido reconocidas por el Estado Nacional, a través de los sucesivos convenios de transferencias de delitos penales y contravenciones operados en el territorio de la Ciudad, que fueran ratificados por las leyes nacionales N° 25.752, 26.702 y 26.357.

Sostiene que la jurisdicción nacional en materia ordinaria resulta meramente residual, en tanto, la competencia para entender en dichas materias le corresponde a las jurisdicciones locales (v. fs. 12).

De igual modo, aduce que el art. 42 de la Ley N° 26.993, fija una competencia amplia, que no se relaciona con cuestiones interjurisdiccionales u otras de materia federal.

Luego, afirma que el derecho de consumo es derecho de fondo y que su aplicación compete a tribunales locales.

Puntualmente, objeta las disposiciones de la Ley N° 26.993, que considera contrarias a la autonomía local de la CABA.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Así, cuestiona los incisos b) y c) del artículo 45 de la Ley N° 26.993, sobre 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 las decisiones del Auditor.

Puntualiza que la ley dispone que, en el ámbito de la CABA, entenderá la Cámara Nacional creada por la Ley N° 26.993 y que, en el resto del país, esta competencia será ejercida por las Cámaras que correspondan.

Aclara que, esta previsión debe interpretarse conjuntamente con lo dispuesto en el artículo 77, el cual invita a las jurisdicciones locales a adherir al régimen instaurado por la Ley N° 26.993 y/o a determinar qué tribunal será competente a efectos de adecuarse a ella.

A continuación, sostiene que 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.

Agrega que, al igual que las Provincias, la CABA impone sanciones por infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor (en adelante, LDC) y a la Ley de Lealtad Comercial.

Explica que, 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°, Ley N° 189 de la CABA).

Destaca que, toda vez que el citado artículo 45 de la Ley N° 26.993, no realiza distinción alguna según cuál fuera la autoridad emisora del acto impugnado, podría interpretarse que esta disposición confiere competencias a la nueva Cámara para entender en recursos en contra de actos dictados por autoridades de la CABA.

Por todo ello, la parte actora colige que la norma cuestionada desconoce competencias judiciales locales, que emanan del artículo 129 CN y del artículo 8° de la Ley N° 24.588.



Cuestiona la creación del COPREC y de la Auditoría de las Relaciones de Consumo y lo fijado por los artículos 59 y 60 de la Ley N° 26.993.

Aduce que la Ley N° 26.993 conculca los derechos de los consumidores y usuarios de la CABA y afecta la garantía del juez natural, el debido proceso adjetivo y el acceso a la justicia, pues crea incertidumbre e inseguridad jurídica ante las múltiples vías judiciales y administrativas disponibles.

En esta tesitura, señala que la normativa impugnada impone la realización de trámites administrativos previos y obligatorios inexistentes en la ley local.

Por último, objeta reglas procesales que considera desfavorables para el consumidor y usuario, y restricciones que califica como regresivas en la fijación del daño directo en sede administrativa.

Esgrime que su legitimación para actuar deriva de la Constitución Nacional, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y de la Ley N° 1903.

2.- A fojas 41, obra el dictamen de la Sra. Fiscal Federal y, como consecuencia de ello, este Juzgado se declara competente y corre traslado de la demanda por el término de sesenta días (v. fs. 42).

3.- A fojas 58/65, luce el Informe del artículo 4° de la Ley N° 26.854 producido por el Estado Nacional, mediante el cual, solicita el rechazo de la medida requerida.

4.- A fojas 71/87, el Ministerio Público Fiscal, contesta traslado del Informe presentado por el EN y niega que se encuentre comprometido el interés público federal.

5.- A fojas 90, se rechaza la medida cautelar peticionada.

6.- A fojas 130/134, del incidente de apelación caratulado “Ministerio Público Fiscal c/ Estado Nacional s/ Proceso de Conocimiento





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

- Incidente N° 1" (Expte. N° 75667/2014/1/CA2), la Excelentísima Sala II hizo lugar a la medida cautelar y ordenó la suspensión de la convocatoria de los llamados a concurso Nros. 351 y 352, formulados por la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación.

Resolvió que, en el *sub lite*, se configuró el *fumus boni iuris* con entidad suficiente, habida cuenta que el sistema recursivo previsto por el artículo 45 inciso c) de la Ley N° 26.993, permite comprobar, en principio la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por la actora.

Para así decidir, en el *sub iudice*, sostuvo que, “en principio, el art. 45 de la referida norma establece la competencia de la Cámara Nacional de las Relaciones de Consumo, y en su inciso c) designa a dicho órgano: ‘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...’, de lo que, pareciera seguirse *prima facie* que se ha atribuido competencia al nuevo órgano judicial de carácter nacional, para conocer de los recursos que se encontraban sometidos a la jurisdicción del Tribunal de la Ciudad antes mencionado y en los que tenía intervención el Ministerio Público Fiscal que actúa en calidad de parte actora en autos”.-

Así que, “[e]n principio que el art. 45 de la Ley 24.240 con la reforma introducida por la Ley 26.993, ... de manera exclusiva, el conocimiento de aquellos recursos que pudieran interponerse contra sanciones impuestas aún por órganos locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires . De este modo, la disposición normativa omite mencionar a la Ciudad de Buenos Aires como jurisdicción con competencia para conocer de modo concurrente como hasta el presente, de la apelación de las sanciones aplicadas en los términos de la ley citada”.

7.- A fojas 132/158, el Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, contesta la demanda y solicita el rechazo de todos sus puntos, con costas a la actora.



Realiza una negativa pormenorizada de los hechos del escrito inaugural de su contraria.

Plantea la improcedencia sustancial de la demanda por inexistencia de caso y la excepción de falta de legitimación activa, en virtud de lo establecido por el artículo 347 inciso 3ª del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Subsidiariamente, contesta demanda.

En lo sustancial, afirma que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires no es plena, lo cual se condice con las limitaciones impuestas por el artículo 129 CN, en defensa de los intereses del Estado Nacional.

En relación con lo dispuesto por el artículo 121, sostiene que la justicia en las relaciones de consumo, no ha sido transferida a la CABA y que, por lo tanto, sólo cabe concluir que dicha competencia permanece en el EN.

Añade que la Ley Nº 24.588 estableció como regla que la Nación conserva todas las atribuciones no otorgadas por la Constitución Nacional o la ley de garantías a la ciudad, que, por lo tanto, los poderes nacionales son la regla y los locales, la excepción.

Afirma que la autonomía de la CABA se encuentra limitada por su peculiar *status* jurídico y por los intereses del EN mientras la CABA, sea la ciudad capital.

Explica que, desde su perspectiva, la justicia nacional con asiento en la CABA, no es una justicia local sino una justicia federal.

Agrega que la CABA, ha instituido su propio Poder Judicial, al que se han transferido algunas competencias pero no fueros o tribunales y que los límites territoriales de la Justicia Nacional no le dan carácter local.

En este orden, afirma que sólo habrá traspaso de competencias, cuando éste sea expreso e instrumentado en un pacto o convenio de transferencia.

Por otra parte, sostiene que el derecho de consumo no corresponde al derecho de vecindad y que se trata de derecho común, tutelado específicamente en el artículo 42 de la Ley Fundamental.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Añade que, por consiguiente, las cuestiones vinculadas con las relaciones de consumo se hallan sometidas a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeran bajo sus respectivas jurisdicciones.

Por estas razones, el EN, afirma que la justicia con competencia en materia de derecho civil y comercial, en el ámbito de la CABA es de orden nacional y que, siendo las relaciones de consumo materia de derecho común, corresponderá entender en ella a los Tribunales Nacionales y no existiría invasión de competencias ejercidas por la CABA.

Puntualiza que, en virtud del artículo 45 de la Ley N° 24.240, las sanciones impuestas por la Secretaría de Comercio, serán revisables ante la Cámara que crea la Ley N° 26.993, mientras que las sanciones impuestas por la autoridad local, serán revisables por la autoridad local.

En particular, sostiene sobre el daño directo establecido por el artículo 40 *bis* de la Ley N° 24.240, modificado por conducto de la Ley N° 26.993, que no implica que el reclamo de daños y perjuicios distintos de él, no puedan plantearse ante la jurisdicción judicial, dado el carácter facultativo del procedimiento ante el Auditor.

Por otra parte, afirma la inexistencia de lesión de la garantía del juez natural, dado que la respectiva jurisdicción en la materia no fue transferida a la CABA y el juez natural es el juez nacional.

Señala que el COPREC es similar al régimen de mediación previa obligatorio aplicable a causas civiles y al régimen de conciliación instituido por la Ley local N° 757.

Agrega que la norma impugnada resguarda el principio de *in dubio pro actione* y facilita el acceso rápido -sin asistencia letrada obligatoria- a un conciliador especializado y al fuero especial, en el ámbito de la Justicia Nacional y Federal, mediante un procedimiento breve y gratuito.

Sostiene que la nueva regulación no hizo más que reeceptar las reglas del proceso sumarísimo que ya se aplicaban y se aplican en los juicios vinculados con las relaciones de consumo.



Finalmente, ofrece prueba documental e informativa y hace reserva del caso federal.

8.- A fojas 160/166, contesta traslado el Ministerio Público Fiscal y, respecto de la defensa de falta de legitimación activa, reitera los fundamentos vertidos a fojas 2/26, con base en los artículos. 120 y 125 de la Constitución Nacional y en los artículos. 17 y 37 de la Ley N° 1903.

Por otra parte, agrega que, a su entender, se configuran los requisitos para la existencia de un caso judicial, en los términos del artículo 116 de la Constitución Nación, ello a raíz de los intereses generales y colectivos merecedores de tutela judicial, así como también por la interferencia con funciones propias, específicas e indelegables del Ministerio Público Fiscal de la CABA.

9.- A fojas 173/174, el Ministerio Público Fiscal, solicita la ampliación de la medida cautelar otorgada y en consecuencia, pide que se ordene al Ministerio Público de la Defensa de la Nación, que se abstenga de tramitar los concursos (o cualquier otro mecanismo) a fin de cubrir los cargos creados por la Ley N° 26.993.

10.- A fojas 184, este Juzgado rechaza la ampliación de la medida cautelar solicitada, dado que la Procuración General de la Nación no integró la litis, no fue demandada ni citada como tercero.

11.- A fojas 202, se difiere la excepción de falta de legitimación activa opuesta por el EN, para el momento de dictar sentencia definitiva.

12.- A fojas 205, se ponen los autos a disposición de las partes en los términos del artículo 482 CPCCN y ejercen su derecho, ambas partes, a fojas 206/207.

13.- A fojas 232, el EN se allana, con motivo de la celebración del Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Justicia Nacional de las Relaciones de Consumo entre el Estado Nacional y el Gobierno de la CABA, cuya aprobación se encontró sometida a consideración del Congreso de la Nación.

14.- A fojas 264/274, el Ministerio Público Fiscal manifiesta que el Convenio de referencia, fue aprobado el 5 de abril de 2017 por la Legislatura de la CABA, por conducto de la Resolución N° 24/2017.

Añade que el citado Convenio, no llegó a aprobarse en el Congreso Nacional y que se encuentra caduco según el artículo 1° de la Ley N° 13.640.

Asimismo, el Ministerio Público Fiscal informa el dictado de la Ley N° 6286, de la Ley N° 6407 y la modificación de la Ley N° 7 y solicita que se dicte sentencia.

15.- A fojas 350/396 luce el dictamen del Sr. Fiscal Federal, que entiende que la petición de declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 26.993, resultaría improcedente.

Afirma que no resultaría acreditada la inconstitucionalidad alegada, “pues la facultad que la accionante alega violentada ha de surgir de un convenio entre el Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (...) que debe ser ratificado no sólo por la Legislatura local, como lo ha sido, sino también por el Congreso Nacional”, (v. cons. XVI del Dictamen del Sr. Fiscal Federal, 29/04/22).

16.- A fojas 398, este tribunal resuelve dejar sin efecto el llamado de autos para sentencia y requerir informes a las partes.

En tal sentido, ordenó al Ministerio Público Fiscal, que en el plazo de veinte (20) días, indique: (i) si se encuentra constituido íntegramente el Fuero en las Relaciones de Consumo o, en su caso, cual es la estructura actualmente vigente y en funcionamiento; (ii) que competencia tienen los Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario y de Relaciones de Consumo, en materia de relaciones de consumo; (iii) si se encuentran limitados por el tope original



fijado por la Ley N° 26.993 de “Creación de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo” (casos en los cuales se reclame una suma que no supere los 55 salarios mínimos, vitales y móviles) y (iv) cual es la cantidad de causas en trámite, discriminadas por tema y sujeto demandado.

Asimismo, en virtud de los informes acerca del “Actual estado de implementación de los esquemas organizativos administrativos judiciales creados por la Ley 26.993”, entre el 14/03/2015 y el 27/05/2015, suscripto por el Subsecretario de Comercio Interior, Licenciado Ariel Langer y “De situación del Registro Nacional de Conciliadores en las Relaciones de Consumo” al 12/06/2015, suscripto por la Directora Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dra. María Marcela Uthurralt (acompañados por el Estado Nacional en el Punto VI de la contestación de demanda); de la puesta en marcha de los tribunales y fiscalías creados por la Ley N° 26.993 –conf. Decreto N° 741/15- y los Concursos N° 351 y N° 352 (suspendidos a título cautelar en las presentes actuaciones), se requirió al EN, en igual plazo, brinde un informe actualizado, indicando la cantidad de reclamos en materia de consumo iniciados y en trámite, discriminados por rubro, monto y empresas reclamadas. De la misma manera, en el mismo plazo, acompañe un informe actualizado, comprensivo de los siguientes ítems: capacitación; conciliadores inscriptos, distribución de los conciliadores por barrio; disponibilidad horaria por barrios; disponibilidad horaria por días de semana y disponibilidad horaria por barrios y días de la semana.

17.- A fojas 493/497, se presenta como tercero, en los términos del artículo 90 del CPCCN, la “Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional”.

Alega que posee un interés propio, que consiste en el resguardo de la debida prestación del servicio de justicia.

Sostiene que su intervención es motivada por la puesta en funcionamiento de juzgados y fiscalías, en el ámbito de la CABA, que





Poder Judicial de la Nación

**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10**

atentan en contra de la garantía de juez natural y generan inseguridad jurídica.

En este marco, solicita la suspensión de los concursos convocados por la CABA, para dotar a sus funcionarios judiciales de atribuciones en materia de relaciones de consumo, hasta que se arribe a una sentencia definitiva.

Cuestiona los llamados a concursos N° 57 (Juez de 2° Instancia), N° 63 (Fiscal de 1° Instancia), N° 88 (Juez de 1° Instancia) y N° 70 (Juez de 2° instancia), todos convocados, para cubrir cargos en el ámbito local, con competencia en Derecho de Consumo.

Añade que, en autos, existe una medida cautelar que suspende los concursos en el ámbito del EN y solicita su ampliación, a fin de que se suspendan las convocatorias señaladas.

Por último, ofrece prueba documental y plantea el caso federal.

18.- A fojas 499, este Juzgado ordena la formación de un incidente, para el tratamiento de la cuestión formulada por la “Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional”.

19.- A fojas 512, pasan las presentes actuaciones a dictar sentencia, y;

CONSIDERANDO:

I.- Así planteada la cuestión entre las partes, a fin de clarificar mi exposición, en atención a la multiplicidad de planteos existentes, corresponde analizar, en primer término, la excepción de falta de legitimación activa formulada por el Estado Nacional – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ya que, en caso de prosperar, resultaría innecesario pronunciarse sobre el fondo del asunto traído a conocimiento del suscripto.

En caso de superar lo anterior, se abordará la viabilidad de la acción declarativa, en cuanto a la carencia de otra vía alternativa para articular la pretensión.



Luego de ello, y en caso de corresponder, cabe avocarse a la cuestión medular traída a conocimiento del judicante, esto es la solicitud de declarar inconstitucional la Ley N° 26.993. A tal fin, deberá examinarse: **(i)** El régimen federal; **(ii)** El *status* de la CABA en el régimen federal; **(iii)** La supuesta inconstitucionalidad del régimen legal impugnado.

II.- Delimitado el *thema decidendum*, se desentrañará si la parte actora posee legitimación para iniciar la presente acción.

A tal fin, corresponde determinar, si en el *sub lite* existe “caso” o “controversia” con la finalidad de realizar un examen del presupuesto procesal de la legitimación.

II.1.- Al respecto, el Cívero Tribunal tiene dicho que, “cabe recordar que la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista una causa o controversia, según jurisprudencia clásica de este Tribunal, mantenida hasta sus decisiones más recientes (Fallos: 322:528; 326:3007; 340:1084). En palabras de esta Corte, la existencia de “caso” presupone la de “parte”, esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. Es decir, para que exista un caso es imprescindible que quien reclama tenga un interés suficientemente directo, concreto y personal diferenciado del que tienen el resto de los ciudadanos- en el resultado del pleito que propone, de manera que los agravios que se invocan lo afecten de forma “suficientemente directa” o “substancial” (Fallos: 306:1125; 308:2147; 310:606; 326:3007 y 333:1023, entre muchos otros)” (v. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Supercanal S.A. c/ AFSCA y otros”, sentencia del 21/05/2019, Considerandos 3° y 4°).-

II.2.- Bajo estos lineamientos, conviene recordar que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, dispone que “[e]l Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial [de la Ciudad de Buenos Aires]. Está a cargo de un o una Fiscal General, un Defensor o Defensora General y un Asesor o Asesora General de Incapaces, quienes ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Justicia, y por los demás funcionarios que de ellos dependen” (v. art. 124 Constitución de la CABA).

En este orden de ideas, el artículo 125 de la Constitución local, prescribe que “[s]on funciones del Ministerio Público: 1. 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. 2. Velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social. 3. Dirigir la Policía Judicial”.

A raíz de ello, el legislador local sancionó la Ley N° 1903, mediante la cual, establece la estructura del Ministerio Público Fiscal y que “integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dotado de autonomía funcional y autarquía, cuya función esencial consiste en promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social” .

Es en esta inteligencia que la mentada ley, determina que su competencia alcanza para “[i]ntervenir en todos los asuntos en los que se hallaren involucrados el interés de la sociedad y el orden público (...) Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (...) 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 (...) y 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” (v. art. 17 incs. 1º, 2º 5º y 7º, Ley N° 1903).

II.3.- Así las cosas, en el caso de marras, la parte actora pretende que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N° 26.993, en lo vinculado con la posible interferencia del régimen legal, en el plano de la autonomía y jurisdicción de la CABA.

II.4.- En este contexto, el interés invocado por el Ministerio Público Fiscal resulta visible, en especial si se atiende a su atribución particular de “[d]efender 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” (v. art. 17, inc. 7º, Ley Nº 1903).

Es que la función esencial asignada al Ministerio Público Fiscal consiste en la promoción de la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social y la prestación judicial local (v. arts.1º, Ley Nº 1903 y art. 125, Constitución de la CABA).

Todo lo cual, está íntimamente vinculado con la autonomía otorgada constitucionalmente a la CABA, y por lo tanto, su interés preciso radica en el “interés social”, el “interés general de la sociedad” y de las/los vecinas/os de la CABA.

II.5.- En síntesis, en el caso concreto, es posible inteligir que el Ministerio Público Fiscal ha demostrado la existencia de la relación sustancial invocada y la controversia que configura un “caso causa” en estas actuaciones, y, por consiguiente, corresponde rechazar la excepción de falta de legitimación activa planteada por el Estado Nacional – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

III.- Resuelta la excepción de falta de legitimación activa planteada en la causa, a esta altura corresponde abordar la idoneidad de la vía escogida por el accionante. A tal fin, debe examinarse si la demanda cumple con los recaudos que establece el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

III.1.- En este sentido, el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece que “[p]odrá 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” (v. art. 322 del CPCCN).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

III.2.- Ahora bien, vale aclarar que mientras en la acción declarativa de certeza el objeto es hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, en la acción declarativa de inconstitucionalidad el objeto es directamente la pretensión de que una norma sea declarada inconstitucional (conf. Bianchi, Alberto B., “La acción declarativa de inconstitucionalidad” AA.VV., en Cassagne, Juan Carlos [Dir], “Tratado General de Derecho Procesal Administrativo”, T° II, Buenos Aires, La Ley, 2011, pág. 767).

Y si bien en un principio no fue considerada un proceso contencioso y los tribunales se pronunciaban en contra de su admisión al ver en ella un proceso hipotético o meramente conjetural (Fallos: 245:552), los diversos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de 1985, ponen de manifiesto una tendencia favorable a la acción declarativa; y así lo explicó Bidart Campos al sostener que a la antigua y reiterada fórmula acuñada por el cimero Tribunal en el sentido de no existir en el orden federal acciones declarativas de inconstitucionalidad pura, parece ahora venir a sucederle la clara afirmación de que efectivamente existe en el orden nacional tal acción declarativa de inconstitucionalidad (conf. Bidart Campos, Germán José, “¿Hay en el orden federal acción declarativa de inconstitucionalidad?”, E.D. 123-423).

En definitiva, de la inexistencia en el orden nacional de las acciones declarativas de inconstitucionalidad (Fallos: 256:386, entre otros), se fue abonando el camino hacia su admisión (Fallos: 307:1379 y 310:142), en pronunciamientos a partir de los cuales el Máximo Tribunal fue delineando una nueva forma de acción declarativa que el código procesal a nivel nacional no contempla expresamente (pero ciertamente no prohíbe).

Si bien continúa vigente la exigencia de los requisitos propios de un “caso” judicial ello lo es, en la medida en que la cuestión no tenga un carácter simplemente consultivo ni importe una indagación meramente especulativa, sino que responda a un caso y busque precaver efectos de un acto en ciernes -al que se atribuye ilegitimidad y lesión al



régimen constitucional federal- la acción declarativa, regulada en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, constituye un recaudo apto para intentar que se eviten los eventuales perjuicios que se denuncian (Fallos: 318:30, considerando 4° y Bianchi, Alberto B., op. cit.), y que se generarían como resultado de la aplicación de la norma tachada de inconstitucional.

En lo que respecta a la falta de certeza, cuadra señalar que la incertidumbre debe recaer sobre una relación jurídica o en los sujetos que son sus términos, dado que no puede ser motivo de una acción o sentencia meramente declarativa la verificación de la existencia de un hecho, aunque el mismo sea jurídicamente relevante (conf. Peyrano, Jorge Walter, “La acción meramente declarativa, como medio de la plena realización de la garantía jurisdiccional de certeza”, E.D. 52-568).

III.3.- Expuesto lo anterior, es dable señalar que “la acción meramente declarativa tiende a buscar certeza en cuanto a la violación o no de la Constitución (sea directa o indirectamente, por violación de su jerarquía), y en definitiva, cuando la acción meramente declarativa lo es de inconstitucionalidad, la incertidumbre radica en si la decisión adoptada es acorde o no a los preceptos de la Carta Magna; esto es lo que configura la situación de incertidumbre que requiere el artículo 322 del código de rito” (conf. Sala II, in re: “Ruiz, Héctor Lucio c/E.N. – S.E. – Resol. 1.281/06 y otros s/proceso de conocimiento”, expte. N° 20.650/07, de fecha 24/04/12 y sus citas).

En el *sub judice*, existe una conducta explícita por parte del Estado Nacional –a través del Poder Legislativo– que sancionó la Ley N° 26.993 y creó un Sistema Nacional de Resolución de Conflictos de las Relaciones de Consumo.

En este marco, la norma instauró la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, que “[e]l 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





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Apelaciones que correspondan” (v. art. 41 Ley N° 26.993, el resaltado no surge del original).

Por otra parte, el artículo 129 de la Constitución Nacional Argentina, fija que “[l]a Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción (...) Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación...” (v. art. 129 CN, el resaltado no surge del original).

En consonancia, el artículo 1° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fija que la CABA, *“conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”* (v. art. 1° Constitución de la CABA, el destacado es añadido).

Ello sentado, el alcance federal de la Ley N° 26.993, podría colisionar con la autonomía de la CABA, en virtud de lo establecido por las normas citadas (v. arts. 41, Ley N° 26.993, 129 CN, 1° CCABA).-

Entonces, lo cierto es que la norma cuya inconstitucionalidad constituye la controversia de marras, tiene entidad suficiente para sumir a la actora en un estado de incertidumbre acerca de la existencia, alcance o modalidades de la relación jurídica que liga a las partes en una controversia que es actual y concreta al momento de dictarse el fallo (Fallos: 330:2617).

De esta manera, el accionante ha demostrado tener un interés serio y suficiente en la declaración pretendida, pues en definitiva busca certeza en cuanto a la violación o no de la Carta Magna, la incertidumbre radica en si la Ley N° 26.993, es acorde o no a los preceptos de nuestra Constitución Nacional; esto es lo que configura la situación de incertidumbre que requiere el artículo 322 del Código de rito (conf. Sala II, *in re*: “Tecotex SACIFIYA c/ EN-M Agricultura G Y P -Resol 18/10 y SAGPYA Resol 91/03 s/ proceso de conocimiento”, expte. N° 46.963/2010, del 23/12/14 y sus citas).



III.4.- En virtud de lo expuesto, se hallan reunidos los recaudos que exige el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la procedencia de la vía procesal escogida.

IV.- Admitida la viabilidad de la acción, corresponde avocarse a la cuestión medular traída a conocimiento del judicante, esto es, el pedido de declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 26.993, mediante la cual, el Congreso Nacional sancionó el “Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo”.

A cuyo fin, deberá examinarse si la Ley N° 26.993 supera el *test* de validez constitucional. Esto es si el régimen legal impugnado respeta la autonomía de la CABA, en cuanto a la alegada intromisión en el funcionamiento y estructura de su organización judicial y del Ministerio Público Fiscal.

V.- A tal fin, es necesario describir el régimen federal argentino, ya que ello resulta clave para resolver la problemática referida en el considerando anterior.

V.1.- En este sentido, la Nación Argentina, adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, en la cual, cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías prescriptos por la Carta Magna, asegurando la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, será garante de cada provincia el respecto del goce y ejercicio de sus instituciones (conf. arts. 1° y 5° de la CN).

En esta inteligencia, “[l]as provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” y “[s]e dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal” (v. arts. 121 y 122, de la CN).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

En este orden de ideas, la Ley Suprema dispone que “[l]a Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación [y que] las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella” (v. art. 31 de la CN).

De forma concordante, la Constitución Nacional establece que “[c]ada provincia dicta su propia constitución, (...) asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (v. art. 123, de la CN).

Así pues, “[l]as provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros” (v. art. 126 de la CN).

Por su lado, en relación con la CABA, la Constitución Nacional reza 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 sea capital de la Nación...” (v. art. 129 de la CN).

Ulteriormente, el artículo 1° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece que “[l]a Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y



representativa. Todos los actos de gobierno son públicos. Se suprimen en los actos y documentos oficiales los títulos honoríficos de los funcionarios y cuerpos colegiados. La Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal” (v. art. 1º, de la Constitución de la CABA).

V.2.- Así, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que el sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de "lealtad federal" o "buena fe federal", conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse el abuso de las competencias de un Estado Federado en detrimento de los otros.

De esta forma, el ideario federal en el que descansa nuestro sistema de gobierno parte de la base de que el Estado Nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios coordinan sus facultades “para ayudarse y nunca para destruirse” (“Bazán”, Fallos: 342:509 y “Telefónica Móviles Argentina”, Fallos: 342:1061, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 9º).

En otros términos, el “principio rector del federalismo argentino implica asumir una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal “*in totum*”, lo cual se encuentra ligado al armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la “*buena fe*”, de la “*coordinación*” y de la “*concertación*” *recíproca*” entre los distintos estamentos de gobierno, pues esos principios constituyen el modo razonable para conjugar los diferentes intereses en juego y encauzarlos hacia la satisfacción del bien común”. (Fallos 340:1695 y Fallos 344:809, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional Poder Ejecutivo Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Voto de los Dres. Maqueda y Rosatti, Considerando 4º).

De esta manera, “el federalismo argentino es una combinación de dos fuerzas: una *centrípeta* y otra *centrífuga*. La primera, que va desde la periferia hacia el centro, supone la existencia de una unidad en el Estado nacional argentino, que es soberano, mientras que la segunda, del centro hacia la periferia, implica la descentralización que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 10

permite la existencia de una pluralidad de provincias, que son autónomas”. Precisamente, el esquema federal pugna por establecer la unidad dentro de la variedad funcionalizando los principios de autonomía y participación” (conf. Bazán, Víctor, “El sistema federal argentino: Actualidad y perspectivas”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XIX, Bogotá, 2013, págs. 239, 240).

V.3.- En mérito de lo expuesto, es posible afirmar, como primera conclusión, que nuestro federalismo conlleva el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno bajo las reglas de la “buena fe”, de la “coordinación” y de la “concertación” recíproca” entre los distintos estamentos de gobierno, mediante el cual, cada estamento conserva materias exclusivas y otras que son concurrentes.

VI.- Sentado ello, debe analizarse el *status* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el régimen federal prescripto.

VI.1.- Sobre el particular, nuestra Ley Fundamental dispone que la Ciudad Autónoma 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” (v. art. 12 de la CN).

Mientras que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que “corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca” (v. art. 106 de la Constitución de la CABA).

Por otra parte, la Ley N° 24.588 “garantiza los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación” (v. art. 1º, Ley N° 24.588).



La aludida ley prescribe que “[s]in perjuicio de las competencias de los artículos siguientes, la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones” (v. art. 2º, Ley N° 24.588).

En esta inteligencia, “[l]a ciudad de Buenos Aires, será continuadora a todos sus efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La legislación nacional y municipal vigente en la ciudad de Buenos Aires a la fecha de entrada en vigencia del Estatuto Organizativo al que se refiere el artículo 129 de la Constitución Nacional seguirá siendo aplicable, en tanto no sea derogada o modificada por las autoridades nacionales o locales, según corresponda” (v. art. 5º, Ley N° 24.588)

Por último, la denominada Ley Cafiero precisa que “[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, y que [l]a ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales” (v. art. 8º, Ley N° 24.588).

VI.2.- Ahora bien, el Alto Tribunal ha interpretado el alcance del *status* político de la CABA, al denominarla como “una *ciudad constitucional federada*” porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen (v. CSJN, *in re*: “Bazán”, Fallos: 342:509, considerando 3º y “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Provincia de Córdoba Fallos: 342:533, considerando 12º).

Ello así, el Máximo Tribunal sostuvo que “la Ciudad de Buenos Aires tiene una aptitud semejante a la de las provincias argentinas para ejercer plenamente la jurisdicción y, con ello, para realizar la autonomía que le fue concedida por el artículo 129 de la Constitución” (v. CSJN, *in re*: “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba”, Fallos: 342:533, considerando 7º).

En esta tesitura, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, afirmó que “la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un puesto





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

equiparable al de las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de esta Corte establecida en el artículo 117 de la Constitución Nacional (v. *ibidem*,., v. especialmente considerando 17).

En este andarivel, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que “la ley 24.588, que en su art. 8° dispone que ‘la justicia nacional y ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación’, es reglamentaria del art. 129 de la Constitución Nacional (Fallos: 329:5438 y “Corrales”, Fallos: 338:1517)

De este modo, el Máximo Tribunal ha dicho que “en cumplimiento de la norma constitucional referida se sancionó en el año 1996 la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo declarado en su Preámbulo de ‘afirmar su autonomía’ y ‘organizar sus instituciones’. Respecto de su Poder Judicial, el artículo 106 de su texto previó que le corresponde ‘el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales’ *Específicamente en relación al traspaso de los jueces nacionales, la cláusula transitoria decimotercera facultó al Gobierno de la Ciudad ‘para que convenga con el Gobierno Federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad, de cualquier instancia, sean transferidos al Poder Judicial de la Ciudad, conservando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces. (...) Esta facultad no impide que las autoridades constituidas puedan llegar a un acuerdo en términos diferentes, para lograr una transferencia racional de la función judicial. En todos los casos el acuerdo comprenderá, necesariamente, la transferencia de las partidas presupuestarias o la reasignación de recursos conforme al artículo 75, inciso 2°, de la Constitución Nacional” (v. “Bazán”, Fallos: 342:509, considerando 4°, del voto de la mayoría).*

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que “[l]os poderes de las provincias son originarios e



indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expesos, pero aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias” (Fallos 346:361, entre otros).

Así, nuestro federalismo “es `dual` en algunos aspectos básicamente identificados en las prohibiciones del art. 126 CN (...) y en las garantías dadas a las provincias en el art. 5º (correlacionándose con los arts. 122 a 125...). Pero la evolución constitucional (a pesar de que el juego de los arts. 121 y 126 parece *iudicar* a un constituyente que quiso un federalismo categóricamente “dual”) ha ido derivando en amplias zonas de concurrencia y ellas implican la posibilidad de zonas de regulación potencialmente mixta, simultánea, de Nación y de los poderes locales” (conf. Arballo, Gustavo, “¿Federalismo “dual” o de “torta marmolada”?, comentario al artículo 121 en “Constitución de la Nación Argentina comentada”, T. II, Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastian, Buenos Aires, La Ley, 2019, pág. 1173)

Por tal motivo, “[d]ebe aclararse que las facultades concurrentes no suponen necesariamente exclusión recíproca entre sí, pues, cabe la posibilidad de que su ejercicio pueda conciliarse, coordinarse o complementarse (...). La concurrencia plantea la necesidad de encontrar paradigmas adecuados para hacer un administrado deslinde de los solapamientos competenciales entre nación o provincias...” (*ibidem*, pág. 1175)

VI.3.- Atento a lo precedentemente expuesto y a la doctrina emanada de los fallos del Alto Tribunal, cabe afirmar que, la CABA, no constituye ni una unidad política provincial ni una unidad política municipal, sino que resulta calificable como una “ciudad constitucional federada” (Fallos 342:509; 342:533), que integra de modo directo el sistema federal argentino, conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

VII.- A esta altura del relato y habiendo, determinada la estructura de reparto de competencias dentro del Federalismo y, a su vez, que la CABA constituye una jurisdicción de primer orden, junto con el Estado Nacional y las provincias, en el mentado reparto de competencias, inserto en el contexto de su calidad de “ciudad constitucional federada”, cabe adentrarse en la cuestión de fondo, la cual estriba en estudiar la constitucionalidad de la Ley N° 26.993, en el marco de las reglas del federalismo.

A tal fin, deben conjugarse armónicamente los preceptos de la ley atacada, a la luz de los principios del Federalismo prescriptos, de las Cláusulas de Comercio y de los Códigos de fondo, dada la posible coexistencia de actos de comercio federal y local.

VII.1.- Sentado lo expuesto, y en lo que respecta al análisis del planteo de inconstitucionalidad expresado por la accionante, vale recordar, que nuestro Máximo Tribunal, ha dicho que “[l]a declaración de inconstitucionalidad de una norma constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como ultima *ratio* del orden jurídico; por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 345:951; 339:323; 344:3458; 345:165; 346:182, entre muchos otros).-

De igual modo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resolvió que “[l]a invalidez de una norma es siempre la última ratio de la interpretación, a la que solo debe acudir cuando no exista alternativa de mantenerla dentro del sistema normativo pues siempre debe estarse a favor de la validez de las normas (Fallos: 14:425; 147:286; 335:2333; 340:1795, entre muchos otros).

VII.2.- Así las cosas, corresponde efectuar una reseña de la norma impugnada en la causa.

VII.2.1.- Sobre el particular, la **Ley N° 26.993** (BO 29/09/2014), crea el Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo.



Así, establece la “Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo”, el “Servicio de conciliación previa en las Relaciones de Consumo” (COPREC) y la “Auditoría en las Relaciones de Consumo”.

A su vez, dispone modificaciones legislativas sobre la Ley N° 24.240.

En este orden de ideas, crea la **Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo** y fija que, “[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” (v. art. 41, Ley N° 26.993).

Dispone que, estará conformada por ocho (8) Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo, con una Secretaría cada uno y por la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, que actuará como Tribunal de Alzada de los Juzgados creados, como tribunal competente en el recurso directo interpuesto en contra de la resolución dictada por el Auditor en las Relaciones de Consumo y como instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes 22.802 y 24.240, sin las limitaciones por el monto dispuestas en el art. 42. (v. art. 45, Ley N° 26.993).

VII.2.2.- En este marco, estipula que la competencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo será sobre 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” (v. art. 42, Ley N° 26.993).

Luego, fija que el juez competente será el del lugar del consumo o uso, el de celebración del contrato, el del proveedor o prestador o el del domicilio de la citada en garantía, a elección del





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

consumidor o usuario. El demandante deberá acreditar el cumplimiento de la instancia previa de conciliación establecida en la norma (v. art. 50, Ley N° 26.993).

VII.2.3.- En cuanto a la legitimación la ley prevé que, “a) Ante los *Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo*, las personas enunciadas en los artículos 1° y 2° de la ley 24.240 y sus modificatorias, la autoridad de aplicación de dicha ley y de la ley 22.802 y sus respectivas modificatorias, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas y debidamente registradas, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público; b) Ante la *Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo*, las personas enunciadas en los artículos 1° y 2° de la ley 24.240 y sus modificatorias, la autoridad de aplicación de dicha ley y de la ley 22.802 y sus respectivas modificatorias, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas y debidamente registradas, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público” (v. art. 51, Ley N° 26.993, el resaltado no surge del original).

Además, la mentada ley estipula que regirán los principios de celeridad, intermediación, economía procesal, oralidad, gratuidad y protección para el consumidor o usuario, (v. arts. 3°, 30, 53, 55 y 56, Ley N° 26.993).

VII.2.4.- Asimismo, la norma crea un “**Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo**” (COPREC), que “actuará a nivel nacional, mediante su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las dependencias, delegaciones u oficinas móviles que se establezcan en el resto del país” (v. art. 1°, Ley N° 26.993).

Su competencia “se determinará por el lugar de consumo o uso, por el de celebración del contrato, por el proveedor o prestador o por el domicilio de la citada en garantía, a elección del consumidor o usuario” (v. art. 5°, Ley N° 26.993).

A su vez, se establece el “Sistema Electrónico de Resolución de Conflictos” que será de uso obligatorio para los proveedores y/o prestadores para el acceso al COPREC, en caso de que



la controversia no alcanzara una solución” (v. art. 1° bis, 6°, 7°, 8°, 10°, 11 y 15, Ley N° 26.993).

VII.2.5.- Por otra parte, la Ley N° 26.993 crea la **“Auditoría en las Relaciones de Consumo”**, que “tendrá asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las dependencias, delegaciones u oficinas fijas o móviles que se establezcan en el resto del país” y “[s]erá ejercida por los auditores en las relaciones de consumo, los cuales se constituirán como autoridad independiente, con carácter de instancia administrativa” (v. art. 22, 2° párrafo, Ley N° 26.993).

Su competencia corresponde a “las controversias que versen sobre responsabilidad por los daños regulados por el Capítulo X del Título I de la ley 24.240 y sus modificaciones, promovidas por los consumidores o usuarios comprendidos por el art. 1° de la citada ley, hasta la suma equivalente al valor de quince (15) Salarios Mínimos Vitales y Móviles”. Su decisión podrá ser recurrida ante “la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo o ante la Cámara de Apelaciones correspondiente”, con patrocinio letrado obligatorio. (v. arts. 27 y 38, Ley N° 26.993).

VII.2.6.- En este sentido, la Ley N° 26.993, establece ciertas disposiciones relevantes acerca de la instancia recursiva.

En efecto, el artículo 44, la norma impugnada crea la **“Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo”**, con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (v. art. 44, Ley N° 26.993).

A su vez, el artículo 45 de la referida ley, reza que “actuará: a) Como Tribunal de Alzada de los Juzgados Nacionales creados por el art. 43 de la ley, b) Como tribunal competente en el recurso directo previsto en el artículo 39 de la ley, c) *Como instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes 22.802 y 24.240 y sus respectivas modificaciones o las que en el futuro se sustituyan*. A tal efecto, no se encontrará limitada por el monto establecido en el artículo 42 de la presente ley (v. art. 45, Ley N° 26.993, el destacado es añadido).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Así, por conducto del artículo 60 de la ley impugnada, se modifica el artículo 45 de la Ley N° 24.240, que regula las actuaciones administrativas motivadas por infracciones a la ley.

En lo sustancial, dispone que “[l]os actos administrativos que dispongan sanciones, *únicamente serán impugnables mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, o ante las Cámaras de Apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda (...) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales bajo los principios aquí establecidos*” (conf. art. 60, Ley N° 26.993, el resaltado no surge del original).

VII.2.7.- En otro acápite, el régimen legal prescribe **modificaciones legislativas en la Ley N° 24.240** (v. arts. 58 a 73, Ley N° 26.993).

En esta tesitura, estipula modificaciones sobre el daño directo previsto en el artículo 40 bis de la Ley N° 24.240 y sobre las actuaciones administrativas dispuestas por conducto del artículo 45 de la Ley N° 24.240 (v. art. 59, Ley N° 26.993).-

VII.2.8.- Finalmente, en lo que aquí importa, la Ley N° 26.993, invita “a las jurisdicciones locales a adherir a la (...) ley, para lo cual deberán adecuar sus regímenes procesales y/o procedimentales”. Así, se las invita “a la creación del fuero del consumidor y/o determinar qué tribunal será competente a efectos de adecuarse a la (...) ley” (v. art. 77, Ley N° 26.993, el resaltado no surge del original).

En esta inteligencia, la mentada ley fija que “[l]a opción de las vías procesales previstas en la ley no será causal de restricción o limitación alguna para que el consumidor o usuario pueda ejercer plenamente sus derechos y accionar ante la justicia en la jurisdicción local” y que “se encomienda a la autoridad de aplicación nacional de la ley 24.240 (...) la gestión y celebración de convenios de cooperación, complementación y asistencia técnica con las mencionadas jurisdicciones” (v. art. 77, Ley N° 26.993).



VII.3.- Apuntado el plexo normativo aplicable, es menester señalar el alcance interpretativo de las cláusulas constitucionales del “Comercio” y “De los Códigos de fondo”.

VII.3.1.- Por una parte, la “**Cláusula de Comercio**” implica la distribución de facultades del Estado Nacional y de las provincias, relacionadas con el comercio en la República Argentina.

La citada cláusula, fijada en el artículo 75 inciso 13 de la Constitución Nacional Argentina, fija que “[c]orresponde al Congreso Nacional: ...13. “Reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí”. Es, “en primer término, una fuente positiva de poder del gobierno central, y al mismo tiempo, una fuente de restricciones implícitas a los poderes locales en cuanto se trata de regular y gravar el comercio. La cláusula comercial, en compañía de otros dispositivos constitucionales, tales como aquellos que establecen prohibición de establecer aduanas interiores (art. 9), el derecho a la libre circulación interior de los efectos de producción o fabricación nacional así como los géneros o mercancías de toda clase (art. 10), la imposibilidad de imponer derechos de tránsito dentro del territorio nacional (art. 11), la veda de trato discriminatorio en la navegación interior (art. 12) y la libre navegación de los ríos interiores (arts. 26 y 75 inc. 10) se erige como el marco jurídico por el cual se configura la dimensión territorial del mercado nacional” (Muñoz, Ricardo Alberto (h), “La Cláusula de Comercio y sus implicancias en el Federalismo Regulatorio” Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013, pág. 872 -873).

El instituto tiene su origen en la figura similar prevista en la Octava Sección, párrafo 3º de la Constitución de los Estados Unidos, que dispone que “[e]l Congreso tendrá facultad (...) 3. Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias”. Considerada por primera vez en 1824, por la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el precedente “Gibbons vs. Ogden”, ésta “le dio un lato alcance a su extensión (“el poder del Congreso sobre el comercio interestatal es pleno y completo por sí mismo, puede ser





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

ejercido en su más amplia medida y no reconoce limitaciones aparte de aquellas establecidas en la Constitución). “[D]esde las premisas adoptadas en “*Gibbons*”, todo arco de relaciones, todo asunto u objeto que pueda proyectarse de algún modo a más de un Estado, está sujeta al influjo de la cláusula de comercio, y , por ende, susceptible de una regulación federal que se impone a la estadual” (conf. Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastian, “Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina”, T. I, Buenos Aires, La Ley, Buenos Aires, 2016, pág. 349)

En este sentido, “[l]a cláusula estaba llamada a tener un rol clave para dar carta de ciudadanía a la creciente actividad regulatoria del Estado en “*NLRB (National Labor Relations Board) vs. Jones & Laughlin Steel Corp.*” de 1937, en el que la Corte reconocerá que dentro de su esfera estaban comprendidas no sólo las vías, medios, personas y cosas del comercio interestatal, sino también toda actividad intraestatal que guardara una “sustancial relación” (*national basis test*) con el comercio interestatal”.(Arballo, Gustavo ... op. cit. p. 349).

Posteriormente, en 1995, la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos se pronunció en “*United States vs. Alfonso D. López Jr*” y en 2000 en “*United States vs. Morrison*”, precedentes que marcaron un cambio de paradigma, ya que estos establecieron los tres supuestos en los cuales se delimitan los límites del poder de regulación en virtud de la Cláusula de Comercio y su posible influencia en el comercio interestadual.

En este orden, se dispuso que el Congreso Federal: (i) puede regular el uso de los canales de comercio interestatal, (ii) está facultado para regular y proteger la instrumentación del comercio interestatal de personas, cosas (iii) puede regular las actividades que tengan una relación sustancial con el comercio interestatal.

De similar manera, nuestra Cláusula de Comercio, confiere al Congreso Nacional la facultad para regular el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, estableciendo un criterio de reparto de competencias (v. art. 75 inc. 13, Constitución de la Nación Argentina).



VII.3.2.- Ahora bien, es dable remarcar que la Ley N° 24.240 fue dictada en virtud de las atribuciones del Congreso previstas la **“Cláusula de los Códigos de fondo”**, fijada en el artículo 75 inciso 12 de nuestra Ley Fundamental, que lo facultan para “[d]ictar los códigos Civil, Comercial, Penal de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, **sin que tales Códigos alteren las jurisdicciones locales correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones ...**” (v. art. 75 inc. 12 de la Constitución de la Nación Argentina, el resaltado no surge del original).

Así, el Alto Tribunal estableció que “[l]a ley 24.240 integra el derecho común, toda vez que resulta complementaria de los preceptos contenidos en los Códigos Civil y de Comercio” (Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema- D. 1582. XL. Rex Dilena Silvia Delia c/ Peugeot Citroen Argentina S.A. s/ Demanda Ordinaria, 20/02/2007 Fallos: 330:133)

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia dispuso que “[l]a ley 24.240 (...) **no altera las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones...**”. (C. 910. XXXV. COM Flores Automotores S.A. s/Recurso Ley 2268/98 11/12/2001 Fallos: 324:4349).

VII.3.2.1.- En esta tesitura, es dable resaltar que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció en diversos precedentes, en el marco de conflictos planteados con fundamento en la Ley N° 24.240 y resolvió, según el caso particular, la intervención de la jurisdicción local o federal.

En razón de ello, se decidió que “[e]s competente la justicia en lo civil y comercial **federal** para entender en la demanda iniciada contra una empresa distribuidora del servicios de energía eléctrica con el objeto de que, en los términos de lo dispuesto en las leyes 24.065 y 24.240, se deje sin efecto la medición y ulterior facturación del servicio de suministro de energía eléctrica, toda vez que más allá de que la parte actora funde también su pretensión en normas que integran el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

derecho común como la ley 24.240, la cuestión debatida no se halla ceñida exclusivamente a una relación contractual entablada entre particulares, ni tampoco se trata estrictamente de una mera desavenencia comercial entre un usuario y la empresa prestataria del servicio sino por el contrario, la solución del pleito se vincula, de manera directa, con aspectos que refieren a **la interpretación y aplicación de las normas de naturaleza federal** que conforman el marco regulatorio de la actividad (ley 24.065, decreto 1398/92 y disposiciones modificatorias y reglamentarias)." (CCF 009553/2019/CS001 Nofal, Miranda c/ Edenor S.A. s/ Daños y Perjuicios, 22/04/2021, Fallos: 344:684, el resaltado no surge del original)

De igual manera, se resolvió que "[s]i la asociación actora pretende que se prohíba a la demandada, respecto de los usuarios del servicio de telefonía fija, incluir en las facturas el cobro del concepto "incremento de aportes patronales" y se la condene a reintegrar las sumas que hubieran abonado por dicho rubro, más allá de que funde su pretensión en normas que, como la ley 24.240, integran el derecho común, lo medular de la cuestión planteada exige -esencial e ineludiblemente- interpretar el sentido y los alcances de las normas de naturaleza federal que regulan lo atinente al servicio básico telefónico y que se vinculan con la cuestión discutida en la causa por lo que **la materia es de carácter federal** y dicho fuero deberá entender en la causa" (Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite-. FTU 006514/2016/CS001 Asociación de Consumidores del NOA c/ Telecom Argentina S.A. s/ Daños y Perjuicios, 05/04/2018 Fallos: 341:317, el resaltado no surge del original).

Por el contrario, **en otras circunstancias, el Tribunal Cimero decidió que correspondía la intervención de la justicia local** para dirimir controversias originadas en la Ley N° 24.240.

En igual sentido ha dicho que, "[c]orresponde a la justicia **local** -y no a la federal- conocer en el recurso de apelación deducido conforme el artículo 45 de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor interpuesto por una empresa de cable contra una **multa impuesta por la autoridad local por infracción a la citada ley a raíz de un reclamo de**



un abonado dado el carácter de derecho común de la normativa en la que se funda el acto impugnado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75, inc. 12, de la Constitución Nacional” (Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite, CSJ 004188/2015/CS001 Cablevisión S.A. s/ Recursos Directos, 19/04/2016, el resaltado no surge del original)

VII.3.2.2.- De la misma manera, dispuso que “[c]orresponde a la justicia **provincial** -y no a la federal- conocer en el recurso de apelación interpuesto en los términos del art. 45 de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor interpuesto por Cablevisión contra la disposición 284/2013 de la Subsecretaría de Comercio del Chaco **en función del carácter de derecho común de la citada ley en la que se funda el acto impugnado**, y de la interpretación del citado artículo 45 por lo que resultan excluidas de sus previsiones las sanciones administrativas dictadas por la autoridad local. (Del dictamen de la Procuración General al que la Corte remite, CSJ 002828/2015/CS001 Cablevisión S.A. s/ Ley 24.240 – Defensa de la Competencia, 20/10/2015, el resaltado no surge del original).

VIII.- Por todo lo expuesto, en base a la normativa y jurisprudencia citadas, debe evaluarse la validez de la Ley N° 26.993, ya que la ley en pugna debe respetar los contornos constitucionales establecidos por la Cláusula de los Códigos y la Cláusula del Comercio, en el marco de las facultades exclusivas y concurrentes de las unidades políticas de nuestro federalismo, los poderes reservados a las provincias en la Constitución Nacional y las prohibiciones allí dispuestas (v. arts. 121 y 126, CN).

VIII.1.- Al respecto, el Tribunal Címero estableció que “[c]uando se plantea un caso de conflicto de normas constitucionales y de pluralidad de fuentes, debe aplicarse la regla de la interpretación coherente y armónica y dicho estándar exige: a) delimitar con precisión el conflicto de normas y fuentes a fin de reducirlo al mínimo posible, para buscar una coherencia que el intérprete debe presumir en el ordenamiento normativo; b) proceder a una armonización ponderando los





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

principios jurídicos aplicables; c) considerar las consecuencias de la decisión en los valores constitucionalmente protegidos (CSJN, Price, Brian Alan y Otros s/ Homicidio Simple, 12/08/2021 Fallos: 344:1952, Voto del juez Lorenzetti).

En este orden, “[c]uando en el caso se debe ponderar la libertad de comercio, la protección del trabajo, el federalismo, y la descentralización institucional de las decisiones, en distintas fuentes de derecho, la tarea judicial consiste en establecer un diálogo entre ellas (arts. 1° y 2° del Código Civil y Comercial de la Nación), de modo que la interpretación sea coherente y armónica, considerando las consecuencias de la decisión en los valores constitucionalmente protegidos” (v. CSJN, Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, 20/05/2021, Fallos: 344:1151, Voto del Ministro Lorenzetti).

Así pues, “[a]un cuando la diferenciación entre los ámbitos de actuación reservados a la Nación y a las provincias pueda parecer evidente, no cabe excluir la posibilidad de que el ejercicio de las facultades delegadas a la Nación para el dictado de los códigos de fondo alteren las jurisdicciones locales (artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional) o que exista una absoluta y directa incompatibilidad entre el ejercicio de las facultades no delegadas por las provincias y las normas de fondo; así la interpretación de ambas competencias debe ser armónica” (v. CSJN, Price, Brian Alan y Otros s/ Homicidio Simple, 12/08/2021 Fallos: 344:1952).

VIII.2.- Atento a lo expuesto y, aplicando una interpretación armónica del plexo legal, es posible concluir que los tribunales creados por la Ley N° 26.993, no vulneran el sistema federal, dado que se encuentran dentro de la órbita de las facultades concurrentes.

Igual solución se alcanza, siendo el derecho de consumo, **derecho común**, en el marco de la Cláusula de los Códigos, explicada en el precedentemente.

Desde la óptica, de la Cláusula de los Códigos, resulta que el derecho de consumo es derecho común, que no altera “las



jurisdicciones locales correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones” (v. art. 75 inc. 12 CN).

VIII.3.- Ahora bien, el Estado Nacional y la CABA comparten facultades concurrentes sobre la materia de consumo y, por consiguiente, ambos tienen potestad para regular el servicio de justicia, lo cual se traduce que, en este punto, la creación de los tribunales respeta el principio de “buena fe federal” al no inmiscuirse en el ámbito reservado a la CABA.

En efecto, en la actualidad, coexisten armónicamente tanto los Juzgados Nacionales en lo Civil y Comercial Federal, que tratan los conflictos de consumo de índole federal y, por otra parte, los Juzgados en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, que resuelven los asuntos de consumo de naturaleza local.

Ello permite comprobar el desenvolvimiento armónico de las competencias jurisdiccionales, debido a que el Estado Nacional - mediante el Poder Legislativo Nacional- entiende necesario crear juzgados federales de consumo, frente a ello, el magistrado debe contemplar una “deferencia” hacia la política organizativa de la justicia.

Ello por cuanto, en el contexto de la autonomía del gobierno nacional de organizar la justicia federal, se inserta en el federalismo y la distribución de competencias (v. *mutatis mutandi* CSJN, *in re*: “GCBA c/ EN...” *op. cit.*).

Empero, dicha prerrogativa encuentra su límite en las competencias reservadas y no delegadas a las jurisdicciones provinciales y de la CABA.

VIII.4.- Ahora bien, el reverso del límite trazado frente a las unidades políticas provinciales y de la CABA, está constituido por las competencias *delegadas y expresas al* gobierno federal. Esta circunstancia se traduce, en el caso en concreto, en el hecho de que las provincias y la CABA no pueden oponerse a la creación de tribunales federales.

En este marco, conviene recordar que los informes agregados en la causa (v. fs. 400 y ss), comprueban que, tanto el Estado





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Nacional -mediante la Ley N° 26.993- como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -a través de las Leyes Nros. 6286 y 6485- desarrollan el ejercicio de la potestad jurisdiccional en sus respectivas jurisdicciones, coexistiendo de buena fe y funcionando de forma cooperativa, coordinada y concurrente.

Entonces, el deslinde de competencias efectuado por la accionante y la accionada, atendiendo cuidadosamente a las circunstancias del caso, no plantea conflicto, dado que no se anulan, ni se excluyen entre las unidades políticas (Fallos: 3:131; 7:373; 51:349; 105:273; 114:282, 137:212; 150:419; 174:358; 235:571; 243:98; 302:1181; 320:619; 331:1412, entre otros).

VIII.5.- En esta inteligencia, “dentro de nuestro diseño constitucional es el Congreso el ámbito en donde las diferentes representaciones políticas exponen sus opiniones y donde deben encontrarse los puntos de convergencia para zanjar los distintos conflictos de intereses; este argumento deliberativo impide a los magistrados avanzar sin más sobre las leyes (...) y solo ante el excepcional ejercicio del control de constitucionalidad es que los jueces se encuentran habilitados para invalidar decisiones del Poder Legislativo” (Fallos: 340:1025; 341:545; 342:411 y; 917, entre otros).

Ello por cuanto, “[l]a misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, y de ahí que un avance de este poder menoscabando las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público y de ahí que un avance de este poder menoscabando las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público” (conf. Fallos: 155:248; 272:231; 308:1848 y CSJN, *in re*: “Sisti, Pedro Luis y otro c/ Estado Nacional y otros s/ Amparo”, Expte. N° CSJ 738/2016, sentencia del 15/04/2021, entre muchos otros).



En este orden de ideas, este criterio puede rastrearse en un inveterado antecedente de 1793 en que la Corte Suprema de Justicia Norteamericana declinó contestar una consulta efectuada por Jefferson como Secretario de Estado, acerca de cuestiones de política internacional, neutralidad y tratados entre Inglaterra y Francia. En esa oportunidad sostuvo que la división de poderes y la función judicial desempeñada lo impedían (v. Bianchi, Alberto, “Control de constitucionalidad”, Tomo 1, Buenos Aires, Abaco, 2002, pág. 281 y su cita).

Por ende, en el caso en concreto y en este punto, no se avizora que la sanción de la Ley N° 26.993 vulnera las competencias locales y, por lo tanto, no corresponde analizar el mérito o eficacia de la creación de los Tribunales locales en materia consumeril.

VIII.6.- En mérito de todo lo expuesto, y toda vez que en la actualidad coexisten tribunales con competencia federal y otros, con competencia local que dirimen las cuestiones vinculadas a las relaciones de consumo, según si la controversia versa respecto de cuestiones federales o locales (v., Justicia Nacional en lo Civil y Comercial Federal -o en los que en el futuro asuman esta competencia en los términos de la Ley N° 26.993- y, la Justicia en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la CABA), corresponde rechazar el planteo de inconstitucionalidad de la Ley N° 26.993, con excepción del artículo 45 inciso c, de la ley mencionada.

IX.- Distinta es la solución del planteo de inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley N° 26.993.

IX.1.- Al respecto, es menester recordar que la norma, en su inciso c), se refiere al *iter* recursivo de los actos administrativos dictados por la autoridad de aplicación de la Ley N° 24.240 y establece que la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo será competente para actuar como instancia judicial revisora de las referidas sanciones administrativas.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

Ahora bien, a través del artículo 44 de la Ley N° 26.993, se crea la “Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo”, con asiento en la Ciudad de Buenos Aires.

Luego, el artículo 45 de la Ley N° 26.993 dispone que, “[l]a Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo actuará: a) Como Tribunal de Alzada de los Juzgados Nacionales creados por el art. 43 de esta ley; b) Como Tribunal competente en el recurso directo previsto por el art. 39 de esta ley; **c) Como instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes 22.802 y 24.240 y sus respectivas modificaciones, o las que en el futuro las sustituyan.** A tal efecto, no se encontrará limitada por el monto establecido en el artículo 42 de la presente ley” (v. art. 45, Ley N° 26.993) (el resaltado no surge del original).

Por otra parte, el artículo 3° de la Ley de la CABA N° 6.407 (promulgada el 18 de marzo de 2012), modifica el artículo 14 de la Ley de la CABA N° 757 y dispone que “[t]oda resolución sancionatoria dictada por la Autoridad de Aplicación **podrá ser recurrida por vía de recurso de apelación ante la Cámara de Apelaciones de la Justicia en las Relaciones de Consumo de la Ciudad.** 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 devolutivo. La Autoridad de Aplicación podrá requerir la intervención de la Procuración General en cualquier caso que estime conveniente elevándole directamente las actuaciones” (v. Ley CABA N° 6.407)(el resaltado es añadido).

IX.2.- De este modo, es dable inferir que ambas Cámaras podrán intervenir en la tramitación de los recursos planteados en contra de las resoluciones sancionatorias dictadas por la Autoridad de Aplicación de Consumo local.

En este contexto, conviene tener presente lo establecido por los artículos 41 y 42 de la Ley N° 24.240, de las cuales se desprende que la Ciudad de Buenos Aires, como autoridad de aplicación local, *tendrá facultades concurrentes* con la autoridad de aplicación nacional, en



lo concerniente al control y vigilancia en el cumplimiento de la ley (conf. art. 42 de la Ley N° 24.240).

En efecto, “[l]a Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las provincias actuarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de esta ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones”, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley N° 24.240.

De ello se sigue que, sí los actos administrativos dictados en virtud de presuntas infracciones verificadas por la autoridad local de la CABA, no podrían ser revisadas por la Cámara Nacional de Apelaciones de Consumo, sin contrariar lo expresamente establecido por el artículo 41 de la Ley N° 24.240 y lo dispuesto por el art. 3° de la Ley de la CABA N° 6.407, que establece como instancia revisora de todas las resoluciones sancionatorias dictadas por la Autoridad de Aplicación, (v. art. 45 inc. c) de la Ley 26.993).

IX.3.- Ahora bien, la tensión constitucional se verifica en la actual redacción del artículo 45, inciso c) de la norma N° 26.993, toda vez que al emplear la primera fuente de exégesis de la ley, la cual es su letra (Fallos: 323:620; 325:830, entre otros) es posible colegir que el plexo citado se establece como única instancia revisora de las sanciones administrativas de las Leyes Nros. 22.802 y 24.240, vulnera los artículos 1°, 5°, 31, 121 y 129 de la Constitución Nacional.

Ello por cuanto, el artículo 45 de la Ley N° 26.993 al no distinguir las competencias concurrentes se entromete en la estructura organizativa jurisdiccional de la CABA, ya que absorbe los conflictos no resueltos por las Autoridades de Aplicación Locales (vgr. La Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor de la CABA) vaciando de contenido la potestad de regulación del derecho de consumo ordinario de la accionada.

En definitiva, abusa de las competencias implícitas y reservadas de la CABA, en materia de derecho consumeril local, en su calidad de ciudad constitucional federada, soslayando el armónico desenvolvimiento de la estructura federal.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 10

IX.4.- Por tales razones, es dable colegir que el artículo 45 inciso c) de la Ley N° 26.993, produce una lesión en la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y en el ejercicio de las funciones propias del Ministerio Público Fiscal de la CABA, que le mandan 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.

En consecuencia, el artículo 45 inciso c) de la Ley N° 26.993, resulta contrario a la Ley Fundamental (v. arts. 1º, 5º, 31, 121 y 129), a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (v. arts. 124 y 125 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires) y a la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (v. arts. 1º y 17 inc. 7) y, por lo tanto, cabe declarar la inconstitucionalidad del artículo 45 inciso c) de la Ley N° 26.993.

Por todo lo expuesto, y oído el Fiscal Federal, **FALLO: 1)** Rechazar la excepción de falta de legitimación activa promovida por el Estado Nacional – Ministerio de Justicia, respecto de la intervención del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires. **2)** Hacer lugar parcialmente a la acción entablada por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, en contra del Estado Nacional –Ministerio de Justicia y, en consecuencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 45 inciso c) de la Ley N° 26.993, en los términos del presente fallo; **3)** Distribuir las costas según el orden causado, atento a las particularidades y lo novedoso de la cuestión analizada (conf. art. 68, segundo párrafo, del CPCCN).

Regístrese, notifíquese –y al Ministerio Público Fiscal– y, oportunamente, archívese.

Walter LARA CORREA

Juez Federal

