

LA REGULACIÓN DE LA LEY 26.993 Y SU COMPETENCIA. A PROPÓSITO DE LA SUSPENSIÓN DEL LLAMADO A CONCURSO PARA CUBRIR LA DESIGNACIÓN DE JUECES DE CONSUMO

SEBASTIÁN JULIO MARTURANO
Docente de Derecho Comercial y
Sociedades Civiles y Comerciales,
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Introducción. II. La bienvenida. III. Las críticas. IV. El Servicio de Justicia. V. La Norma. VI. El Caso. VII. Las Vacilaciones. VIII. Competencia y Jurisdicción. IX. La Competencia Federal. X. Competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. XI. Críticas a la ley 24.588. XII. Consideraciones finales. XIII. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto efectuar un análisis de la competencia establecida en la Ley 26.993 en las distintas órbitas tanto a nivel local como nacional, desarrollando las distintas ideas que podría generar el planteo formulado por el Ministerio Público Fiscal del Gobierno de la Ciudad frente a la aplicación de esta ley.

II. LA BIENVENIDA

La mayoría de los autores han celebrado la promulgación de la Ley de Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo y, en particular, la creación de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.

Así, algunos han resaltado que resulta sinceramente un acto de justicia la creación de un fuero especializado en la tutela del trabajador en sus horas de descanso. ¿Qué son sino los consumidores? ¿Qué otra cosa más que los mismos sujetos que luego de vender su capacidad de trabajo, son direccionados a disponer de su producido en lo que la industria del “ocio” les indica a través de la apabullante publicidad?¹

Por ello, la Justicia del Consumo viene a cerrar un ciclo hartamente necesario. Implica, en los hechos, la consagración definitiva del pasaje de la sociedad del

1 FEATHERSTONE, MIKE, "Cultura de consumo y posmodernismo", Amorrortu, Buenos Aires, 2000, p. 39, citado por ÁLVAREZ LARRONDO, FEDERICO M., "Un nuevo hito en la historia del Derecho del Consumo", *LL, ADLA* 2014-28, 3, cita *online*: AR/DOC/3588/2014.

trabajo, a la sociedad del consumo. Reconoce a su tiempo histórico de una manera terminante y drástica; y así hoy nos encontramos a las puertas del cierre de ese ciclo frenético y fantástico generado por este Derecho innovador y dinámico, con la sanción de la Ley de creación de la Justicia del Consumo, o en términos estrictos, Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo².

En consecuencia, como en la década del 40, en la actualidad una vez más estamos ante un hecho histórico, ante un mensaje que va más allá de lo procesal, o institucional, para dar paso al reconocimiento definitivo de un nuevo y terminante marco social y económico en el cual nos hallamos insertos: “la sociedad de consumo”, que busca generar una nueva justicia, con operadores del Derecho educados y formados en estas nuevas realidades (tanto en el sector empresarial como consumeril), y por consiguiente, con mayor apertura para buscar la solución acorde a un marco social y económico distinto³.

Similar temperamento adoptaron otros, señalando que la creación de un fuero especializado es uno de los grandes aciertos de la ley, que sigue el camino que, en su momento, se estableció respecto de la Justicia del Trabajo, separándola del Derecho común; esto es, un ámbito jurisdiccional especializado respecto de las normas, principios e instituciones de un Derecho esencialmente protectorio, en este caso, el Derecho del Consumidor, para resolver los conflictos en el marco de relaciones asimétricas, como son las relaciones laborales y las relaciones de consumo⁴.

III. LAS CRÍTICAS

Otros, por el contrario, han reprochado dicha norma señalando que la competencia atribuida a las nuevas autoridades que tendrán a su cargo la resolución de los conflictos en las relaciones de consumo ha sido legislada de un modo deficiente, incoherente y contradictorio⁵.

En este sentido, aludieron, en primer lugar, que se produciría una superposición innecesaria de autoridades administrativas y judiciales con competencia para resolver conflictos con fuente en relaciones de consumo. Junto con las tres autoridades recientemente creadas, seguirán interviniendo los distintos fueros de la justicia ordinaria y las demás autoridades administrativas de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor, tradicionales, que conservan cierta competencia en la materia.

2 ÁLVAREZ LARRONDO, FEDERICO M., “Un nuevo hito en la historia del Derecho del Consumo”, *LL*, ADLA 2014-28, 3, cita *online*: AR/DOC/3588/2014.

3 ÁLVAREZ LARRONDO, *op. cit.*

4 BAROCELLI, SERGIO SEBASTIÁN, “Aproximaciones a la ley N° 26.993 de sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo”, *LL*, DJ12/11/2014, 81 cita *online*: AR/DOC/3565/2014.

5 VIEL TEMPERLEY, FACUNDO, “Conflictos sobre la competencia del nuevo fuero de consumo”, *LL*, 2014-F, 628 cita *online*: AR/DOC/3700/2014.

En segundo lugar, observaron que la Ley 26.993 le ha otorgado a la Auditoría en las Relaciones de Consumo una competencia de difícil aplicación práctica, como consecuencia del limitado campo de acción previsto. Por un lado, el daño directo, con su nueva definición legal, ha quedado reducido prácticamente a la nada. Por el otro lado, los reclamos de daños y perjuicios ocasionados por el vicio o riesgo de los productos o servicios, serán –en la mayoría de los casos– de imposible sustanciación y resolución mediante el procedimiento administrativo previsto en la ley, que resulta extremadamente acotado.

Por último, refirieron que a la Justicia en las Relaciones de Consumo se le ha otorgado una competencia muy amplia en razón de la materia, pero con una limitación en el monto, que no encuentra otra justificación que el tipo de procedimiento judicial tan abreviado que prevé la misma normativa. Y nuevamente otra contradicción, al decidir que dicho monto máximo no aplica a la facultad de ordenar indemnizaciones de daño punitivo, como si los reclamos referentes a dichos daños punitivos fueran de fácil dilucidación.

Observaron, de este modo, que el legislador habría confundido conceptos esenciales y habría arribado a una solución incoherente. Existen numerosos argumentos para sostener que resulta conveniente contar con un fuero especializado en materia de consumo, pero no hay justificación alguna para imponer un procedimiento tan abreviado y restrictivo que impedirá la correcta sustanciación de numerosos procesos.

Y en este aspecto, entendieron que hubiera resultado más conveniente disponer diferentes tipos de procedimientos para que los jueces apliquen a los distintos reclamos, según su naturaleza y complejidad. La propia conducta pasada de nuestro Congreso Nacional demuestra la corrección de lo aquí expuesto. Nótese que en la versión original de la Ley de Defensa del Consumidor, el Congreso supo disponer el proceso sumarísimo en forma obligatoria para todos los pleitos, para posteriormente reconocer el error y autorizar al juez que pueda decidir aplicar un procedimiento de conocimiento más adecuado al caso, teniendo en consideración la complejidad de la cuestión⁶.

Otra observación señala que no parecen ser del todo felices los cambios operados en la tutela administrativa, especialmente respecto de varias provincias de nuestro país⁷.

Ahora bien, la Ley 26.993 introdujo también cambios significativos en la esfera del procedimiento administrativo, puesto que no se limitó a establecer un

6 Ley 24.240, artículo 53 original, luego reformado por la Ley 26.361 y VIEL TEMPERLEY, FACUNDO, "Conflictos sobre la competencia del nuevo fuero de consumo", *LL*, 2014-F, 628, cita *online*: AR/DOC/3700/2014.

7 BERSTEN, HORACIO L., "Fin de la tutela administrativa del consumo en varias provincias", *LL*, 2014-F, 1247 cita *online*: AR/DOC/4275/2014.

nuevo procedimiento judicial y a la creación de la figura del Auditor de Consumo sino que, además, modificó algunos artículos de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor (t.o. conforme Ley 26.361), entre ellos el artículo 45. El nuevo texto de la norma eliminó la posibilidad de la conciliación en sede administrativa. De modo que las actuaciones promovidas por denuncias deberán proseguir hasta su culminación, ya sea que la decisión haga lugar a algún tipo de sanción o que desestime su aplicación. Obviamente, los consumidores y usuarios no van a estar interesados en la promoción de denuncias que no van a implicar ningún tipo de satisfacción a sus reclamos, motivo por el cual esas actuaciones en aquellos lugares del país que se rijan por esa disposición tenderán a reducirse sustancialmente hasta casi desaparecer en un plazo relativamente corto.

En el ámbito nacional, una vez implementados los cambios previstos en la Ley 26.993, es posible que ello no genere perjuicios, tampoco en aquellas provincias que han instrumentado su propio procedimiento. Sin embargo esa “compensación” posiblemente ventajosa –consistente en la eliminación de la conciliación administrativa a cambio de contar con un fuero de consumo– no va a ser posible en todo el ámbito del país, puesto que varias provincias –entre ellas algunas de las más pobladas– no van a tener ni la nueva justicia ni la “vieja” tutela administrativa de consumo. En efecto, el artículo 45 de la LDC reglamenta el procedimiento administrativo nacional. En esta materia, en razón de la estructura federal de nuestro país, las leyes de procedimientos son locales y es responsabilidad de las provincias dictar las normas necesarias en ese ámbito. Ahora bien, una vez dictada la LDC se procedió a su reglamentación a nivel nacional mediante el Decreto 1798/94 y se crearon las estructuras administrativas necesarias para el funcionamiento del procedimiento en el ámbito nacional. Posteriormente, se fueron dictando reglas administrativa locales, como ocurrió en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o la provincia de Buenos Aires. Pero muchas otras provincias solamente procedieron a adherir a la ley nacional sin establecer un procedimiento de conciliación administrativa propio, como ocurre con las provincias de Córdoba, Santa Fe y Santiago del Estero, entre otras.

Ahora bien, al cambiar la norma nacional a la cual adherían esas provincias, las actuaciones de tipo conciliatorio en sede administrativa van a quedar sin sustento normativo alguno. Así las cosas, y en tanto no se dicte legislación específica, no podrán llegar a acuerdos en esas actuaciones y deberá continuar la tramitación de los expedientes hasta su culminación. Esta situación se podrá atribuir a la mora legislativa de algunas provincias –desde 1993 a la fecha– para reglamentar facultades que les son propias y/o a que un tratamiento menos expreso del que le imprimiera el Congreso de la Nación al proyecto de ley hubiera permitido advertir la ausencia de previsiones y encontrar algún tipo de solución transitoria para cubrir el bache generado. Pero lo concreto es que hasta tanto

no se subsane la situación dictando las leyes provinciales correspondientes, los sufridos consumidores de algunas provincias van a estar mucho peor que hasta ahora, puesto que solo podrán recurrir a acciones judiciales por ante sus tribunales ordinarios y mediante los procedimientos previstos en sus códigos procesales, sin poder contar ni con un fuero de consumo ni con conciliaciones administrativas. La consecuencia segura será que las empresas proveedoras de servicios de celulares, Internet, instituciones bancarias, empresas de medicina prepaga, vendedoras de electrodomésticos, etc. no van a ser más requeridas por cuestiones de consumo en sede administrativa, ahorrando en servicios jurídicos, multas, etc. Correlativamente, los consumidores de esas provincias, casi seguramente, van a estar peor que hasta ahora⁸.

IV. EL SERVICIO DE JUSTICIA

Volviendo a la idea de obtener un mejor servicio de justicia y especialidad para los destinatarios que quedan comprendidos dentro de esta norma, es del caso resaltar que el sistema judicial en nuestro país está organizado sobre la base de la especialización y ello cobra relevancia en jurisdicciones judiciales de envergadura. Cabe recordar que el derecho al acceso a una justicia especializada es expresión positiva del derecho de acceso a la justicia en general; pues no solo debe garantizarse que un juez oiga los reclamos, sino también que ese magistrado sea versado en la materia a la que se refiere la cuestión para que lo atienda debidamente⁹.

V. LA NORMA

En ese contexto, se dispuso la creación de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, la que en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ejercerá por los ocho (8) jueces nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo –artículo 43– y la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo –artículo 41–, compuestas por dos Salas.

Y, a su vez, estableció que 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 –artículo 42–.

En cuanto a su implementación, el artículo 76 dispone que el nuevo fuero deba comenzar a funcionar en un plazo de ciento ochenta días.

Mientras tanto, las competencias atribuidas a la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo serán ejercidas por los juzgados que entienden actualmente

8 BERSTEN, op. cit.

9 SÁNCHEZ CANNAVÓ, SEBASTIÁN I., "El Proyecto de Código Unificado y la competencia de la Justicia Nacional en lo Comercial", *LL*, DJ03/04/2013, 93 cita *online*: AR/DOC/87/2013.

en la materia, con la aplicación de las normas procesales establecidas en la presente ley, aun a las causas en trámite, siempre que ello no dificulte la tramitación de las mismas. La Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo tendrá competencia para entender en las causas que se inicien a partir de su puesta en funcionamiento (artículo 46).

Finalmente, el artículo 77 invita a las jurisdicciones locales a adherir a la presente ley, para lo cual deberán adecuar sus regímenes procesales y/o procedimentales y a crear el fuero del consumidor y/o a determinar qué tribunal será competente a efectos de adecuarse a la presente ley. La hipótesis de máxima sería que las jurisdicciones locales creen sus propios fueros especiales de relaciones de consumo. La de mínima, que atribuyan la competencia a tribunales existentes, adicionando o modificando la organización actual de sus poderes judiciales.

No obstante, se señala que la opción de las vías procesales previstas en la presente 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, a tales fines, se encomienda a la autoridad de aplicación nacional en materia de defensa del consumidor, la gestión y celebración de convenios de cooperación, complementación y asistencia técnica con las mencionadas jurisdicciones.

VI. EL CASO

El Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el carácter de Fiscal General y Fiscal General Adjunto en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promovieron una acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional¹⁰ a fin de “hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la constitucionalidad de la mentada norma –Ley 26.993– con base en que sus disposiciones (excepto los artículos 58, 62, 64, 65 a 72, 73 –salvo el inciso m– y 77), resultan contrarias a los artículos 1, 5, 28, 42, 75 inciso 30, 121 y 129, cláusula transitoria séptima, de la Constitución Nacional (confr. fs. 1 y vta.).

Fundaron la legitimación del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, para impugnar la constitucional de una norma federal en la medida que contraviene, en particular, el artículo 129 de la Constitución Nacional, que reconoce competencias administrativas, legislativas y judiciales a la ciudad, circunstancia que acredita un menoscabo a la autonomía local reconocida en la propia Carta Magna de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y leyes locales inferiores.

¹⁰ Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 10, "Ministerio Publico Fiscal CABA c/ EN - s/ Proceso de Conocimiento", Expte. N° 75.667/2014 e incidente de apelación N° 1.

Citaron la competencia que atribuye al Ministerio Público la Ley Orgánica 1903, artículos 17 y 35, y destacaron las disposiciones de la Ley local 757 sobre “Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y Usuario”. En ese orden, señalaron que la CABA, al igual que las provincias, tiene potestad para sancionar mediante sus organismos administrativos locales las infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor y a la Ley 22.802, y tales actos son recurribles ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA conforme lo previsto por los artículos 1 y 2 de la Ley 189 de la ciudad de Buenos Aires.

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

Alegaron que esa circunstancia, además de vulnerar las facultades propias de jurisdicción y legislación de la ciudad, importa un recorte de las competencias propias del Ministerio Público Fiscal local, al impedir que dictamine en todas aquellas causas donde se impugnen los actos administrativos sancionatorios dictados por la autoridad de aplicación local en materia de consumidores y usuarios y que en virtud de las Leyes 757 y 189 son de competencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario local.

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

Al respecto, afirmaron que la Ley 26.993 desconoce la competencia existente del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario local y prevé un complejo procedimiento de resolución de conflictos en materia de consumo que obstruye el acceso a la justicia de los consumidores y usuarios de la ciudad.

Con base en lo expuesto, y los argumentos que desarrollaron para fundar la acción, solicitaron el dictado de una medida cautelar que suspendiera 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 en los términos de la Ley 24.588.

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

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

Asimismo, agregaron que admitir la tutela preventiva no produce efectos jurídicos o materiales irreversibles, pues nada impide que, en el caso de que la demanda no prospere, se constituyan los organismos conciliatorios y judiciales previstos en el ordenamiento jurídico impugnado.

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

Por su lado, el Estado Nacional, en el marco del informe previsto por el artículo 4 de la Ley 26.854, destacó el interés público involucrado en mantener la vigencia de las disposiciones legales cuestionadas, y negó que se hubiera demostrado en autos la configuración de los extremos que justifican admitir la medida peticionada.

En lo fundamental sostuvo que: *a)* el MPF carece de legitimación; *b)* al EN le corresponde resguardar el interés público de consumidores y usuarios; *c)* hasta antes de la Ley 26.993, el tratamiento judicial de controversias relativas al consumo en el ámbito de la CABA tramitaba ante la Justicia Nacional en lo Civil o en lo Comercial, sin perjuicio de la labor de organismos del Gobierno de la CABA; *d)* la nueva ley no invalida los procedimientos locales, que continúan vigentes y con los mismos efectos (artículo 77 de la ley); *e)* la CABA no tiene poderes reservados como las provincias, sino sólo los expresamente otorgados (vecindad, contravencional, de faltas, contenciosa-administrativa y tributario local); *f)* no se advierte el peligro en la demora porque sólo se trata de una reasignación con competencias dentro de la Justicia Nacional.

Por otro, la Sra. Fiscal Federal opinó que no se encontraba reunidos los recaudos de interés público exigidos por la Ley 26.854 (artículo 13 inciso *d)*, cuya inconstitucionalidad no fue planteada.

En este contexto, el 28/04/15 la Jueza de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 10 desestimó la medida cautelar peticionada, con base en que no se advertía la concurrencia simultánea de los requisitos que exige la Ley de Medidas Cautelares.

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

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

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

Contra esa decisión interpuso la parte actora recurso de apelación; en donde cuestionó los argumentos que se expresaron para fundar el rechazo de la tutela peticionada, poniendo de resalto el gravamen que ocasionaría la puesta en marcha de los tribunales y fiscalías que crea la Ley 26.993, mientras se aguarda al dictado de la sentencia que decida el planteo de inconstitucionalidad formulado en esta acción.

Al respecto, señalaron que es público y notorio que la creación del nuevo fuero y de organismos administrativos nacionales genera una situación de duplicidad de instancias administrativas y judiciales en los casos en que la afectación de las relaciones de consumo tenga lugar en la ciudad de Buenos Aires. Tales circunstancias, afirmaron, importan un recorte de la jurisdicción de los tribunales locales que contradice la Constitución Nacional y la de la CABA.

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

Ante dicho contexto, el 01/09/15, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, admitió el recurso de apelación interpuesto, dejó sin efecto la resolución recurrida e hizo lugar –si bien con distinto alcance– a la medida cautelar peticionada.

Para así decidir, señaló que la Corte Suprema ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos, habida cuenta la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702 y sus citas; 314:695).

Es que, la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica. De lo contrario, si estuviere

obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir, de no emitir una opinión o decisión anticipada a favor de cualquiera de las partes sobre la cuestión sometida a su jurisdicción.

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

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

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

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

En el mismo sentido, se advierte en principio que el artículo 45 de la Ley 24.240 con la reforma introducida por la Ley 26.993, en el párrafo 11 al establecer que “[l]os actos administrativos que dispongan sanciones, únicamente serán impugnables mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, o ante las Cámaras de Apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda”, concentra en un único tribunal nacional

(creado por el artículo 41 de la citada ley) de manera exclusiva, el conocimiento de aquellos recursos que pudieran interponerse contra sanciones impuestas aun por órganos locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

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

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

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

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

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

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

octubre de 2015, a las 8:30 horas, en el lugar que con suficiente antelación, la Comisión fijará. Fecha límite para confirmar presencia: 28 de septiembre de 2015”.

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

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

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

Por lo demás, se impone destacar que, en atención a que la definición de la competencia de los nuevos tribunales, a raíz de la proyección que se deriva de las previsiones que han sido referidas precedentemente provoca, *prima facie* considerada, la lesión a las atribuciones que derivan de la autonomía con que está investida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no es posible considerar que los pasos encaminados a la constitución y funcionamiento de aquellos puedan proseguir válidamente sólo en forma parcial y respecto —estrictamente— de la regulación que ejecuta las facultades que se otorgan al Congreso Nacional en los términos del artículo 108, *in fine*, de la Ley Fundamental, atinentes al establecimiento de tribunales inferiores en el territorio de la Nación; ello así, en tanto la Ley 26.993 plasma una regulación sistémica y de alcance global que impide, según se aprecia en este estado liminar y con las restricciones propias del contexto adjetivo en el que se resuelve, la segmentación o escisión conceptual que deje debidamente a salvo las atribuciones que se reputan lesionadas.

Como corolario, la medida cautelar solicitada constituye un arbitrio adecuado tendiente a preservar la razón de ser de la función jurisdiccional (Fallos: 326:3456 citado) y que con base en los argumentos expuestos, admitió la tutela petitionada aunque con un alcance parcial y limitado que impide que sus efectos se confundan con los que resulten de la sentencia que en definitiva se dicte en las actuaciones.

Por ende, haciendo mérito de los intereses comprometidos en el caso y de las circunstancias relatadas en los considerandos que anteceden, el Tribunal estimó, con adecuada prudencia disponer la suspensión, por un plazo máximo de 6

meses, de la Convocatoria para la inscripción a los Concursos N° 351 y N° 352 formulada por la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación, así como el trámite de los mismos.

VII. LAS VACILACIONES

De la lectura del fallo recién referido se disparan ciertos interrogantes que serían interesantes abordar: ¿Quién es competente para crear este tipo de juzgado?, ¿el Estado Nacional o el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires?, ¿se pueden crear juzgados nacionales y juzgados locales sobre esta materia? En su caso, ¿hay posibilidad o se justifica que cohabiten? De ser así, ¿qué materias quedarían comprendidas dentro de la órbita Nacional y cuáles en la del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires?, ¿qué es lo que propone en definitiva el Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo?

Sobre esta última incógnita la respuesta que lisa y llanamente puede afirmarse, es un régimen destinado a que el débil jurídico alcance lo que pregonaba el discurso de presentación del artículo 42 ante la Asamblea Constituyente del año 1994, en la voz del convencional ROBERTO IRIGOYEN¹¹. Esto es, la igualdad real entre las partes de todo negocio de consumo, pero ahora en el campo procesal y un tiempo breve y de manera efectiva. Circunstancia esta que no debe perderse de vista al momento de analizar estos interrogantes.

VIII. COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN

Entiendo pertinente diferenciar el término “jurisdicción” del de “competencia”. El primero se refiere a la facultad del Estado de administrar justicia creando las infraestructuras necesarias para ello. La creación y organización de tribunales de distinto tipo y naturaleza, en calidad de órganos terceros neutrales, los cuales mediante la sustanciación de ciertos procesos reglados intermedian en los conflictos que se les plantean con fuerza decisoria y ejecutoria, son muestras del ejercicio de la jurisdicción. Esto es: la facultad institucional de aplicar el ordenamiento jurídico. En cambio, la “competencia” delimita la materia en cuyo ámbito se ejerce la jurisdicción. De tal modo es posible afirmar que todos los jueces tienen jurisdicción pero no idéntica competencia, siendo esta última la que habilita su intervención en el conflicto¹².

IX. LA COMPETENCIA FEDERAL

La jurisdicción federal lleva al propósito de afirmar las atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, tratados y leyes nacionales, así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima, y la

11 IRIGOYEN, ROBERTO, "Fundamentos de la cláusula constitucional sobre defensa del consumidor", *LL*, 1994-E, 1020.

12 CAYUSO, SUSANA G., *Constitución de la Nación Argentina. Claves para el Estudio Inicial de la Norma Fundamental*, La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 387.

importancia de su existencia es asegurar el cumplimiento de las leyes nacionales dictadas en el marco de las facultades legislativas otorgadas al gobierno central.

Es un fuero de excepción y por ello su procedencia está circunscripta a las causas que expresamente le atribuyen las leyes, las cuales son de interpretación restrictiva.

Aquel carácter determina, además, que cuando no se presenta ninguna causal específica que lo haga surgir en el caso, su conocimiento corresponde a la jurisdicción local.

La Corte Suprema ha dicho en forma reiterada que la intervención del fuero federal en las provincias es de excepción y se encuentra circunscripta a las causas que expresamente le atribuyen las leyes que fijan su competencia, las cuales son de interpretación restrictiva.

Es bien sabido que el derecho a litigar en el fuero federal puede surgir fundamentalmente en razón de las personas o de la materia involucrada en el pleito, así como en razón del territorio. Las normas que regulan este instituto son de orden público y, salvo puntuales excepciones, no pueden ser modificadas o alteradas.

La materia y las personas constituyen dos categorías distintas de casos cuyo conocimiento atribuye la Constitución Nacional a la justicia federal (artículo 116) y en uno u otro supuesto dicha jurisdicción no responde a un mismo concepto o fundamento.

En el primer caso (*ratione materiae*), la resolución de la causa por parte de los jueces federales tiene el propósito de afirmar las atribuciones del gobierno federal en las causas relacionadas con la Constitución, tratados y leyes nacionales, así como las concernientes a almirantazgo y jurisdicción marítima.

En cambio, en la competencia federal *ratione personae* se procura, en lo esencial, asegurar la imparcialidad de la decisión, la armonía nacional y las buenas relaciones con los países extranjeros (artículos 116, 117 y 127, Constitución Nacional).

Por otra parte, cuando la solución de la causa depende esencialmente de la aplicación e interpretación de normas de derecho federal debe tramitar ante la justicia federal y cuando la competencia de ésta surge *ratione materiae* es improrrogable, privativa y excluyente de los tribunales provinciales, sin que el consentimiento ni el silencio de las partes sean hábiles para derogar esos principios.

La Corte Suprema ha destacado que la competencia federal es absoluta e improrrogable en tanto atañe al ejercicio de facultades jurisdiccionales del Estado Nacional delegadas en la Ley Suprema y tiene su razón de ser en el propio sistema político federal que nos rige y también que quien invoca la jurisdicción federal debe demostrar los extremos necesarios para hacerla surgir.

X. COMPETENCIA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

El *status* normativo de la ciudad de Buenos Aires ha sido profundamente modificado a partir de la reforma constitucional de 1994. Antes de dicha reforma, la ciudad de Buenos Aires se configuraba como una entidad autárquica y sus autoridades eran designadas por el Poder Ejecutivo Nacional. La representación en el Senado y en la Cámara de Diputados surgía de su condición de Capital Federal y el Congreso Nacional se reservaba para sí todas las funciones actuando como Cámara Legislativa local.

Al introducirse el artículo 129, se estableció un nuevo *status* constitucional de este orden de gobierno. El artículo 129 establece que: “La 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”. A su vez, la segunda parte de este artículo prescribe que “una ley garantizará los intereses del Estado Nacional” mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

La ley dictada por el Congreso de la Nación de acuerdo al artículo 129 segunda parte tiene por objeto armonizar el contenido de las facultades propias de legislación y jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires con los intereses del Estado Nacional, a fin de garantizar la prevalencia de estos últimos.

Respecto de las atribuciones legislativas del Congreso de la Nación, la disposición transitoria séptima de la Constitución señaló que: “El Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la Nación las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129”.

Para algunos autores, la cláusula constitucional señalada tiene por objeto reafirmar la competencia del Congreso Nacional como legislatura local, que posee una jerarquía superior sobre el territorio de la Capital Federal, prevista en el artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional, con las limitaciones que surgen del artículo 129 y las autolimitaciones que el mismo Congreso Nacional ha establecido en la Ley 24.588 dictada para garantizar los intereses de la Nación en los términos del artículo 129.

No obstante, el nuevo artículo 129 ha dado lugar a interpretaciones dispares, en particular en la definición del estatus jurídico de la ciudad. Una primera interpretación es la de quienes entienden, de acuerdo a los argumentos antes desarrollados, que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee un estatus jurídico especial que se distingue netamente del atribuido por la Constitución Nacional a las provincias. Las diferencias más notables radican en: a) el mantenimiento de la potestad del Congreso para ejercer una legislación exclusiva sobre el territorio de la capital de la Nación (artículo 75 inciso 30); b) la limitación de esa potestad prevista en el artículo 129; c) el dictado del estatuto organizativo se realiza mediante la convocatoria del Congreso Nacional; d) a tenor de lo dispuesto por el

artículo 121 de la Constitución reformada, sólo las provincias conservan el poder no delegado, lo que implica que la Ciudad de Buenos Aires carece de poder originario, pues sus facultades propias de legislación y jurisdicción deben ejercerse en el marco de lo que ha establecido la ley que garantiza los intereses del Estado Nacional.

En este sentido, cabe agregar que las autolimitaciones dadas en la Ley 24.588 no agotan esta facultad del Congreso ya que dicha potestad es una potestad permanente. De acuerdo a lo dicho, esta posición doctrinaria entiende que la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la República, no ha perdido su naturaleza federal.

Por su parte, ALBERTO A. SPOTA ha expresado que la personería de la ciudad de Buenos Aires surge únicamente de la voluntad del constituyente, ya que no ha concurrido para la formación de dicha condición la voluntad de sus habitantes como individualidad propia a formar una entidad autónoma. Agrega que el Congreso Nacional puede modificar a su antojo su condición mientras ésta sea Capital Federal, puesto que es el asiento de la Nación y le corresponde a él velar por los intereses del Estado Nacional.

Otros autores han sostenido que se trata de una Ciudad Autónoma, una Ciudad Estado, una ciudad a nivel de provincia, una semiprovincia, un municipio federado. Estas teorías entienden el nuevo estatus como una ciudad estado a nivel provincial, es decir, de un “Estado Provincial” con ámbito territorial reducido a la zona urbana de la ciudad de Buenos Aires, ya que así la organiza la Constitución, puesto que le otorga una autonomía que le va a permitir darse sus propias autoridades, gobernarse según sus propias reglas, autodisponer de su destino, etc.

Algunas de las características propias señaladas por quienes se enrolan en esta última posición señalan que las características más sobresalientes dadas por el constituyente a la ciudad de Buenos Aires son: a) desde el punto de vista de la sistemática de la Constitución, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires tiene un régimen específico (artículo 129 CN), ubicado bajo el título de los Gobiernos de Provincia; b) también se ha distinguido a la ciudad de Buenos Aires de la Capital Federal (artículo 45 y disposición transitoria 7); c) la ciudad de Buenos Aires tiene representación en el Senado (artículo 54) y en la Cámara de Diputados (artículo 45) e interviene en la coparticipación impositiva; d) tiene facultades judiciales y dicta su propio Estatuto Organizativo.

Para BIDART CAMPOS, la ciudad de Buenos Aires constituye una entidad jurídica que difiere de una provincia ya que más allá de la entidad política que se atribuya a la ciudad queda claro que no se equipara a la de las provincias. Sin perjuicio de ello, la naturaleza autónoma de la ciudad, que de acuerdo al artículo 129 de la Constitución Nacional garantiza la elección directa del Jefe de Gobierno y potestades legislativas y jurisdiccionales requiere añadir que su autonomía

es más amplia –o parcialmente distinta– en comparación con los municipios. En este sentido, podría hablarse de un municipio federado porque como ciudad es sujeto de la relación federal.

Por otra parte, en tanto continúe como capital de la República, sigue sujeta a la jurisdicción federal, en un sentido institucional y de competencias, pero no territorial. Asimismo, en todo aquello relacionado con las potestades propias de la jurisdicción federal, las potestades establecidas en el estatuto organizativo de la ciudad de Buenos Aires deben ser siempre interpretadas a la luz de las restricciones introducidas por la Ley 24.588 que garantiza los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, aún no se ha dilucidado de qué modo y con qué alcances se ha de organizar la Administración de Justicia en la actual ciudad de Buenos Aires. Como es sabido el artículo 129 de la Constitución Nacional dispone que la ciudad tenga un régimen de gobierno autónomo “con facultades propias de legislación y jurisdicción”. Pero la Ley 24.588, reglamentaria de los poderes reservados al gobierno nacional con relación a la ciudad de Buenos Aires mientras ella sea el asiento de la Capital Federal, ha establecido que la justicia nacional ordinaria mantiene su actual jurisdicción, la que continuará a cargo del Poder Judicial de la Nación. La misma ley dejó a salvo sólo facultades propias de jurisdicción en materia contravencional de vecindad, y de faltas, contencioso-administrativa y tributarias locales (artículos 7 y 8).

A su turno, la denominada Constitución de la Ciudad Autónoma organiza un Poder Judicial propio aunque una cláusula transitoria establece que las disposiciones que no puedan entrar en vigor en virtud de las limitaciones de hecho impuestas por la Ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia.

Es decir, que existe un verdadero desconcierto en la actualidad acerca del destino final que aguarda a la justicia ordinaria de la Capital.

De un lado pareciera que dicha justicia ordinaria es, a partir de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma, la justicia de la ciudad de Buenos Aires pero, por ahora, sigue integrando el Poder Judicial de la Nación.

En esta línea, la Corte Suprema de la Nación precisó¹³ que no podría admitirse la atribución de competencia a la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional para resolver respecto del recurso de casación antes aludido con base en el carácter nacional de los magistrados que la integran. Esto por cuanto, más allá de la innegable pertenencia al Poder Judicial de la Nación de los tribunales ordinarios de esta ciudad, la justicia nacional criminal no posee competencia en materia federal (cf. artículos 26 y 33 de la Ley 23.984).

13 CSJN, 2015, “Corrales Guillermo”, Causa CCC 007614/2015/CS001.

A este respecto, por otra parte, recordó que la Corte ha dicho que la Ley 24.588, que en su artículo 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 artículo 129 de la Constitución Nacional (Fallos: 329: 5438).

En esta línea, el Tribunal ha remarcado, valorando los antecedentes parlamentarios que precedieron al dictado de dicha ley, que el legislador tuvo el propósito de “generar, gradualmente, un traspaso ordenado de distintas competencias nacionales a la órbita judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sin que, por esa razón, se altere la prestación correcta de la administración de justicia tal como, posteriormente aconteció y quedó plasmado en los sucesivos convenios que sobrevinieron a aquella ley” y, en lo que refiere a la ampliación de las competencias ya transferidas, remarcó que debe tener lugar “un nuevo convenio de partes y posterior ratificación legislativa, para integrar la jurisdicción local. La necesidad de ese procedimiento, como base para que surta efecto la plena operatividad jurisdiccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de competencias penales, guarda racionalidad y congruencia dentro del sistema de que se trata y (...) se ajusta a la voluntad expresada por el legislador de la Ley 24.588” (Fallos: 333:589).

En atención a que la Constitución Federal le reconoce a la ciudad de Buenos Aires su autonomía no puede sino concluirse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio y su continuidad se encuentra supeditada a que tengan lugar los convenios de transferencia de competencias antes aludidos.

En efecto, si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular *status* que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local.

Transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional.

Asimismo, en razón de lo dicho precedentemente, corresponde destacar que la presente decisión conlleva el abandono del tradicional criterio del Tribunal conforme al cual, a los efectos de analizar si media denegatoria del fuero federal, todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital de la República

revisten el mismo carácter nacional (Fallos: 233:30; 236:8; 321:2659, entre muchos otros).

Por tanto, de aquí en más, a los efectos de dirimir cuestiones de competencia, no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales.

XI. CRÍTICAS A LA LEY 24.588

Este camino inicial no está exento de dificultades arduas. Tal vez la más grave sea prácticamente congénita con el nacimiento de los tribunales de la Ciudad. Nos referimos a las limitaciones que surgen de la Ley nacional 24.588, que, so pretexto de garantizar los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires, sólo menciona como facultades propias de jurisdicción locales las relativas a materias de vecindad, contravencional y de faltas y contencioso-administrativa y tributaria.

La omisión de incluir las materias civil, comercial y laboral, entre otras, ha generado lo que el magistrado del Tribunal Superior de la Ciudad, doctor LUIS FRANCISCO LOZANO, ha dado en llamar una “justicia mutilada”. Ante esta realidad, debe el operador jurídico de la ciudad desarrollar su labor teniendo como norte el cumplimiento del artículo 1 de la Constitución local, en virtud del cual la ciudad debe ejercer “todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal”.

Por otra parte, la circunstancia referida no puede hacernos olvidar, tal como lo señaló el juez nombrado en la presentación de la obra comentada, que la entidad de las cuestiones debatidas ante los tribunales locales, tanto como la cantidad de causas en trámite, e incluso los montos económicos en juego en cada una de ellas, hacen que, en la práctica, la justicia de la ciudad sobrepase en relevancia a la de buena parte de las provincias argentinas ¹⁴.

XII. CONSIDERACIONES FINALES

La “sociedad de consumo” en la que estamos inmersos desde hace algunas décadas coloca a los consumidores en una situación de debilidad y vulnerabilidad estructural en sus relaciones con los proveedores de bienes y servicios. Relaciones que, en muchos casos, se encaminan en un sendero de conculcación de derechos, incumplimientos, daños materiales e inmateriales, abusos y frustraciones, especialmente entre los consumidores de sectores menos favorecidos.

No puede concebirse un sistema de protección y defensa de consumidores y usuarios si no se garantiza el derecho de acceso a la justicia, que constituye el reaseguro para la efectiva vigencia de los demás derechos de los consumidores.

Así lo dictan nuestra Constitución Nacional, al establecer su artículo 42 el mandato a las autoridades públicas a proveer a la protección de sus derechos y a

establecer procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y las Directrices de Naciones Unidas sobre Protección al Consumidor, al establecer en cabeza de los Estados la necesidad de establecer servicios de asesoramiento a los consumidores y herramientas que permitan de manera justa, sencilla, rápida, exenta de formalidades y poco costosa, cumplir con las expectativas de los reclamantes. Y como bien dictan las Directrices de Naciones Unidas, acceso a la justicia no se limita exclusivamente al acceso a la jurisdicción propiamente dicha, esto es al Poder Judicial, sino que comprende también otras a vías administrativas y mecanismos (arbitraje, conciliación, resolución por organizaciones de consumidores, etc.).

Entendemos que la sanción de la Ley 26.993 es un aporte significativo que celebramos en pos de la consolidación del Derecho del Consumidor en nuestro país, pasados ya veinte años de la sanción de la Ley 24.240, que constituyó el “bautismo legislativo” del Derecho del Consumidor argentino y su “confirmación constitucional” con la reforma de nuestra Ley Fundamental en 1994, y que expresa las inquietudes, demandas y propuestas de varias generaciones de juristas, que, como sostiene GABRIEL STIGLITZ, contribuyeron y contribuyen, con paciencia y optimismo a la construcción y consolidación del Derecho del Consumidor en nuestro país¹⁵.

El éxito del sistema dependerá de una correcta implementación de las instituciones, con agentes especializados y consustanciados con las normas, principios y filosofía del Derecho del Consumidor, con servicios de asistencia, asesoramiento y patrocinio gratuito de los consumidores en todas las instancias, administrativas y judiciales y políticas públicas activas, coordinadas y concertadas entre todos los poderes y niveles del Estado. Caso contrario, nos quedaremos en una mera expresión de deseos, más que en un efectivo mejoramiento en la calidad de vida de las personas.

En este sentido, resulta vital que se conjugue debidamente el llamado “federalismo de concertación” entre las autoridades administrativas como judiciales, federales y locales, que permita articular los servicios de conciliación que eventualmente se establezcan en el interior del país, articular sus acciones con la jurisdicción ordinaria local; en igual sentido, respecto de las acciones de las autoridades de aplicación de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el resto de los actores del sistema previstos por la ley, para lograr la maximización de recursos, la coordinación de políticas y eventuales acciones conjuntas¹⁶.

15 BAROCELLI, SERGIO SEBASTIÁN, "Aproximaciones a la ley N° 26.993 de sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo", *LL*, DJ 12/11/2014, 81 cita *online*: AR/DOC/3565/2014.

16 Ídem.

Por tal razón, urge a las jurisdicciones locales que no tengan sus códigos de consumo o normas de procedimiento administrativo especial, que los dicten¹⁷.

XIII. CONCLUSIÓN

En suma, puede afirmarse que la Ley 26.993 es un régimen destinado a que el débil jurídico alcance lo que pregonaba el discurso de presentación del artículo 42 ante la Asamblea Constituyente del año 1994, en la voz del convencional ROBERTO IRIGOYEN¹⁸. Esto es, la igualdad real entre las partes de todo negocio de consumo, pero ahora en el campo procesal y un tiempo breve y de manera efectiva. Circunstancia esta que no debe perderse de vista.

En este contexto, tanto el Gobierno Nacional como el de la ciudad de Buenos Aires tienen facultades para crear juzgados de consumo. No obstante ello, lo cierto que esta última –la ciudad– se encontraría momentáneamente limitada por la Ley 24.588. Más aún, de sortearse dicho óbice, o cuando se concluya el traspaso de competencias a la ciudad, resultaría óptimo que perduren ambos fueros, ya que hay cuestiones tanto de materia federal, como local, que necesitan un fuero especializado.

17 Ídem.

18 IRIGOYEN, ROBERTO, "Fundamentos de la cláusula constitucional sobre defensa del consumidor", *LL*, 1994-E, 1020.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

II

Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos

Dirección

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - ANDRÉS ASCÁRATE - CARLOS BALBÍN

AGUSTÍN BONAVERI - FABIÁN OMAR CANDA - ARIEL CARDACI MÉNDEZ

PABLO S. CARDUCCI - JUAN CARLOS CASSAGNE - MARÍA ROSA CILURZO

GISELA E. DAMBROSI - ALEJANDRA PATRICIA DÍAZ - SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ

CARLOS MARÍA FOLCO - DIEGO FREEDMAN - ESTEBAN CARLOS FURNARI

ROBERTO OSCAR FURNARI - BELTRÁN GAMBIER - FERNANDO R. GARCÍA PULLÉS

CARLOS MANUEL GRECCO - ELENA HIGHTON DE NOLASCO - GONZALO KODELIA

AGUSTÍN LÓPEZ CÓPPOLA - PABLO LUIS MANILI - ERNESTO ALBERTO MARCER

LUCIANO MARCHETTI - MACARENA MARRA GIMÉNEZ - SEBASTIÁN JULIO MARTURANO

EDUARDO MERTEHIKIAN - JOSÉ MARÍA MOLTÓ DARNER - MARCOS MORÁN

MARÍA GIMENA OLMOS SONNTAG - MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO - HORACIO ROSATTI - JUAN CARLOS RUA

LEANDRO G. SALGÁN RUIZ - PATRICIO MARCELO E. SAMMARTINO - LISANDRO SANDOVAL

JUAN ANTONIO STUPENENGO - GUIDO SANTIAGO TAWIL - LEONARDO TOIA

JOSÉ MANUEL UGARTE - PATRICIO ESTEBAN URRESTI - JUAN MARTÍN VOCOS CONESA

GRACIELA CRISTINA WÜST



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2016

El Control de la Actividad Estatal II / ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016. 850 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-0-9

1. Derecho Administrativo . I. ALONSO REGUEIRA, ENRIQUE M. (Director). FERNÁNDEZ SERGIO G. (Prólogo)
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina