

LA AUTONOMIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y EL FUERO EN LAS RELACIONES DE CONSUMO

Por Carlos Eduardo Tambussi¹



I) Introduccion:

Tras la “capitalización” de Buenos Aires, en 1880, el dictado de la ley 1893 en el año 1886 previó la existencia de una justicia ordinaria para el ámbito de la Capital Federal separada de la nacional (art. 1) : *“La administración de justicia en la Capital de la República, será desempeñada por las autoridades siguientes: alcaldes, jueces de paz, cámara de paz, jueces de mercado, jueces de 1ª instancia, cámara de apelaciones y demás funcionarios...”*

Más adelante, la ley 13998 (reglamentaria del art. 94 de la Constitución Nacional de 1949), integra a los jueces ordinarios de la Capital Federal al Poder Judicial de la Nación: en la capital de la Republica, los jueces tienen carácter nacional” (art. 94 CN).

¹ Carlos Eduardo Tambussi, Buenos Aires, 05/09/1967. Abogado, Universidad de Buenos Aires (1991). Ejerció libremente la profesión de abogado. Auditor Legal de la Administración de Parques Nacionales (2007-2010), Procurador Adjunto de Asuntos Patrimoniales y Fiscales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010-2012). Secretario del Juzgado Nro. 18 Secretaria 35 del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA (2013-actualidad). Profesor Adjunto Regular: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho. Cátedra: Dr. Agustín Gordillo. Asignatura: Derechos Humanos y Garantías. Profesor a cargo de curso “Protección Constitucional de Consumidores y Usuarios” del Ciclo Profesional Orientado en la Facultad de Derecho (UBA). Docente en seminarios y cursos de posgrado sobre Derechos de Consumidores y Usuarios. Co Director del Programa de Actualización en Derecho del Consumo (Convenio AABA-UBA). Presidente de la Comisión de Derecho del Consumidor de la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Autor de los libros “El consumo como derecho humano”, (Editorial Universidad, 2009), “Juicios y Procesos de Consumidores y Usuarios” (Ed. Hammurabi, 2014), “Incidencias del Código Civil y Comercial. Contratos de Consumo (Ed. Hammurabi 2015), además de artículos de la especialidad en revistas nacionales y extranjeras. Director de las obras “Práctica y Estrategia. Derechos del Consumidor” (Ed. La Ley 2015), “Ley de Defensa del Consumidor comentada, anotada y concordada” (Hammurabi 2017). Email: cetambu@uolsinectis.com.ar

El gobierno de facto surgido del golpe de 1955 dicta el Decreto Ley 1285/58 (aún vigente) que organiza la justicia nacional tras el restablecimiento de la Constitución de 1853, residente en la Ciudad de Buenos Aires situación que se mantiene hasta la reforma constitucional de 1994, cuyo artículo 129 otorgó un nuevo status a nuestra ciudad, estableciendo que “ tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción” , pero a la vez que “una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación”.

Esa ley fue la llamada “ley Cafiero”, 24.588, que en su art. 8 dispuso que “la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación” (párrafo primero), con lo cual, mediante este mecanismo se buscó preservar la existencia de la justicia “nacional”, sin sentido a partir de la reforma de 1994 y de la nueva situación de la Ciudad de Buenos Aires, en adelante “Ciudad Autónoma”, mas allá de las distintas caracterizaciones y posiciones al respecto de la característica de ese status². La norma mencionada regula, en este punto, aspectos que no guardan relación con los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se reconoce a la Ciudad de Buenos Aires como un nuevo sujeto de derecho público, otorgándole un estatus superior y distinto de la calidad de "Capital Federal de la República". Así, el artículo 129 Constitucional dispone que la Ciudad "(...) 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".

No puede soslayarse la ubicación sistemática de la citada cláusula en el Título II de la parte orgánica del texto constitucional, denominado "Gobiernos de Provincia". Lo que impone un criterio de interpretación amplio que permite afirmar, que salvo disposición en contrario todo lo concerniente al régimen jurídico constitucional de las provincias es de aplicación a la Ciudad, y que ante la posibilidad de interpretaciones diversas debe adoptarse aquella que sea más favorable a la autonomía de la Ciudad (CCAyT, Sala I, "Klimovsky, Silvio Rafael y otros c/ GCBA y otros", 16/11/2000). Justamente, esta exégesis será la aplicada en autos.

² Existen distintas posiciones, aunque resulta claramente que el caso de la CABA se trata de un régimen de autonomía plena con facultades propias (art. 129 CN) originada en el ejercicio del poder constituyente fruto de la soberanía popular y que se asimila al status provincial: elige diputados y senadores (arts. 45 y 54 CN), es sujeto de coparticipación federal (art. 75 inc. 2), es pasible de intervención federal (art. 75 inc. 30 y 99 inc. 20) y puede conservar organismos de seguridad social (art. 125). No obstante, no ha sido incluida en determinante de la competencia originaria de la CSJN, en razón que los artículos 116 y 117 CN no la incluyen.

Independientemente que el artículo 129 Constitucional le otorga autonomía a la Ciudad de Buenos Aires en materia de jurisdicción -entre otras- con la única limitación que surge del segundo párrafo del precepto en relación a los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad sea el asiento de las autoridades nacionales, en virtud de su calidad de Capital de la Nación. Esta última facultad fue diferida al Congreso de la Nación, quien a través de la Ley 24.588 reglamentó el referido dispositivo.

Esa ley en su artículo 8° dispone que la Ciudad de Buenos Aires sólo tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativa y tributaria locales. Vale recordar que **la autonomía que la Ciudad ostenta tiene su fuente en la Constitución, y por ende las únicas limitaciones que admite son las que le impone la propia Ley Fundamental** (CNCIV, Sala B, "Rubino, Rita Graciela c/ G.C.B.A. s/daños y perjuicios", 17/10/2001)³.

En estas coordenadas, la norma reglamentaria del artículo 129 debió ceñirse a garantizar los intereses del Estado Nacional (CSJN, Fallos 320:875, "Gauna, Juan O.", 07/05/1997) No obstante, y apartándose de lo dispuesto por los constituyentes, prescribió que la Ciudad sólo ejercerá sus facultades de jurisdicción en ese ámbito caprichosamente reducido que, además, abarca cuestiones que no son susceptibles de afectar los intereses nacionales, tal como lo comprueba el hecho incontrarrestable de que, en el ámbito provincial, esas mismas materias son competencia local (CCAyT de la CABA, Causa N° 25274-1, GCBA, 03/04/2008).

Así pensamos, en tanto la subsistencia de la judicatura nacional en asuntos de derecho común afecta la soberanía del pueblo en ejercicio del poder constituyente ya que por imperio del art. 75 inc. 12 CN nada impide otorgar posibilidades de aplicar derecho común a los jueces locales (divorcios, contratos), con la sola detracción de las competencias federales. A su vez, existe lesión a la igualdad ante la ley en perjuicio de los habitantes de la Ciudad.

A su vez, en 1996 la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, declaró no tener otros límites que los que surgen del art. 129 de la Constitución Nacional, rechazando por inconstitucionales las limitaciones de la Ley Cafiero y su reforma (ley 24.620) por limitativas de la autonomía plena, exhortando al Congreso Nacional a modificarla.

La Carta Magna local aprobada, en su art. 106, atribuye al Poder Judicial de la CABA las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, convenios que celebre la

³ Véase Juz. CAYT 18 Sec. 35, "Consortio de Propietarios José Bonifacio 2949 c. IVC s. Cobro Ejecutivo" (Expte. B60635-2013/0), sentencia del 15/08/2013.

Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes nacionales y locales. En su consecuencia se organizó la justicia de la ciudad mediante la: Ley 7: Orgánica del Poder Judicial, Ley 31: Consejo de la Magistratura, Ley 54: Jurado de Enjuiciamiento, Ley 21 (luego Ley 1903) Ministerio Público, Ley 189: Código Cont. Administrativo, Ley 12: Procedimiento Contravencional y Ley 2145: Acción de Amparo, entre otras, pero con la limitación de la ley Cafiero se acotó a la Constitución del Tribunal Superior de Justicia y a la organización de los fueros Contencioso Administrativo y Tributario y Contravencional y de Faltas, quedando pendiente además del traspaso de la justicia nacional el establecimiento de los Tribunales de Vecindad (Cláusula transitoria 12 inc. 5), y el Tribunal Electoral Local, (rol que desempeña actualmente el Tribunal Superior de Justicia).

Por ende, en el espacio de la CABA conviven la justicia federal, la nacional y la local, con el importante punto destacado que los porteños no tienen intervención exclusiva en la selección de magistrados de la segunda, de ahí la alusión antes señalada respecto del principio de igualdad ante la ley.

No obstante, se han celebrado convenios de transferencias de competencias en materia penal, por ejemplo los plasmados en Ley 25752 (Nacional) – Ley 597 (CABA) por el que los Jueces locales entienden en tenencia, portación y suministro de armas de uso civil o el contemplado en la Ley 26.357 (Nacional) – Ley 2257 (CABA) transfiriendo las competencias por los delitos de lesiones en riña, abandono de personas, exhibiciones obscenas, amenazas, violación de domicilio, usurpación, daños, y otros, acuerdos que generaron el dictado de leyes como la 2303, - Código Procesal Penal de la CABA y ley 2451 - Régimen Procesal Penal Juvenil-.

Para seguir adelante con esta política de transferencia de competencias, y hacer valer en este aspecto tan importante como la justicia que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el vigésimo cuarto estado de la Nación Argentina, contamos con base en la Cláusula Transitoria 13° Const. CABA a celebrar acuerdos para la transferencia de la función judicial (transferir competencias) conservando la inamovilidad y jerarquía de los jueces nacionales.

II) La necesidad de una justicia en las Relaciones de Consumo:

El derecho del consumidor, por su propia naturaleza y por mandato constitucional, requiere mecanismos y procedimientos que atiendan adecuadamente las situaciones que se producen y que a veces no encuentran solución en los sistemas tradicionales. Estos, a su vez, tienen que cumplir con el requisito de eficacia que implica la posibilidad de obtener una respuesta del sistema a los reclamos del consumidor en tiempo, modo y condiciones de acceso que no desnaturalicen la protección de los derechos.

Esto no es sólo una afirmación dogmática sino imperativa para el legislador y para el magistrado. La función estatal en la materia, tiene este carácter a nivel universal. Corresponderá a las leyes dar las precisiones y a los magistrados las aplicaciones.

Las Directrices para la Defensa del Consumidor de las Naciones Unidas (1985), establecen que los gobiernos de los Estados miembros deben desarrollar políticas enérgicas de protección del consumidor (artículo 2), y diseñar infraestructuras adecuadas para aplicarlas (artículo 4).

La ley nacional 24240 (y modificatorias) de Defensa del Consumidor, en concordancia con otras normas complementarias y reglamentarias, ha determinado las características del sistema de soluciones para la satisfacción de los derechos de los consumidores, en las materias de fondo de competencia nacional (contratos, daños y perjuicios, garantías, deberes y responsabilidades de los proveedores, etc.). Pero es atribución local el establecimiento de los llamados “derechos instrumentales”, que hacen a la implementación de la protección, destinada a permitir a los consumidores hacer valer en lo concreto, en forma real y efectiva, los derechos que la ley les otorga y el debido resguardo de los bienes jurídicos protegidos y valores comprendidos en la legislación de fondo. La eficacia protectoria se encuentra en relación directa con el mismo carácter de la normativa destinada a afirmar su vigencia.

En términos de derechos humanos, la imperativa existencia de recursos adecuados y eficaces para la defensa de los derechos se define y se conforma con la certidumbre y presencia de mecanismos judiciales que den solución al caso en tiempo y forma, para el arribo a una sentencia o resolución definitiva en el caso, con lo que en un primer dato tendremos a la celeridad como presupuesto de la eficacia⁴.

Esa eficacia hace a que también los recursos sean sencillos y efectivos. Es decir que tengan potencial para determinar si existe en el caso violación o afectación a un derecho, y disponer lo necesario para su cese, sanción y reparación.

Por eso, las garantías acordes a la interpretación de los tribunales supranacionales del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos son aquellas que son idóneas, dentro del derecho interno, para atender la situación jurídica infringida, y que sobre todo, produzcan el resultado para el cual han sido concebidas⁵.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Nro. 35/98: Caso 11.760, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo de Mur – Perú – 5/5/98.

⁵ Corte I.D.H., Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 111; Caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párrafo 52; Caso Juan Humberto Sánchez. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrafo 121; Caso Maritza Urrutia. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párrafo 117, entre otros.

El derecho a la “tutela judicial efectiva”⁶ tiene naturaleza supranacional, y se encuentra contemplado en los artículos 8 inc. 1 y artículo 25 del Pacto de San José De Costa Rica, que ha sido uno de los tratados dotados con jerarquía constitucional por el artículo 75 inc. 22 en la Reforma de 1994.

También las mencionadas Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor⁷, encomiendan a los gobiernos la existencia de procedimientos “oficiales o extraoficiales que sean rápidos, justos, poco costosos y asequibles”.

De modo que lo que ha marcado el constituyente y el compromiso asumido al adherir a la normativa internacional vincula tanto respecto a la eficiencia de la justicia como a su acceso irrestricto: implica que se brinden protecciones anticipadas que de no darse harían infructuoso el proceso; que los mecanismos procesales existentes funcionen, y que en la práctica den una solución (efectividad). Esto importa además que se le brinde al consumidor una solución a través de darle la razón a quien la tenga (reconocimiento de derechos) y en el lapso previsto por el legislador (el ya nombrado concepto de eficacia asociado a la celeridad).

A su vez, el pronunciamiento de mérito debe importar una verdadera satisfacción y reparación de los derechos violados o desconocidos. Como principio práctico de política judicial, requiere magistrados activos y también preventores, que prefieran evitar los problemas antes que deshacerlos, o antes que esperar sus manifestaciones y consecuencias.

Advertimos entonces la necesidad de un énfasis concreto en la política de estado en materia de promoción de estos derechos, que es donde principalmente se enmarca la falta de difusión general y política de educación, cuando la realidad marca que precisamente muchos “auges” importantes de necesidad de protección, lo han sido a raíz de la implementación de medidas de gobierno (aumentos, tarifas, subsidios, regulación de contratos, etc.).

Por lo que resulta necesario tanto un protagonismo mayor del estado (no solamente como regulador sino como difusor y propiciador) y además que las empresas asuman que el

⁶ La locución tutela judicial efectiva nace con la redacción del artículo 24 de la Constitución de Italia de 1947 y con la confección de los arts. 19.4 y 103.1 de La Ley fundamental de Bonn de 1949, siendo mayormente conocida por su incorporación al artículo 24 de la Constitución española de 1978 y al artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁷ Las Directrices aprobadas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1985, Resolución 39/248, ampliadas en 1999 y 2016, enumeran expresamente cuáles son los derechos de los consumidores y usuarios, la obligación de proveer a la protección de los mismos por parte de las autoridades propiciando legislación que reconozca a los mismos y permita su intervención para esos fines. Constituyen “lineamientos para la aplicación de políticas gubernamentales de protección al consumidor” y más allá de su leve rango de Directrices (soft law) constituyen postulados de los cuales la legislación interna no puede apartarse.

derecho del consumo no está llamado a equilibrar, a dar certidumbres, a defender la calidad de la producción y servicios, y a estimular la competencia.

Cuando no está generalizado un efecto que pueda canalizar los casos en una acción colectiva, los conflictos individuales de consumo son la muestra de una verdadera dispersión de pequeños perjuicios, de pequeñas desgracias que el consumidor sufre aisladamente.

Sin duda estas mini tragedias están calculadas en su significación económica, desde la perspectiva del que las causa, y también está prevista la inacción del afectado, dando un resultante que arroja fácilmente la conclusión para el mal proveedor acerca de que es más conveniente continuar con la práctica, (incluso afrontando los costos de las eventuales reclamaciones), que adaptarla o suprimirla. Un simple ejercicio de “análisis económico del derecho” que realiza el empresario.

El derecho del consumidor arraiga en el estudio de cuestiones económicas, y las visiones desde esta disciplina son absolutamente necesarias en el abordaje interdisciplinario que hace falta en la materia. Pero fiel a su espíritu nivelador, los principios de este derecho son refractarios a subordinar al derecho a las leyes de la economía, en el sentido que este sólo debe contemplarlas y facilitarlas. Por eso es necesario mensurar las consecuencias económicas de las decisiones judiciales en materia de consumo, pero sin sacralizarlas, y poniendo por delante el verdadero valor del derecho protectorio, aun al coste de principios empresariales o maximizaciones de rendimientos.

El costo-beneficio como parámetro del análisis no puede ser medido únicamente en términos económicos, si ello importa sacrificio de derechos y valores que pueden ser –al menos- axiológicamente superiores al beneficio material. Por ello los autores advierten que no debe proponerse el “extremismo de la anulación del sistema normativo o su reducción a simple escudero de pretensiones económicas sectoriales, con la consiguiente sepultura de las metas de interés general. Una desviación así importaría una auténtica malversación normativa”⁸.

Atento la fenomenología del consumo, el tipo conflictos que se generan y su especial relación con la satisfacción de elementales necesidades humanas se hace imprescindible la existencia de un sistema rápido, eficaz, económico, y garantista para la instrumentación procesal de la defensa de estos derechos.

La necesidad de la existencia de una instancia judicial de esta índole tiene su base en el deber del Estado en materia de garantías para sus habitantes de proporcionarles ámbitos de solución de conflictos que otorguen una respuesta rápida, eficaz y sin ritualismos excesivos,

⁸ Vanossi, Jorge Reynaldo “La aplicación constitucional del Análisis Económico del Derecho: nada menos y nada más que un enfoque?” En Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Tomo XXXV, 2008 parte I, pág. 159.

para los asuntos que por su naturaleza o por su monto económico, resultan actualmente de difícil promoción ante la Justicia común. Esto es, una implementación de la protección, destinada a permitir a los consumidores hacer valer en lo concreto, en forma real y efectiva, los derechos que la ley les otorga y el debido resguardo de los bienes jurídicos protegidos y valores comprendidos en la legislación de fondo. La eficacia protectoria se encuentra en relación directa con el mismo carácter de la normativa destinada a afirmar su vigencia.

Finalmente, señalamos que bien puede ser considerada una de las características relacionadas con la eficacia, el hecho que haya sido reconocida en el caso argentino, la legitimación activa para acciones de consumo y por la propia Constitución Nacional⁹ a órganos con competencia en la defensa de los derechos humanos como el Defensor del Pueblo¹⁰.

De modo que eficacia implica acceso irrestricto, que se brinden protecciones anticipadas que de no darse harían infructuoso el proceso; que los mecanismos procesales existentes funcionen, y que en la práctica den una solución (efectividad). Esto importa además que se le brinde al consumidor una solución a través de darle la razón a quien la tenga (reconocimiento de derechos) y en el lapso previsto por el legislador vinculándose también con que el acceso a la justicia no se vea impedido por causas económicas¹¹, cobrando vigencia el principio de gratuidad.

⁹ Artículo 43. Constitución Argentina (parte pertinente) “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

¹⁰ Conforme el artículo 86 de la Constitución Nacional “...su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”

¹¹ Sostiene Carlos Ghersi que “la iniciación (de acciones judiciales) con gratuidad tiene un fundamento de derechos humanos: ello porque el salario del trabajador-consumidor resulta imprescindible para la provisión de la canasta básica para sí o para su familia y no puede ser sustraído para otra función. Esta es la esencia central de la gratuidad para iniciar las acciones, que sólo tiene como finalidad la protección de sus derechos humanos esenciales, es decir, no ser vulnerado por las empresas como trabajador-consumidor” Ver del autor mencionado, comentario al fallo de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba “Arroyo Estela María c. Caja de Seguros S.A.” de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba, 15/9/2011 en *Microjuris*, cita: MJJ68866.

III. Panorama en la CABA al respecto del fuero especial de consumo:

La ley nacional 26.993 creó un servicio de conciliación previa en materia de asuntos de consumo, llamado COPREC, como paso obligatorio antes de llevar el caso a la Auditoría de Relaciones de Consumo, o a la justicia, en el fuero especial que se creara. No podemos dejar de señalar el encuadramiento de esta justicia dentro de la mal llamada “justicia nacional”, huésped sui generis en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y rémora permanente de las deudas de la autonomía prevista desde 1994 por el art. 129 de la Constitución Nacional.

Este “contrafederalismo” de centralización va también a contramano de las previsiones del artículo quinto de la Constitución Nacional, por el que las provincias se han reservado la organización de la justicia.

Por esa razón, creemos que las realidades locales deben y debieron atender la realidad de la falta de una justicia especial de consumo.

Existe la necesidad imperiosa de un sistema judicial propio para la materia usuarios y consumidores, ya que dada la voluntariedad de los métodos extrajudiciales de solución de conflictos hoy existente, y el anquilosamiento, costos, tiempos que significa llevar cuestiones a la justicia ordinaria, conspiran en la actualidad contra la solución efectiva de problemas pequeños de consumo, con la consiguiente resultante de verse obligado el público a trocar resignación por orgullo, tranquilidad por justicia. El tipo de conflictos y su especial relación con la satisfacción de elementales necesidades humanas hacen imprescindible la existencia de un sistema rápido, eficaz, económico, y garantista para la instrumentación procesal de la defensa de estos derechos.

"Con el actual estado de la organización de la justicia nacional, carente de una cada vez mas necesaria justicia y procedimientos adecuados para estas causas, siquiera para las pequeñas causas que en buena medida absorberían los litigios fundados en los derechos de los consumidores" (Anaya, Jaime "Meditaciones sobre los derechos del consumidor", en ED 177-218).

Sobre este punto insistiremos en la formulación de un sistema de procedimiento y una justicia propia para la materia, con jueces capacitados para entender la lógica del mercado, que tengan también en su competencia la revisión de los actos de la autoridad de aplicación y entes reguladores, con base en el deber del Estado para con sus habitantes de proporcionarles ámbitos de solución de conflictos que otorguen una respuesta rápida, eficaz y sin ritualismos excesivos, y que incluya los asuntos que por su naturaleza o por su monto económico, resultan actualmente de difícil promoción ante la Justicia común.

Debe ser, además una justicia por esencia cercana al vecino justiciable, con la premisa es dotar de herramientas a la población, para el resguardo de sus derechos, mediante estructuras jurídicas próximas a su residencia, y accesibles en lo económico, donde se podrán tratar los asuntos de manera rápida y eficiente, contribuyendo a la vez a alivianar a la justicia ordinaria y a dar un ámbito a los temas que hasta ahora muchas veces no llegan a juicio.

Para los abogados importará un ámbito nuevo, concebido bajo los principios de celeridad, inmediatez, oralidad e informalidad. La cercanía no debe resumirse solo a lo geográfico, sino que es indispensable la interacción entre los jueces y las partes, sin excesos formales, con el sentido práctico y propiciatorio de la conciliación y el acuerdo necesarios para afianzar la sana convivencia.

Para las instituciones sociales será un nuevo espacio de trabajo en y para la comunidad, ya que deben ser los impulsores de estos Tribunales y en algunos casos podrán ser sus auxiliares.

Asegurar el funcionamiento de un verdadero sistema de justicia de las relaciones de consumo causas compromete a gobierno, ciudadanía, magistratura y organizaciones no gubernamentales en el afianzamiento de los derechos ciudadanos, en una verdadera ratificación del sentido de servicio que también la justicia debe tener, más allá y sin perjuicio de su poder de decisión en los casos concretos.

En síntesis, crear una justicia que funcione, que amplíe las garantías y extienda su ejemplo de funcionamiento y resultados a los demás ámbitos judiciales. Y que signifique para los habitantes de Buenos Aires la posibilidad de ejercitar sus reclamos pendientes hasta hoy de costoso, lento y muchas veces imposible acceso a una decisión judicial.

En las sociedades democráticas el acceso a la justicia es un derecho humano, por lo tanto son las instituciones las que se deben encargar de reclamar su vigencia y garantizar la igualdad ante la ley.

En la actualidad, las acciones de consumo se encuentran bifurcadas en su implementación procesal, con un distingo en razón del monto. Las acciones cuyo monto sea superior a 55 salarios mínimos, vitales y móviles, tramitan ante diversos fueros (generalmente civil o comercial, dentro de la justicia “nacional”), y deben pasar previamente por la mediación prejudicial obligatoria y tramitan conforme al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con aplicación de las normas de contenido procesal que se encuentran en la ley 24.240 y los principios protectorios del régimen tuitivo consumidor.

En cambio, las menores a ese monto (para cuyo cálculo no cuenta lo que se reclame por daño punitivo), estuvo previsto que tramiten por el sistema de la ley 26.993, esto es, deben en primer lugar transitar la etapa de conciliación prejudicial de consumo (COPREC), tienen

la opción de la Auditoría en las Relaciones de Consumo (no implementada) y de no existir acuerdo, se ejercerían ante el tampoco implementado fuero de consumo o Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo creado por la misma ley. Desde su origen han existido planteos atendibles -en particular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- cuestionando los nuevos juzgados de consumo por cuestiones relacionadas con la Autonomía de la Ciudad y el proceso de traspaso judicial iniciado en su consecuencia.

De modo que hoy para los problemas de consumo que se judicialicen, tenemos un sistema bipolar, uno de cuyos polos solo funciona en un tercio, en razón de lo antes señalado del cuestionamiento (para nosotros válido) al fuero especial, lo cual no es bueno para usuarios y consumidores.

Este año y sujeto a ratificación de la Legislatura de la CABA (ya efectuada) y del Congreso Nacional, los gobiernos respectivos han suscripto el convenio de traspaso de la justicia de consumo creada por la ley 26993 a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Y por resolución 424/SSJUS/2016 se designó a los responsables de la elaboración del proyecto de Código Procesal para la Justicia del Fuero del Consumo en la ciudad, que tengo el honor de integrar.

Uno de los desafíos es, entonces, clarificar la situación de las instancias previas conciliatorias necesarias para el acceso a la nueva justicia, ante el caos legislativo y operativo que la breve reseña que efectuamos intentó mostrar.

Por nuestra parte, entendemos que el consumidor no puede pagar la falta de implementación del sistema, ni las lagunas legislativas originadas en consecuencia, sin mengua de la garantía de acceso a la jurisdicción y el derecho a una resolución en plazo razonable -esto es, la tutela judicial efectiva misma, por lo que se impone la implementación de justicias locales con competencia específica en consumo.

IV. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el derecho de usuarios y consumidores:

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Art. 46 de la Constitución local determina que “La Ciudad garantiza la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en su relación de consumo... Ejerce el Poder de Policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Ciudad...”¹².

En cumplimiento de ese mandato constitucional¹³, en abril del año 2002 se sancionó la ley 757 de Procedimiento Administrativo para la defensa de los derechos del consumidor y del

¹² Surín, Jorge “Actuaciones Administrativas ante la autoridad de aplicación”, en *“Práctica y estrategia – Derechos del Consumidor. Carlos Eduardo Tambussi. Director”*, La Ley, Buenos Aires, 2015, capítulo VIII págs. 514/563.

¹³ Surin, cit.

usuario, a fin de establecer el procedimiento administrativo para implementar en la Ciudad de Buenos Aires los derechos de los consumidores, reconocidos en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad, en las Leyes 24.240, 22.802, y en todas las normas de la Ciudad, cuyo objeto sea la protección al consumidor y que no tengan procedimiento específico (art. 1º Ley 757).

En el marco de las atribuciones que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha previsto en su artículo 46¹⁴, y del inciso 2º, apartado g) del artículo 80º, se sustentan las competencias que en materia de policía de consumo y de legislación tiene la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es de destacar que en el año 2008, esta Ley Procedimental ha sido objeto de dos modificaciones sustanciales. Mediante la sanción de la Ley 2.762 se ha incorporado expresamente a la Ley 757 la posibilidad de que las normas jurídicas dictadas por la Legislatura de Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de defensa y protección de los consumidores y usuarios, sean objeto del procedimiento que prescribe esta Ley.

Así, tenemos más de 40 leyes locales¹⁵ que consagran derechos básicos para ciudadanos y que se rigen por el procedimiento de la Ley 757.

Por ende, la clave de la competencia de fuero local es un tema de autonomía de la Ciudad y se encuentra plasmada en el artículo 6º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de

¹⁴ Art. 46 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: “La Ciudad garantiza la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, en su relación de consumo, contra la distorsión de los mercados y el control de los monopolios que los afecten. Protege la salud, la seguridad y el patrimonio de los consumidores y usuarios, asegurándoles trato equitativo, libertad de elección y el acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna, y sanciona los mensajes publicitarios que distorsionen su voluntad de compra mediante técnicas que la ley determine como inadecuadas. Debe dictar una ley que regule la propaganda que pueda inducir a conductas adictivas o perjudiciales o promover la automedicación. Ejerce poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Ciudad, en especial en seguridad alimentaria y de medicamentos. El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos promueve mecanismos de participación de usuarios y consumidores de servicios públicos de acuerdo a lo que reglamente la ley”.

¹⁵ “Cabe destacar que la sanción de las 40 Leyes en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre aspectos relacionados con las relaciones de consumo, sitúa a la Ciudad como la Jurisdicción que más normativa ha sancionado en la temática. A modo de ejemplo cabe destacar que, la sanción de multa por incomparecencia injustificada del proveedor a la audiencia conciliatoria, incorporada en el artículo 16º de la Ley Nacional 26.993 de Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo en Septiembre del año 2014, ya existía, a nivel local, en el artículo 7º inciso d) de la Ley 757 de Procedimiento Administrativo para la defensa de los consumidores y usuarios. E, inclusive, varias de las leyes citadas fueron luego “replicadas” en Provincia de Buenos Aires y a nivel Nacional” (Surin, cit.).

Buenos Aires¹⁶ que impone un mandato expreso a las autoridades constituidas, permanente e irrenunciable, para garantizar la plena vigencia de la autonomía de la Ciudad y la certeza que el tema objeto de la litis no compromete en absoluto los intereses del Estado Nacional, y la certeza que la jurisdicción que entienda en un problema de un consumidor con el proveedor es eminentemente local.

A su vez, la vigencia legal a partir de 1993, su consagración constitucional desde 1994, más la incorporación del mundo del consumo al Código Civil y Comercial de la Nación, constituyen causas objetivas para sustentar la autonomía de la disciplina y para el fuero propio, aplicando sus principios y sus normativas protectoras tanto para el derecho de fondo como para el procesal.

Teniendo especialmente en cuenta el nivel de desarrollo autonómico que ha alcanzado la Ciudad de Buenos Aires desde que este carácter le fuera reconocido en 1994 hasta la fecha, la existencia del fuero especial de consumo, más allá que se sustente en el traspaso de la justicia nacional, es un hecho demostrativo que se está asumiendo el mandato del artículo sexto, y dejando de lado la limitación del art. 8 de la Ley 24588.

V. Prospectiva de la esperanza:

La Ciudad puede ser pionera con el primer fuero especial de consumo. Cuenta con un régimen tuitivo consumidor consolidado legislativamente a nivel nacional, un estatuto especial robusto y riquísima normativa propia con un sendero de interpretación por parte de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario que en la esfera de su competencia ha contribuido a fijar criterios protectorios muy importantes. Tiene una Defensoría del Pueblo persistente en la defensa y difusión de estos derechos, es sede de muchas asociaciones de consumidores, tiene desarrollada a través del Ente Único la regulación de servicios públicos de la jurisdicción, y conjugando un Ministerio Público proactivo con el fuero especial judicial se encuentra en las mejores condiciones para diseñar un resguardo modelo de los sujetos de este derecho humano cotidiano y vehículo de satisfacción de las necesidades humanas y sociales.

¹⁶ No es ocioso señalar, que dicha cláusula fue aprobada sin generar ningún tipo de debate en la Convención Constituyente de 1996, y con la sola abstención del Partido Justicialista (Conf. Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, t. III, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Buenos Aires, 2004, p. 562).

