

Expte. n° 3570/04, “**Cátedra, Ricardo y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad**”, sentencia 2/3/2005

Voces: Acción declarativa de inconstitucionalidad. Admisibilidad. Control abstracto de constitucionalidad. Invocación genérica de garantías constitucionales. Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal. Interés del consumidor. Norma de carácter general. Efectos *erga omnes*. Poder de policía. Atribuciones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Expte. n° 3570/04 “Cátedra, Ricardo y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”

Buenos Aires, 2 de marzo de 2005.

Vistos: los autos indicados en el epígrafe,

resulta:

1. Ricardo Cátedra y Rodolfo Zariquiegui, Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal, interponen acción declarativa de inconstitucionalidad contra la ley n° 941, su decreto reglamentario n° 706/03 y la disposición de la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor n° 4880/04.

Los actores aclaran que la resolución del TSJ que rechazó la demanda planteada en autos “Leibinstein Perla A. y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 2533/03, no constituiría razón suficiente para declarar inadmisibile este proceso, en los términos del art. 20 de la LPT, pues “el

planteo de la demanda y su objeto no es el mismo, no son idénticos los argumentos y las garantías constitucionales en juego difieren”. De manera subsidiaria dejan planteada la inconstitucionalidad del art. 20 de la ley 402 (fs. 4).

Las normas impugnadas, según los accionantes, “importa[n] el ejercicio de atribuciones que corresponden al legislador nacional”, vulneran “la libertad de trabajo que ampara el art. 14 de la Constitución Nacional, sin otra cortapisa que las leyes —nacionales— que reglamentan su ejercicio” y afectan “el principio de igualdad consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional”. Además, los actores sostienen que el régimen establecido por las normas cuestionadas, en relación con ciertos datos que la normativa impone denunciar, restringe la garantía prevista por los arts. 12 inc. 3 y 16 de la CCBA relativa “al derecho a la privacidad, intimidad y confidencialidad” con afectación del art. 18 CN “que establece que nadie pueden ser obligado a declarar contra sí mismo” al tiempo que impone a sus destinatarios un esfuerzo que “restringe la libertad física que ampara el art. 15 de la Constitución local” (fs. 3/11).

Los demandantes también denuncian la irrazonabilidad del sistema por cuanto “[l]a ley no puede obligar al Administrador a entregar información que pertenece a otro del que depende” y afirman que “[S]i el registro mismo es inconstitucional igualmente lo será el régimen sancionatorio que establece” (fs. 5/11).

Finalmente, en cuanto a la disposición 4880-DGDPyC, los actores consideran que importa un ejercicio abusivo de potestades delegadas.

El petitorio de la demanda se limita a requerir la declaración de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

2. A fs. 52/54 se presenta un grupo de administradores de consorcios y adhieren a la demanda. Con excepción de la Sra. Noemí Marta Walker, quien

no acreditó la representación invocada, todos fueron tenidos como accionantes en este juicio (fs. 57 y 62).

Fundamentos:

El Dr. Luis Francisco Lozano, dijo:

1. Los actores se encuentran legitimados para interponer la demanda de inconstitucionalidad, de acuerdo a lo establecido por el art. 18, inc. 1, de la ley n° 402.

2. Las disposiciones cuestionadas son normas de carácter general emanadas de las autoridades de la ciudad, tal como exige el art. 113 inc. 2 de la CCBA.

La noción de generalidad admite matices. Utilizando herramientas típicas de la lógica formal, Georg Henrik von Wright dice que “(...) una prescripción es *general* en relación a sus sujetos cuando se dirija a *todos* los hombres sin restricción o a *todos* los hombres que respondan a una determinada descripción (...) A una prescripción que es para un número ilimitado de ocasiones, la llamaremos *general* con relación a la ocasión. Como consecuencia “(...) llama[remos] a una prescripción *general*, si es general con relación al sujeto o a la ocasión (o a ambos). Si es general con relación a ambos, al sujeto y a la ocasión, la llamaremos *eminente general*.” Vale ya señalar que las normas que no son generales respecto del sujeto, no lo son para el art. 113 de la CCBA, aun cuando lo sean respecto de la ocasión. En cambio, cuando son generales respecto de la variable sujeto es indistinto que lo sean respecto de la ocasión; siempre a los fines de la acción declarativa de inconstitucionalidad (art. 113 inc. 2 CCBA). Es decir, que el criterio de von Wright, aunque útil a los fines

de elaborar el que aquí nos ocupa, no coincide con éste. Más adelante me ocuparé del tema. Continúa von Wright diciendo “(...) una prescripción que se dirige (manda, permite o prohíbe) a todos los agentes de una determinada descripción disyuntivamente, no es una prescripción que es general con relación a sus sujetos. La prescripción es particular con relación a su sujeto, siendo este sujeto *un agente colectivo*.” Este criterio llevaría a impedir la revisión por medio de una acción declarativa de inconstitucionalidad de una norma dirigida, por ejemplo, a todos los sujetos para dirimir el resultado de un concurso en el que solo uno pudiera resultar ganador. No es este el sentido con que, en mi opinión, está empleado en el art. 113 que nos ocupa. Respecto de la ocasión formula consideraciones paralelas. Tras señalar que el tema es susceptible de más de una solución, opta por aceptar que “(...) un mandato o permiso para hacer una determinada cosa dentro de un limitado lapso de tiempo es particular con relación a la ocasión”. Llama a esta hipótesis *ocasión disyuntivamente constituida*. En cambio, es general respecto de la ocasión, en su criterio, el deber de hacer algo una vez al año todos los años. Así, es general el deber de pagar un impuesto que se repite mientras que es particular, siempre en relación a la ocasión, el de pagar uno extraordinario por única vez (cf. Georg Henrik von Wright, “Norma y Acción. Una investigación lógica”, Editorial Tecnos Madrid, pags. 94/99). Nuevamente, el criterio difiere del utilizado por el art. 113 inc. 2 CCBA

Por su parte, García de Enterría emplea la noción de generalidad para denotar las normas o actos dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas o toda la colectividad. Tanto la colectividad, como aquellos de sus subconjuntos cuyos elementos son personas indeterminadas, pueden ser definidos por determinados atributos cuya concurrencia permite establecer la pertenencia al conjunto y cuya ausencia los excluye de él. En esa línea, indica como generales en cuanto al sujeto a actos que disponen, por ejemplo, la

fijación de horarios de un Ministerio, convocan a concursos o a licitaciones públicas. Empero advierte que tales actos colectivos, a pesar de su generalidad, no son normas pues no concurren a integrar el ordenamiento jurídico que seguirá siendo el mismo antes y después de que tales actos se produzcan, se cumplan o incumplan. Se trata para el catedrático español, de actos aplicativos del ordenamiento y no innovadores del mismo (Eduardo Gracia de Enterría, Tomás Ramón Fernández, “Curso de Derecho Administrativo”, T. I, décima edición, Civitas, Madrid, 2000, pags. 183/186). En síntesis, distingue la noción de acto general y la de acto normativo de manera tal que la segunda constituye una subespecie de la primera pero no la agota. *Prima facie*, no hay razones para limitar la acción declarativa de inconstitucionalidad a la segunda categoría, aunque las normas que la componen son, por esa sola circunstancia, generales a los fines del art. 113 inc. 2 CCBA.

3. Todas estas categorías están diseñadas para ser aprovechadas en ocasión de efectuar la revisión judicial de normas o actos o de sus aplicaciones. En otras palabras, las categorías son adoptadas teniendo en mira sus consecuencias. De igual modo, el atributo “general” que el constituyente emplea para delimitar el universo de la acción declarativa de inconstitucionalidad ha de resultar de escoger aquella de sus acepciones que mejor armonice con la finalidad para cuya consecución fue adoptado en el art. 113 inc. 2 de la CCBA. Surge del debate de la Convención constituyente, así como de los antecedentes parlamentarios de la ley 402 que la noción de generalidad reconoce dos ejes: aplicar igualmente la ley o, si se lo prefiere, generar las condiciones de una misma sujeción para todas las personas, por una parte, y no interferir con derechos de los individuos, por la otra.

En este orden de ideas, múltiples intervenciones de los constituyentes y de los legisladores ordinarios muestran el designio de dar efectos *erga omnes* a

las declaraciones de inconstitucionalidad dictadas en el marco de la acción declarativa de inconstitucionalidad asegurando que todos los supuestos alcanzados por la norma, en el futuro, reciban idéntico tratamiento. A su vez, la CCBA no podría posibilitar la afectación de un derecho adquirido por una persona en un proceso, como el del art. 113 inc. 2, en el cual no solamente no está asegurada su participación sino que hasta podría serle vedada, sin vulnerar el derecho de defensa, tutelado tanto por la Constitución Nacional como por la de la CCBA. En consecuencia, en el sistema de control de constitucionalidad concentrado y abstracto, el requisito de que la norma tenga carácter general aparece entonces, como la nota que torna operativo (o justifica) atribuir —en lo que ahora importa— alcance *erga omnes* a la sentencia que declara la pérdida de vigencia de la norma cuestionada, pues ella provoca su derogación. Ni el alcance *extra partes* de la sentencia ni el carácter abstracto del control serían comprensibles si se cuestionara, por ejemplo, un acto administrativo individual. La expulsión de la norma general del ordenamiento jurídico, en el control concentrado, provoca paridad entre los sujetos pasivos y evita la necesidad de entablar nuevos juicios.

Al mismo tiempo la generalidad exigida, en el marco del control abstracto, exclusivamente dirigido a confrontar la validez constitucional de normas, permite, en realidad impone, resolver la pretensión declarativa sin afectar relaciones jurídicas particulares nacidas al amparo del precepto cuestionado, situaciones subjetivas debatibles en el ámbito del control difuso, conforme a sus recaudos propios.

En tal sentido se ha dicho, en el marco de la convención constituyente y al debatir la ley 402, que el art. 113 inc. 2 CCBA incorpora “al tribunal superior el control de constitucionalidad *erga omnes*, pero (...) siguiendo las últimas tendencias no vemos la necesidad de suprimir el control difuso, proponemos un tribunal superior que ejerza los dos controles: la última instancia del control

difuso y también originariamente el control centralizado”. En el orden jurídico local hay “dos acciones de inconstitucionalidad: una acción declarativa y una propia de inconstitucionalidad (...) la acción clásica, es la acción de inconstitucionalidad en el caso concreto. La acción declarativa [del art. 113 inc. 2 CCBA] se refiere a leyes y decretos”, por ejemplo “[s]i un decreto es declarado inconstitucional por el Tribunal Superior, deja de tener vigencia”. Se trata “de una institución innovadora (...) [asignada] al tribunal superior para que conozca en forma originaria en las acciones declarativas de inconstitucionalidad de una norma y pueda declarar por sentencia su inconstitucionalidad con efecto *erga omnes*”. El control constitucionalidad concentrado se consagra “sin perjuicio de que los demás juzgados, cada uno ante un caso concreto, lo puedan plantear” o ejercer en el marco del control difuso de constitucionalidad (por su orden intervención de los convencionales constituyentes Zaffaroni, Rodríguez, Argüello, Castells, cf. Diario de Sesiones, “Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, Actas” T. II, CPACF-TSJ, Impreso en Artes Gráficas Tandil, Bs. As. 2003, pags. 539, 548/9, 565). Además, “[l]a solución del control concentrado de constitucionalidad consiste en conceder efecto *erga omnes* o derogatorio a la declaración judicial de inconstitucionalidad, reservando la potestad de esta declaración de efecto general para un tribunal específico, mediante una acción también específica (...) este efecto general garantiza la primacía de la Constitución frente a la ley inferior, excluyendo la posibilidad de persistencia de aplicación de la norma declarada inconstitucional (...) razones prácticas y políticas avalan también la necesidad de proceder de esta manera. En primer lugar, el control de constitucionalidad abstracto está entregado por la misma Constitución de la Ciudad de Buenos Aires a un tribunal que decide en instancia única, cuyo único poder se trasunta en confrontar actos de naturaleza normativa general con la Constitución, único efecto de su sentencia”. “[A] partir de esta regulación,

resulta plenamente inteligible la vinculación entre control concentrado y abstracto, por un lado, y control difuso y concreto, por el otro: la acción de inconstitucionalidad no produce efectos particulares de condena, ni tiene como finalidad favorecer subjetivamente a quien la ejerce. En este sentido, reviste las características de un proceso objetivo, cuyo objeto es el resguardo de la primacía constitucional y la eventual expulsión de una norma del orden jurídico. Complementariamente, quien haya visto lesionado un derecho o interés por la norma declarada inconstitucional, tiene allanada la vía para reclamar por vía del control difuso y a partir del señalamiento de un agravio concreto". El efecto *erga omnes* de la sentencia "es garantista de la Constitución frente a la ley inferior excluyendo la posibilidad de preexistencia de aplicación de la norma declarada inconstitucional". Dentro del "sistema mixto de control de constitucionalidad" (...) funciona en paralelo el sistema difuso o "para el caso" y el sistema concentrado, que es el que declara que una ley, un decreto o cualquier norma de tipo general, deje de ser constitucional para todos, *erga omnes*". "[U]na de las ventajas fundamentales del sistema [concentrado] está en evitar la pérdida de tiempo para el justiciable, a diferencia de lo que ocurre cuando ya una norma es declarada inconstitucional en el sistema difuso de control de constitucionalidad, en que se sigue planteando, se sigue planteando y se sigue planteando, y debe ser declarado en cada caso". El efecto general de la sentencia dictada en el proceso consagrado por el art. 113 inc. 2 CCBA evitaría por ejemplo "en el caso de la defensa de algunos derechos difusos cincuenta, trescientos ó dos mil amparos, lo que significa multiplicar por esa misma cantidad la rueda del sistema judicial" (cf. debate parlamentario de la ley n° 402, informe de comisión y discurso de los diputados Suárez Lastra, De Giovanni y Pierini, versión taquigráfica del 8/6/00).

4. La ley 941 y sus normas reglamentarias crean e instrumentan, respectivamente, el “Registro Público de Administradores de consorcios en Propiedad Horizontal”, establecen el deber de inscribirse de sujetos indeterminados agrupados por el legislador en razón de la actividad que ejercen, así como otras condiciones y deberes de los administradores en cuestión; finalmente, prevén sanciones para supuestos de incumplimiento. Son normas que integran el ordenamiento jurídico de manera innovadora, no se agotan o consumen con su aplicación y su eventual invalidez constitucional es compatible con una sentencia derogatoria de efectos *erga omnes* que evite la multiplicidad de pleitos pues impide la aplicación posterior de la normativa declarada inválida. Estas condiciones satisfacen la noción más exigente tanto de *v. Wright —eminente general—* como de *García de Enterría —incorporación al orden jurídico—*, y son suficientes, aunque no necesarias, para cumplir con las metas que se propusieron los constituyentes al exigir que, solamente, normas generales constituyan el objeto de acciones de la naturaleza de la presente.

A su vez, el juicio constitucional propuesto respecto de la ley 941 y sus normas complementarias no involucra la solución de situaciones jurídicas particulares.

La ley 941 y sus regulaciones complementarias son normas generales y responden al contenido que a esa cualidad cabe atribuir conforme con lo antedicho. Es decir que los motivos por los que el art. 113 inc. 2 CCBA incorpora la generalidad como nota indispensable de los preceptos cuya validez constitucional puede debatirse en el marco de la acción declarativa quedan satisfechos con el juicio constitucional propuesto a fs. 3/11.

5. La validez de la normativa se cuestiona por razones de naturaleza constitucional. Concretamente, las objeciones formuladas en la demanda dividen la impugnación en dos planos.

Por un lado, se ataca la competencia de la Ciudad para regular la actividad de los administradores de consorcios. La ley de propiedad horizontal y el código civil establecen, según los actores, las reglas de su oficio y la normativa cuestionada concreta una interferencia del legislador local en una materia que corresponde “inequívocamente al legislador nacional” (fs. 9). El art. 8 de la ley 941 en tanto establece requisitos para contratar que ya están previstos resulta, para los actores, “absolutamente redundante”, el gobierno local “sin que nadie lo llame, asume tareas propias del gobierno nacional” (fs. 8/9). En términos constitucionales la cláusula afectada, aunque no esté mencionado el artículo que contienen la regla afectada, sería el art. 31 de la CN. Sin desconocer totalmente el poder de policía que tiene la ciudad para regular determinadas profesiones o actividades, los actores entienden que el modo en que aquel está ejercido, compromete el principio de supremacía e invade competencias del legislador nacional, como si se tratara la nuestra de una “sociedad seráfica” (fs. 7 vuelta).

Luego, se cuestiona la razonabilidad del sistema implementado (art. 28 CN) porque afecta la confidencialidad (art. 12 inc. 3 CCBA) de ciertos datos, sin dar las razones que justificarían la necesidad de contar con la información comprometida, para cumplir con la finalidad prevista por la ley 941 y su reglamentación (vgr. lista de consorcios con los que trabajan los administradores). Algunos datos, de consignación obligatoria en la planilla prevista para formular la declaración jurada, vulnerarían los límites del art. 18 de la CN que proscribire la autoincriminación (vgr. conservación de balcones ley 257, controles de ascensores, montacargas, escaleras, matafuegos, etc). Además, el mecanismo de declaración jurada pretende “suplir el poder de policía (...)

apelando a la buena voluntad de los infractores que (...) se denunciarían a sí mismos” (fs. 8). La normativa cuestionada obliga a los administradores a “entregar información de los Consorcios” es decir de una persona jurídica distinta y “[l]a ley no puede obligar al administrador a entregar información que pertenece a otro del que depende” (fs. 10). Todo ello se vería agravado por el art. 7 de la ley cuestionada que declara de acceso público a la información compilada en el Registro.

Finalmente, la ley 941 también afectaría, según lo actores, la garantía de igualdad (art. 16 CN) pues restringe la actuación del administrador de consorcios de la Capital “y no la de sus pares de Rosario, Santa Fe o Mendoza” (fs. 6).

6. La demanda cumple, valorado el punto con el grado de exigencia propio de la etapa de admisibilidad, con la obligación que tiene el accionante, de aportar objeciones constitucionales para fundar la invalidez de las normas impugnadas pues individualiza las cláusulas constitucionales presuntamente afectadas y ellas permiten, además, formular un juicio abstracto ajeno a situaciones jurídicas particulares o subjetivas que los actores pudieran titularizar como administradores de consorcios. Ninguno de estos extremos se dio por verificado en los precedentes “Leibinstein Perla A. y otros” y “Gabas Alberto Aníbal” (exptes. nros. 2533/03 y 3077/04 del registro del TSJ, respectivamente) razón por la que los jueces del Tribunal declararon inadmisibile el proceso, y que ausente ahora por estar cumplidos los recaudos pertinentes, no obliga a adoptar esa solución.

Además, individualizadas en la demanda, según fue reseñado precedentemente, las reglas constitucionales afectadas por las normas impugnadas, podrán las partes, en la audiencia, profundizar sus argumentos en el debate público, con la participación de los jueces.

En consecuencia, la acción es admisible (art. 21 LPT).

7. En cambio, la citación del Estado Nacional como tercero interesado, requerida en el punto VII de la demanda, resulta improcedente. El art. 31 de la CN confía en primer término a las autoridades locales la defensa de la CN, en todo su contenido, es decir, también en lo que hace a las competencias de los poderes que instituye. A su turno, si prosperase la acción declarativa de inconstitucionalidad, su resultado carecería de interés para el Estado Nacional, según permite inferir el requisito de resolución contrario al derecho federal contenido en el inciso 2do. del art. 14 de la ley 48 que, aunque no es aplicable a este supuesto, que no es una de las causas a que se refiere el artículo comentado, igualmente adopta un principio de alcance general según el cual el interés federal sólo aparece cuando la norma local cuestionada a la luz de la CN es declarada válida y aplicada por las autoridades locales. Lo primero nunca es definitivo en una acción declarativa de inconstitucionalidad (cf. art. 113 inc. 2 CCBA) pues subsiste el examen propio del control difuso y lo segundo es imposible en este tipo de procesos pues no remiten en ninguna hipótesis a la aplicación concreta de la norma. En tales condiciones, no corresponde convocar al EN a una intervención que, aunque sea en defensa de sus competencias, sería prematura y, en verdad, ajena al derecho federal.

8. La naturaleza e importancia del tema sometido a juicio justifican, en atención a las atribuciones que la CCBA y la ley 3 le asignan, citar a la Defensoría del Pueblo a participar del proceso en los términos del art. 21 de la LPT.

Por las razones dadas, corresponde declarar formalmente admisible la demanda, rechazar la citación de tercero requerida por la parte actora, correr

traslado de la demanda y darle a conocer este juicio a la Defensoría del Pueblo en los términos del art. 21 de la LPT.

La jueza Ana María Conde dijo:

1. Como bien señalan los accionantes, el Tribunal ha tenido ya oportunidad de expedirse respecto de la inadmisibilidad de una acción de inconstitucionalidad formulada respecto de las normas que aquí se impugnan [causa “Gabas, Alberto Aníbal c/GCBA (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 3077/04, sentencia del 16 de junio de 2004]. Algunos de los tramos de aquel pronunciamiento habrán de ser reproducidos en éste, por razones de orden práctico.

La presentación efectuada por los actores en este proceso presenta, como se evaluará seguidamente, deficiencias que impiden considerarla idónea para habilitar un trámite como el pretendido por los Sres. Cátedra y Zariquegui; ello con total independencia de la cuestión atinente a la inadmisibilidad declarada en el caso anteriormente citado y al eventual ejercicio —o no— de la potestad que en el artículo 20 de la ley 402 se acuerda al Tribunal; norma cuya declaración de inconstitucionalidad propusieran los demandantes, en forma subsidiaria, sin fundamento concreto alguno.

2. La ley 941 crea el Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal —a cargo de la autoridad del Gobierno de la Ciudad en materia de defensa de los consumidores y usuarios—, que obliga a inscribirse en él a las personas físicas o jurídicas que administran onerosamente uno o más consorcios de propiedad horizontal y deja librada a la voluntad del interesado la inscripción cuando se trata de administradores que no presentan

dichas características. La norma establece los requisitos y los impedimentos para la inscripción y prevé el otorgamiento de un certificado de acreditación. Exige a los administradores de consorcios contratar la provisión de bienes y servicios sólo con prestadores que ajusten su actuación a los requisitos de la legislación vigente y la presentación de una declaración jurada anual acerca de la lista de consorcios administrados -con sus altas y bajas- y de los pagos de los aportes de diversa naturaleza con relación al personal contratado. Finalmente, la norma establece un régimen sancionador para quienes infrinjan sus disposiciones.

El decreto 706 reglamenta la ley, designando a la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor como autoridad de aplicación del Registro.

3. La declaración de admisibilidad de una acción de inconstitucionalidad requiere que el planteo por el que ella se presenta a la consideración del Tribunal contenga un debate constitucional fundado con seriedad en el sistema de normas —federales y locales— que integran el bloque de constitucionalidad que rige la vida de nuestra comunidad.

La presentación de los señores Cátedra y Zariquiegui no sólo no satisface tales recaudos, sino que es poco seria por las contradicciones, la falta de fundamentos y el descuido en su redacción, de los que adolece; circunstancias notoriamente impropias para un escrito que pretende sustentar un planteo en los términos del art. 113, 2 de la Constitución de la Ciudad.

Por ejemplo, mientras que en el punto II in fine de su escrito afirman que la mera creación del registro no generaba ningún daño; luego argumentan en sentido contrario —ver IV, A) segundo párrafo *in limine*— y, en el punto V in fine, hablan de “mora” cuando quieren aludir a “norma”. Podrá decirse que se trata de cuestiones menores; pero tales desprolijidades no son más que el

reflejo formal de la falta de cuidado con la que ha sido elaborada esta presentación.

Frente a la evaluación de la admisibilidad de la acción, el problema serio que presenta el escrito es que no contiene fundamentos constitucionales; pues no pueden ser considerados tales las meras aserciones y opiniones de los actores. No basta, para dar curso a su tramitación, con que el demandante invoque la afectación de garantías constitucionales si el planteo por él formulado no presenta la envergadura y razonable vinculación argumental que requiere una presentación de esta naturaleza, por la que se puede llegar a abrogar una norma de carácter general, por medio de una decisión que proyectaría sus efectos sobre la población en general.

Los demandantes sostienen que como la actividad de los administradores se vincula con la ley de Propiedad Horizontal y con el mandato regulado por el Código Civil, la reglamentación de su actividad sólo puede ser efectuada por el legislador nacional; pero no indican en qué sustentan tal afirmación, como debieron hacerlo; máxime cuando la disposición normativa se sustenta en una facultad constitucional expresa, como la que surge del artículo 80, inc. 2, apartado "d", que atribuye a la legislatura local la potestad de dictar leyes en materia de "...ejercicio profesional, fomento del empleo y policía del trabajo", que no fue siquiera considerada en el escrito. Esa falta de consideración pone de manifiesto una elaboración ligera del planteo, pues este punto —al igual que casi todos los que transita la pieza— fue objeto de consideración concreta en el precedente *Gabas*, cuyo contenido no parece haber sido tenido seriamente en cuenta por los accionantes y, ciertamente, no puede considerarse tratado con argumentos del tipo *"No estamos en el Estado de Arizona ni la organización de la Confederación Argentina es la misma que la de los Estados Unidos de América del Norte"*, cuando el nivel de los fundamentos expuestos no transpone la frontera de ellos.

Nuestro país adoptó para su gobierno la forma federal —un federalismo atenuado por la existencia de legislación común— y ese tipo de organización es la que determina que la regulación de las actividades que no han sido expresamente delegadas por las autoridades locales en las federales corresponda a aquéllas. Tal circunstancia ha sido abiertamente soslayada en al presentación a estudio en la que se sostiene que las diferencias de regulación entre distintas jurisdicciones genera una violación a la garantía de igualdad establecida en el art. 16 de la Constitución Nacional. Si la igualdad debiera ser interpretada del modo que lo proponen los actores, no podría existir diferencia alguna en la consideración normativa de los diferentes estilos de vida y de organización de la comunidad de la que da cuenta la diversidad de nuestro país.

Los accionantes no han dado argumentos serios para establecer que la irrazonabilidad que predicán de la regulación; limitándose a poner de manifiesto su discrepancia con el contenido de la norma a la que atribuyen una finalidad meramente recaudatoria.

La lectura de las normas objetadas permite establecer que lo que el legislador procuró por ellas —como ya lo sostuve en Gabas— ha sido proteger los intereses de los consumidores de los servicios prestados por los administradores. Como tal propósito normativo encuentra sustento en lo dispuesto en los artículos 42 de la Constitución Nacional y 46 y 80, inciso 2º; apartado "g" de la Constitución de la Ciudad, el demandante debió haber efectuado algún tipo de razonamiento en torno a la falta de vinculación entre ellas y lo establecido en la ley; lo que no ha hecho.

Ese propósito confiere razonabilidad a la exigencia de denuncia del cumplimiento de normas sin que ella pueda ser enervada por un eventual efecto autoincriminatorio; porque es una legítima aspiración de las autoridades locales

que se dediquen a la actividad de administración de consorcios sólo quienes cumplan la ley y no quienes actúen al margen de ella.

Los presentantes aducen, asimismo, que la disposición del art. 9° de la ley, por la que se impone a los administradores que informen la lista de consorcios en los que desempeñan sus tareas, detallando las altas y bajas producidas en el periodo, viola el derecho a la privacidad, intimidad y confidencialidad que la Constitución de la Ciudad garantiza [art. 12, inc. 3ª]. Sin perjuicio de señalar que el argumento es forzado, porque se procura dar a los derechos invocados un alcance desmesurado, los peticionarios olvidan que ningún derecho es absoluto y que ellos deben ser ejercidos conforme a las normas que reglamentan su ejercicio [art. 14 de la CN], siempre que esa regulación sea razonable y no desvirtúe su esencia, supuestos que no se han invocado seriamente en autos.

La evaluación de la cuestión en este estado permite establecer que en la presentación efectuada no se ha formulado un planteo constitucional serio contra normas que, *prima facie*, coadyuvan a un adecuado ejercicio del poder de policía por parte de las autoridades metropolitanas y que ellas imponen a los administradores cargas que no resultan irrazonables y que hacen a un adecuado ejercicio de los deberes de colaboración con la administración.

En la presentación se alude a la claridad o falta de claridad de los propósitos de la regulación; pero ello sin hacerse cargo de indicar cuáles serían los eventuales propósitos “oscuros” que ella perseguiría, lo que también resta seriedad a la argumentación.

Las notorias deficiencias argumentales expuestas bastan para desestimar la acción; pues este tribunal no puede, sobre la base de argumentos parciales y endebles, dar curso a un debate de efectos trascendentes, como es el que transita por la vía establecida por el artículo 113, inc. 2°, de la Constitución local.

Así lo voto.

La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:

Coincido con la opinión de mi colega Ana María Conde. En efecto, desde sus primeros pronunciamientos el Tribunal ha señalado “que es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de constitucionalidad que quien la inicia (...) explique de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad” (*in re* “Massalin Particulares S. A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 31/99, resolución del 5/5/99, en *Constitución y Justicia*, Fallos del TSJ, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, t. 1, p. 59).

Asimismo el Tribunal ha indicado que para evaluar la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad debe especificarse cuál es la relación directa que existe entre las normas que son impugnadas y los principios constitucionales que son invocados (*in re* “Alegre Pavimentos SACICAFI c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 366/00, resolución del 20/6/00).

Los accionantes no satisfacen adecuadamente ni la carga de establecer una relación directa entre las normas cuestionadas y principios, derechos o garantías de rango constitucional que entiende vulnerados ni aportan de forma acabada los fundamentos que motivan su pretensión. A modo de ejemplo, el escrito de demanda no explica porqué la ley n° 941 sería violatoria de competencias nacionales (de hecho si siquiera alega el principio de jerarquía normativa prescripto en el art. 31 de la CN) y cómo tal situación redundaría en la afectación de la libertad de trabajo amparada por el art. 14 CN. Sólo se limita a afirmar que “no estamos en ARIZONA, ni la organización de la Confederación

Argentina es la misma que la de los Estados Unidos de América del Norte” (fs. 6).

En consecuencia, voto por declarar inadmisibile la demanda.

El juez Julio B.J. Maier dijo:

1. A fs. 1 vta., los actores advierten correctamente que el Tribunal ya ha tenido oportunidad de expedirse respecto de la admisibilidad o inadmisibilidad de una acción declarativa de inconstitucionalidad similar a ésta al decidir, respecto de dos de las tres normas que en esta presentación se impugnan, el rechazo de la demanda (cf. “Leibinstein, Perla Aída y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 2533/03, resolución del 5/11/03; en verdad, el Tribunal se expidió doblemente acerca de la improcedencia de una demanda de ese tipo, cf. la causa “Gabas, Alberto Aníbal c/ GCBA [Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires] s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 3037/04, resolución del 16/06/04). Asimismo, los Sres. Cátedra y Zariquiegui, en la acción ahora intentada, se ocupan tempranamente de aclarar que, aunque la acción en “Leibinstein” (y, corresponde agregar, en “Gabas”) fue declarada inadmisibile por mayoría de este Tribunal, los motiva “la completa seguridad de que el planteo de la demanda y su objeto no es el mismo, no son idénticos los argumentos y las garantías constitucionales en juego difieren, lo que nos permite plantear nuevamente la acción declarativa del art. 113 de la Constitución de la Ciudad” (fs. 2 y 3).

Aunque el objeto de la demanda interpuesta no difiere de los intentos anteriores, no obstante lo manifestado por los accionantes, una nota que distingue sustantivamente los pronunciamientos ya aludidos, por un lado, y lo que corresponde decidir en esta oportunidad, por otro, es que mientras el

primer escenario (“Leibinstein” y “Gabas”) implicó el intento de impugnación fundada de *disposiciones concretas* contenidas en la ley n° 941 y su decreto reglamentario, en el *sub examine* se pretende la impugnación de *tres* normas de carácter general *en su totalidad*, y en ausencia del más elemental examen concerniente a su pretendida invalidez.

2. En efecto, en el caso “Leibinstein”, la actora ponía en crisis las disposiciones contenidas en: a) la ley n° 941, por falta de competencia en el órgano que la dictó; b) el decreto 706/03, por exceso reglamentario; c) los artículos de la ley 941 números **2** (por violación de los arts. 14, 14 bis, 19, 28 y 31 CN), **5, incs. a y b** y **6** (por violación de los arts. 14, 17 y 31 CN), **4 y 7** (por violación del art. 19 CN), **8, incs. 1 y 2** (por violación de los arts. 14 bis y 31 CN), **9** (por violación del art. 19 CN, art. 11 CADH y art. 17 PIDCP), **10, inc. a** (por violación del art. 14 CN); y los artículos del decreto reglamentario números **6** (por violación del art. 17 CN), **7 y 9** (art. 19 CN).

Como sostuve en dicha oportunidad, aun cuando resultara objetable la práctica de impugnar todo el texto de una ley —incluso de aquellas disposiciones de la ley que de manera alguna pueden ser sospechadas como viciadas de inconstitucionalidad, porque no están vinculadas de modo alguno al texto constitucional—, la relevancia de la objeción se reducía en dicho caso, pues, a la impugnación general por vicio de incompetencia en el órgano productor de la ley, la actora sumaba un análisis particular sobre la validez de segmentos de normas sometidas a control (mi voto, considerando 2).

Análogamente, en el caso “Gabas”, importa marcar que el actor planteó la invalidez de las siguientes normas: a) la ley n° 941, por falta de competencia en el órgano que la dictó, b) el decreto reglamentario n° 706/03, por exceso reglamentario, c) los artículos de la ley n° 941 números **2** (por violación de los arts. 14, 14 bis, 19, 28 y 31, CN, 11, CADH y 17, PIDCP), **4 y 7** (por violación de

los arts. 19, CN, 11, CADH y 17, PIDCP), **9** (por violación de los arts. 19, CN, 11, CADH y 17, PIDCP), **11** (por atribución de poder disciplinario al Estado local sobre cuestiones de derecho privado); y d) el artículo **6** del decreto reglamentario n° 706/03 (por violación de los arts. 17 y 31, CN).

En consecuencia, resolví (en minoría) que el Tribunal resultaba competente para intervenir en el proceso y que la acción era admisible.

3. En el caso bajo estudio, la acción, en principio, no sigue el temperamento impuesto en general por el TSJ, pues, en lugar de identificar normas específicas, en pugna con las Constituciones Nacional o local, pretende la declaración de inconstitucionalidad *in totum* de tres dispositivos legales de carácter “eminente general”, como sólidamente lo desarrolla en su enjundioso voto el Sr. juez de trámite, Luis Francisco Lozano. Desde sus primeros pronunciamientos, el Tribunal señaló que existen dos requisitos esenciales del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de constitucionalidad: (a) quien la inicia debe precisar con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad, y cuáles los preceptos y principios constitucionales con los que las primeras entran en colisión; (b) la actora debe explicar ineludiblemente, y en forma clara y pormenorizada, las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad (*Constitución y Justicia* [Fallos del TSJ], t. I, 1999, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, ps. 119 y ss.: “Massalin Particulares S.A. c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 31/99, sentencia del 05/05/99).

El 8 de junio de 2000 entró en vigencia la ley n° 402 que, al regular los procedimientos ante el Tribunal, introdujo un tercer requisito a los mencionados *supra*. En efecto, el art. 19, inciso 2, exige: “La *mención precisa de la norma* que el accionante estima contraria a la Constitución Nacional o a la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y los fundamentos que motivan la pretensión,

indicando los principios, derechos o garantías constitucionales presuntamente afectados” (énfasis suplementado).

4. La demanda no satisface los recaudos explicitados, tan siquiera en forma mínima. Efectivamente, y en lo que marca una diferencia determinante respecto del criterio subyacente a mis votos en “Leibinstein” y “Gabas”, la acción ahora considerada significa la descalificación *in totum* de la legislación *supra* citada. De este modo, la demanda no cumple con la carga de identificar, con la debida especificidad, cuáles son las normas de alcance general que la actora pretende que el Tribunal invalide, y cuáles son las razones por las cuales cada una de ellas es puesta en crisis a través de la *ultima ratio* del orden jurídico, esto es, la pretensión de que se declare su falta de adecuación constitucional.

Como sostuvo este Tribunal en la causa “Villegas, Héctor c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 1254/01, resolución del 15/11/01, en *Constitución y Justicia* [Fallos del TSJ], *cit.*, t. III, ps. 622/623, el actor tiene la carga de identificar precisamente la o las reglas particulares del orden jurídico local cuya exclusión del catálogo que lo conforma aquél pretende. Debe citar con absoluta precisión el texto o segmento normativo cuya pérdida de vigencia demanda, como efecto de la sentencia que dictará el Tribunal (art. 113, inc. 2, CCBA), pues no parece posible que, frente a una demanda de esta naturaleza, sea el Tribunal quien precise su objeto. La impugnación *in totum* de un genuino plexo normativo integrado por tres normas generales (la ley n° 941, su decreto reglamentario n° 706/03 y la disposición de la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor n° 4880/04) sólo será admisible cuando el actor exprese las razones que señalen un vicio constitucional que obligue a invalidar hasta las disposiciones formales de la ley. Esta carga no ha sido cumplida por el actor.

En sentido concordante, este Tribunal se ha pronunciado, entre otras causas, *in re* “Oliveto, Noemí Flavia y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 2660/03, resolución del 11/02/04. Al resolver esta demanda, el TSJ, por unanimidad, estableció que la descalificación *in totum* de la legislación emanada de la segunda legislatura local a partir del 9/12/2001, no cumple con la carga de indicar correctamente cuáles son las normas de alcance general que los actores pretenden que el Tribunal invalide. De tal forma, se deja en manos del Tribunal la formulación misma de la pretensión que él debería acoger o rechazar, lo que no puede ser admitido (considerando 2, segundo párrafo; cfr., asimismo, la doctrina del Tribunal en las causas “Rodríguez Simón, Fabián c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 3055/04, decisión del 15/05/04, primer considerando, y “Asociación Argentina de Compañías de Seguros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 2953/04, resolución del 12/04/04, mi voto, primer considerando).

5. La pretensión de impugnación de la totalidad del plexo normativo integrado por tres disposiciones generales no es el único fundamento de mi voto. Así como es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad que quien la inicie precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad, y cuáles los preceptos y principios constitucionales con los que las primeras entran en colisión, del mismo modo resulta ineludible que explique de manera clara y pormenorizada *las razones* en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad.

En este sentido, debo decir, en entera concordancia con el análisis de mi colega, la Sra. jueza Ana María Conde, que la demanda adolece de graves deficiencias argumentales y expresivas en lo que respecta a la formulación de

su pretensión. El voto de la Sra. jueza Conde destaca e ilustra extensa y acertadamente el alcance de estas inadmisibles falencias que, a través de la incursión en contradicciones, la falta de fundamentos, la impropiedad y el descuido en la redacción, las desprolijidades recurrentes que, como ciertos errores de tipeo, llevan confusión sobre el fondo de la cuestión, restan mínima seriedad a una acción como la intentada. En igual sentido, la implausibilidad de algunas de las afirmaciones de los actores los conduce a “agraviarse” de resultados que no pueden calificarse sino como absurdos, por ejemplo, la invocación de un supuesto efecto autoincriminatorio operado por la aplicación de la normativa impugnada, en tanto ésta autoriza a solicitar información a los Administradores de Consorcios: “Piénsese que se les está requiriendo que informen si han cumplido o no con la legislación que pudiera resultar obligatoria. Esta disposición pugna claramente con la salvaguarda establecida en el artículo 18 de la Constitución Nacional que establece que *“nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo”* (fs. 7, énfasis en el original).

Otro ejemplo de la perplejidad en que sume esta presentación a cualquier lector razonable, viene dada por el argumento conforme al cual las normas impugnadas lesionan derechos tutelados por el art. 12, inc. 3° de la CCBA, esto es, “el derecho a la privacidad, intimidad y confidencialidad como parte inviolable de la dignidad humana” (fs. 5). El efecto descripto, afirman los accionantes, dimana de la aplicación del art. 9 de la ley n° 941, en tanto pretende que los administradores de consorcios de la CABA informen a la Ciudad “[la] lista de consorcios en los cuales desempeñan sus tareas, detallando las altas y bajas producidas en el período”.

Aunque la ilustración del carácter de esta demanda podría extenderse sensiblemente, me detendré en una última circunstancia por la que se agravan los accionantes: la ya mencionada exigencia de información a los administradores de consorcios, alegan aquellos, no sólo afecta el derecho a la

privacidad; también comporta, de acuerdo con los Sres. Cattedra y Zariquiegui, una grave lesión a la *libertad física*. En efecto, expresan: “Amén de que la regularidad de la presentación de esta información constituye un esfuerzo físico (uno más) que de algún modo cierto restringe la libertad física que ampara el art. 15 de la Constitución local, esfuerzo que no se encuentra justificado por la orientación teleológica de la ley” (fs. 7).

No es necesario abundar en la idea de que, a fin de dar curso a una acción de la magnitud y trascendencia que reviste la acción declarativa de inconstitucionalidad, es inaceptable que el actor se limite a invocar la supuesta afectación de garantías constitucionales. Antes bien, el planteo por él formulado debe demostrar la vinculación argumental que un intérprete razonable hallaría entre las normas impugnadas y los derechos y garantías constitucionales presumiblemente lesionados por las primeras.

La presentación de los Sres. Cattedra y Zariquiegui, formulada a partir de una selección errática y discrecional tanto de derechos presuntamente afectados como de argumentos para conectar tales supuestos agravios con normas de jerarquía constitucional, incumple, desde luego, el recaudo establecido en el párrafo anterior. Los graves defectos de razonamiento, argumentación y expresión que exhibe esta demanda son suficientes para desestimarla.

Por lo expuesto, voto por rechazar la admisibilidad formal de la acción de inconstitucionalidad intentada.

El juez José Osvaldo Casás dijo:

1. El Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, ha señalado “que es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción

declarativa de constitucionalidad que quien la inicia precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad y cuáles los preceptos y principios constitucionales, con los que las primeras entran en colisión. También es ineludible que explique de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad” (*in re* “Massalin Particulares S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 31/99, resolución del 5/5/99).

Asimismo, este estrado ha indicado que para evaluar la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad debe especificarse cuál es la relación directa que existe entre las normas que son impugnadas y los principios constitucionales que son invocados (*in re* “Alegre Pavimentos SACICAFI c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. 366/00, resolución del 20/6/00).

2. En consecuencia, el planteo, tal cual ha sido formulado hasta hoy, se exhibe insuficiente para adentrarse en la consideración de la inconstitucionalidad de las normas que se pretende poner en crisis —ley n° 941 de creación del Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal, su decreto reglamentario n° 706/2003, la disposición n° 4880-DGDYPG-2004 y el artículo 20 de la ley n° 402—.

En este caso, el actor no menciona la cláusula constitucional afectada aunque cabe suponer que la misma sería el art. 31 de la CN. Pero para que el Tribunal valore si la demanda plantea una confrontación entre la norma objetada y la Constitución nacional o de la Ciudad, resulta ineludible que la actora fundamente por qué razón las normas impugnadas vulnerarían, en este caso, la cláusula de supremacía de la CN. En el escrito de inicio la parte

esgrime como sencillo argumento que “no estamos en el estado de Arizona” y que, por lo tanto, “no es admisible que las legislaturas locales reglamenten todas las profesiones u oficios cuando ello resulta resorte del Gobierno Nacional” (fs. 6). Esta argumentación, más allá de lo infeliz del ejemplo, en mi concepto, resulta insuficiente para dar andamio a la acción.

En suma, la parte actora sólo alega de manera genérica que la legislación y reglamentación local han ingresado en un ámbito correspondiente al legislador nacional, mas no desarrolla las concretas razones que sustentan su afirmación de cara a la atribución que la Constitución de la Ciudad confiere a la Legislatura para dictar leyes en materia de ejercicio profesional, fomento del empleo y policía del trabajo [art. 80 inc. 2º, d)], más aún cuando ésta es la jurisdicción política subnacional en la cual ha tenido más amplio desarrollo el régimen de propiedad horizontal regulado por la ley n° 13.512.

Ello sin perjuicio de consignar, a mayor abundamiento, que a ese reproche “principal” se han adunado otros francamente incomprensibles —como el referido al “esfuerzo físico” que representaría la presentación de información a la Administración y que, en palabras de la accionante, “de algún modo cierto restringe la libertad física que ampara el art. 15 de la Constitución local” (conf. fs. 9)—.

Adhiero, por lo tanto, a las manifestaciones que explicita en su voto mi colega la doctora Ana María Conde.

3. Lo antes expresado, no importa asumir una actitud restrictiva para el andamio de la acción declarativa de inconstitucionalidad prevista en el art. 113, inc. 2º, de la CCBA, reglamentada mediante la ley orgánica de este estrado n° 402. Simplemente corresponde exigir de parte de los accionantes la mínima satisfacción de los requisitos de fundamentación para que la petición

pueda ser adecuadamente apreciada. Ello así, pues lo que está en juego es la invalidación de una norma que, aún en el control difuso de constitucionalidad, constituye una medida de extrema gravedad institucional, *última ratio* del ordenamiento jurídico.

Por las consideraciones expuestas, corresponde declarar inadmisibles, tal como ha sido formulada, la presente acción declarativa de inconstitucionalidad.

Así lo voto.

Por ello, por mayoría,

el Tribunal Superior de Justicia

resuelve:

- 1. Declarar** inadmisibles la acción de inconstitucionalidad planteada a fs. 3/12 y 52/54 de estas actuaciones.
- 2. Mandar** que se registre, se notifique y archive.