Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 19 de marzo de 2014.

Vistos los autos: "Banco de la Provincia de Buenos Aires c/ DNCI - Disp. 622/05 (exp. 29.184/02)".

Considerando:

Que esta Corte comparte los argumentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al cual se remite por razones de brevedad.

Por ello, de conformidad con el referido dictamen, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Por su voto

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

VO-XT-

ENRIQUE S. PETRACCHI

JUAN CARLOS MAQUEDA

E. RAUL ZAFFARONI

CARMEN M. ARGIBAY

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1°) Que el Director Nacional de Comercio Interior, mediante disposición 622/05, impuso dos multas al Banco de la Provincia de Buenos Aires: una, por infracción a los arts. 4° y 19 de la ley 24.240, a raíz de un cargo que le cobró a un cliente sin previsión contractual, como era el cargo por extravío de tarjeta de crédito —cuando en realidad la tarjeta había sido retenida por un cajero electrónico—; la otra, por transgresión al art. 27 de la ley 25.065, en tanto no cumplió el procedimiento para cuestionar la liquidación de dicha tarjeta (arts. 1° y 2°). Además, ordenó que el banco publicara la condena (art. 4°).

El Banco de la Provincia de Buenos Aires apeló la disposición 622/05.

2°) Que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por su Sala III, confirmó la disposición impugnada. Para así decidir, sostuvo, en suma, que: a) las normas y las decisiones judiciales en las que el Banco de la Provincia fundó la exención invocada, refieren a diversos gravámenes cuya naturaleza jurídica difiere de la que reviste la sanción recurrida; b) la actuación de la autoridad de aplicación no se contrapone con las facultades reservadas por la Provincia de Buenos Aires de legislar y gobernar el banco de la provincia, pues se trata de la aplicación de normas de derecho común; c) el banco no rebatió adecuadamente los fundamentos expuestos en la disposición impugnada, referentes al deber, contemplado en los arts. 4° y 19 de la ley 24.240, de comunicar adecuadamente cual-

quier modificación a los rubros "detalle de comisiones, derechos y/o gastos"; d) al modificar unilateralmente las cláusulas contractuales e imponer una sanción por un cargo no previsto, tampoco observó las disposiciones contenidas en los arts. 6° y 14 de la ley 25.065; e) la condena a publicar la parte dispositiva de la sanción encuentra sustento en el art. 47 de la ley 24.240.

3°) Que contra dicho pronunciamiento, el Banco de la Provincia de Buenos Aires interpuso recurso extraordinario federal.

Allí expone los siguientes agravios: i) como entidad estatal, presenta una particular situación institucional que tiene origen en los privilegios de orden constitucional, basados en los arts. 31 y 121 de la Ley Fundamental; ii) en el art. 7° del Pacto de San José de Flores, que debe ser entendido como uno de los acuerdos contemplados en las referidas disposiciones constitucionales, la provincia se reservó el derecho exclusivo de gobierno, administración y legislación sobre su banco estatal; iii) el art. 1° de su carta orgánica resume toda su esencia jurídico política y su art. 4° lo exime de "la imposición de la condena atacada"; iv) la ley 1029 contempla, en su art. 3°, que el banco "seguirá siempre correspondiendo al estado de Buenos Aires y será gobernado y legislado por la autoridad de la Provincia"; v) el alcance de su posición de preferencia constitucional surge de la Ley Fundamental y de "las leyes citadas"; vi) este Tribunal ha reconocido (en Fallos: 186:170) el derecho de la provincia a resistir el pago de tributos nacionales y a legislar en forma exclusiva sobre su banco; vii) la cámara omitió realizar una adecuada valoración de la prueba producida y tratar

planteos conducentes para la correcta solución de la causa; viii) el ordenamiento jurídico no contiene ninguna disposición normativa que prevea la publicación de la condena en un periódico; ix) el monto de la sanción resulta arbitrario, infundado y excesivo; x) la imposición de las costas comporta una decisión agraviante, infundada y desproporcionada.

El recurso —replicado por la parte demandada— fue concedido por hallarse en tela de juicio la inteligencia de la ley 24.240 y denegado respecto de la arbitrariedad invocada sin que se haya deducido recurso de hecho.

4°) Que el recurso extraordinario es admisible en tanto se halla en juego la interpretación de normas de índole federal como lo son los arts. 42 y 121 de la Constitución Nacional y la ley 24.240 —en lo que concierne al régimen de sanciones que establece y a la competencia que atribuye a la autoridad de aplicación nacional—, y la decisión apelada fue adversa a las pretensiones que la parte recurrente funda en ellas (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

5°) Que no es materia de discusión en esta instancia, por no haber sido ello cuestionado en el recurso extraordinario, la calidad del Banco de la Provincia de Buenos Aires como sujeto pasivo de la ley 24.240 de defensa del consumidor. En esas condiciones, la cuestión sometida a juicio de esta Corte queda circunscripta a decidir si la Dirección Nacional de Comercio Interior, como autoridad nacional de aplicación, tenía competencia para imponer las sanciones previstas en dicha ley, a la luz de los privilegios alegados por el banco recurrente.

6°) Que el caso presenta un conflicto de normas constitucionales entre la adecuada protección de los derechos de usuarios y consumidores (art. 42), invocada por el Estado Nacional, y las competencias provinciales reservadas "por pactos especiales al tiempo de su incorporación" (art. 121), alegada por el banco recurrente. También debe adoptarse una decisión respecto de la pluralidad de fuentes de derecho, toda vez que se ha invocado la Constitución Nacional, la ley 24.240, el Pacto de San José de Flores, la ley 1029 y la carta orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires. La decisión que se adopte en este aspecto tiene consecuencias importantes en la protección de los derechos de usuarios y consumidores, y en el régimen de competencias entre las provincias y la Nación.

Cuando se plantea un caso de conflicto de normas constitucionales y de pluralidad de fuentes, debe aplicarse la regla de la interpretación coherente y armónica (Fallos: 296:432). La determinación del referido estándar exige: a) delimitar con precisión el conflicto de normas y fuentes a fin de reducirlo al mínimo posible, para buscar una coherencia que el intérprete debe presumir en el ordenamiento normativo; b) proceder a una armonización ponderando los principios jurídicos aplicables; c) considerar las consecuencias de la decisión en los valores constitucionalmente protegidos.

7°) Que el art. 121 de la Constitución Nacional —art. 104 según el texto anterior a la reforma de 1994— prevé que "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

Corte Suprema de Justicia de la Nación

8°) Que es necesario acudir a la historia para apreciar el significado de esa reserva (Salvador M. Lozada, "La Constitución Nacional anotada", A. Peña Lillo, 1961, ps. 232-233). Según se ha expresado, dicha cláusula constitucional tiene un sentido histórico auténtico "[...] refiérese a la reserva estipulada en el convenio de 11 de Noviembre de 1859 sobre 'las propiedades del Estado, sus establecimientos públicos de cualquier género que sean', los cuales seguirían siendo de la Provincia de Buenos Aires y gobernados y legislados por ella. Pues, como por la Constitución, los Bancos con facultad de emitir billetes dejaban de corresponder al poder provincial, la Provincia reincorporada se proponía conservar sus anteriores derechos sobre su Banco de Estado" (Joaquín V. González, "Manual de la Constitución", Ángel Estrada y Cía., décima tercera edición, p. 673).

Asimismo se ha dicho, sobre este punto, que la Constitución de 1853 "establecía, entre otras limitaciones impuestas a las provincias, que no podían establecer Bancos con facultad de emitir billetes sino con consentimiento del Congreso. La provincia de Buenos Aires, interesada en conservar plena y perpetua libertad para manejar su Banco de Estado, tan útil para las necesidades mercantiles y económicas de la población, solicitó que por el pacto del 11 de Noviembre se le asegurara este derecho; y el gobierno federal así lo otorgó y así fue estipulado" (José Manuel Estrada, "Curso de Derecho Constitucional", Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1902, tomo tercero, p. 93).

9°) Que en el Pacto de San José de Flores, del 11 de noviembre de 1859, se declaró que la Provincia de Buenos Aires era parte integrante de la Confederación Argentina (art. 1°), y se estableció —entre otras condiciones— que "todas las propiedades de la provincia que le dan sus leyes particulares como sus establecimientos públicos de cualquier clase y género que sean, seguirán correspondiendo a la provincia de Buenos Aires y serán gobernadas y legisladas por la autoridad de la Provincia" (art. 7°).

La convención examinadora provincial de la Constitución sancionada el 1° de mayo de 1853 quiso que el Pacto de San José de Flores fuera puesto "bajo la salvaguarda de la Constitución" y "garantido por la Constitución misma" —en el entendimiento de que ello "salvaba inmensas dificultades" y resolvía "cuestiones prácticas de la actualidad"—, y así fue resuelto mediante la referencia concreta incluida en la última parte del art. 101 (ver informe de dicha comisión examinadora, en la obra "Reforma constitucional de 1860, textos y documentos fundamentales", Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Historia Argentina "Ricardo Levene", 1961, p. 407), que fue el art. 104 en el texto constitucional de 1860.

Desde entonces, la Provincia de Buenos Aires ha acudido a la reserva del art. 7° del pacto para afirmar su derecho de legislar y gobernar el banco provincial y declararlo exento de impuestos nacionales y de las regulaciones de orden laboral y de seguridad social dictadas para instituciones de crédito que no gozan de sus privilegios constitucionales y, con igual fundamento, ha invocado la exención de afectaciones fiscales con res-

pecto al telégrafo provincial (Fallos: 170:12; 177:13; 186:170; 239:251; 256:588; 276:432; 280:304 y 330:4988). En los casos del banco y del telégrafo de dicha provincia, este Tribunal consideró no sólo la reserva del pacto, sino en especial los arts. 3° y 4° de la ley 1029 de 1880.

10) Que acerca de la parte final del art. 121 de la Constitución Nacional y su relación con el Pacto de San José de Flores, pueden hallarse opiniones de diverso contenido entre los comentaristas de la Ley Fundamental. Algunas de esas opiniones presentan un tono severamente crítico. Se ha dicho, por ejemplo, que "envuelve una verdadera anfibología y poco menos que un contrasentido en el texto constitucional" (Estrada, obra y lugar citados). Asimismo se ha opinado que "Esta cláusula adicionada á la Constitución no tiene ningún valor, porque Buenos Aires ni las demás Provincias se reservaron poder alguno al constituir la Nación, y porque ésta, debía fundarse conforme al Convenio de Unión —del 6 de junio de 1860— explicativo del pacto del 11 de Noviembre de 1859 [...]. La adición no tuvo de esa suerte otro objeto que el de asegurar á la Provincia de Buenos Aires el derecho de *revisar la Constitución Nacional de 1853*, que regía á las demás provincias argentinas [...] *ese y no otro era el pacto á que se refería á Buenos Aires*. Toda la cuestión estaba en consagrar constitucionalmente el Pacto del 11 de Noviembre, porque él en sí encerraba el derecho de hacer reformas a la ley fundamental [...]. Desde luego podemos manifestar que ninguna provincia argentina después de su incorporación se ha reservado poder ni privilegio alguno, y que esos convenios accidentales y transitorios destinados a facilitar la organización nacional caduca-

ron por lo mismo desde la jura de la Constitución" (Perfecto Araya, "Comentario a la Constitución de la Nación Argentina", Librería La Facultad, 1908, t. 2, ps. 293-294).

Y también se ha señalado que "El Pacto del 11 de noviembre de 1859, como el del 6 de junio de 1860, nunca debieron considerarse sino como convenios accidentales y transitorios, destinados a facilitar la organización final. Esos convenios caducaban al darse la Constitución definitiva [...] por el art. 13 de la Constitución se establece que no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de las provincias interesadas [...]. Quedaba así satisfecho el objeto del Pacto [...]. ¿Que ha quedado, después de eso, del poder reservado a las provincias, en virtud de pactos especiales al tiempo de su incorporación? Nada" (Agustín de Vedia, "Constitución Argentina", Imprenta y Casa Editora de Coni hermanos, 1907, ps. 563-565). Por otra parte, se ha pretendido la caducidad de hecho y de derecho del Pacto de San José de Flores (José N. Matienzo, "Cuestiones de Derecho Público Argentino", Valerio Abeledo, 1924, tomo 1, p. 77).

11) Que, con independencia de esas opiniones críticas, en una proyección histórica no puede desconocerse el significado trascendental que el Pacto de San José de Flores tiene en la vida de la Nación porque consolidó la reunión de las provincias (Fallos: 170:12) y porque fue en parte el precio de la unión e integridad nacional (Fallos: 239:251). Se trató —según se ha dicho— de un pacto que "en su aspecto institucional, consagraba dos grandes principios: el de la unidad política y el de la integridad territorial de la nación" (Julio B. Lafont, "His-

toria de la Constitución Argentina", El Ateneo 1935, tomo II, p. 309), al que se lo calificó como "convenio de paz" y "pacto de unión" (Carlos Sánchez Viamonte, "Historia Institucional Argentina", Tierra Firme, 1957, ps. 186-194; "El pacto de San José de Flores o de Unión Nacional", Publicaciones de la Junta de Estudios Históricos de San José de Flores, 1984).

12) Que empero, sin desconocer esa trascendencia, este Tribunal ha expresado que no resulta dudoso que una disposición normativa tan especial como el art. 7° de dicho pacto, en tanto "afecta a la perfecta igualdad institucional y a la semejante entidad jurídica de todas las provincias, ha de ser interpretada estrictamente" (Fallos: 239:251 y 315:519; Estrada, obra y lugar citados, p. 94).

13) Que la Constitución Nacional debe ser interpretada de un modo armónico y sistemático, mediante un sentido que no ponga en pugna sus disposiciones sino que las concilie, conduzca a una integral armonización de sus preceptos y deje a todos con valor y efecto (Fallos: 312:1614; 313:1149; 319:68; 320:1909 y 1962; 327:769; 330:3593 y 331:858, entre otros).

El desarrollo argumentativo del banco recurrente en torno de sus privilegios requiere, pues, examinar el contenido integral del texto constitucional (Fallos: 291:181). Y en esa tarea, la interpretación debe ser realizada teniendo en cuenta no solo las circunstancias históricas del momento de su sanción sino también las existentes al tiempo de su interpretación (doctrina de Fallos: 301:1122, voto concurrente del Procurador General Mario Justo López, considerando 6°).

14) Que este Tribunal, desde antiguo, ha procurado preservar el sistema representativo federal, para lo cual no ha descuidado el respeto a la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya "voluntad y elección" se reunieron los constituyentes argentinos (Fallos: 184:72; 315:519).

15) Que, desde esa mirada, el Banco de la Provincia de Buenos Aires es una institución regida por las leyes de dicha provincia que regulan su organización y funcionamiento, en ejercicio de su poder de policía, en términos de los arts. 75, inc. 12, 121 y 126 de la Constitución Nacional.

Empero, ello es así en el marco de las demás disposiciones constitucionales.

En efecto, el privilegio constitucional del Banco de la Provincia de Buenos Aires debe ser examinado con prudencia respecto de los derechos amparados por normas de idénticas entidad y jerarquía constitucional, como son los derechos y garantías reconocidos en la Ley Fundamental en favor de usuarios y consumidores.

Ciertamente, es la Constitución Nacional, en su art. 42, la fuente directa y esencial del reconocimiento y de la tutela de los derechos de usuarios y consumidores, que les concede un carácter *iusfundamental*. Se trata de los "derechos civiles constitucionalizados". El principio protectorio de rango constitucional es el que da origen y fundamenta el derecho del consumidor, en el que se ha tenido en cuenta específicamente la posición de debilidad estructural en el mercado de usuarios y consumidores como rol socialmente definido.

La ley 24.240 tiene una explícita base constitucional en el art. 42 de la Constitución Nacional. Y entre sus disposiciones, dicha ley prevé que la Secretaría de Comercio Interior, dependiente del Ministerio de Economía y Producción, es la autoridad de aplicación (art. 41). En razón de esa previsión normativa, la Dirección Nacional de Comercio Interior actuó, en el caso, como autoridad de aplicación e impuso las sanciones controvertidas.

Uno de los problemas más frecuentes de interpretación en este ámbito se ha dado en los supuestos en los que, como ocurre en este caso, los derechos de usuarios y consumidores colisionan con otras normas que regulan diversas situaciones específicas.

Para resolverlo, es importante tener en cuenta un doble orden de consideraciones. Por un lado, que en los casos que presentan colisión de normas no es la ley sino la Constitución Nacional la fuente principal de los derechos de los consumidores. Por otro lado, en el derecho argentino rige la interpretación más favorable al consumidor, la precedencia normativa constitucional y la integración con otras normas en el supuesto de ausencia de regulación específica.

La referencia a los principios resulta útil para salvaguardar la preeminencia del derecho del consumidor frente a un ordenamiento sustantivo que, por diversas razones, colisiona con este derecho protectorio.

Más aún, la actual redacción del art. 3° de la ley —texto según la modificación introducida por la ley 26.361— zanja este tipo de conflictos, que no son de interpretación sino de jerarquía, ya que establece expresamente que las relaciones de consumo se rigen por la mencionada ley y sus reglamentaciones, sin perjuicio de que el proveedor esté alcanzado por otras normas específicas.

16) Que las enunciadas características del sistema del derecho del consumidor, de fuente constitucional, autónoma y claramente protectoria, sumadas al hecho de que el banco recurrente no ha cuestionado en esta instancia la aplicación de la ley 24.240 al caso en análisis —pues solo pretende su aplicación parcial, en tanto intenta desconocer la autoridad de aplicación prevista en ese ordenamiento normativo—, impiden concluir que al imponer la sanción recurrida se haya afectado la reserva formulada en la última parte del art. 121 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias allí diseñada.

Como bien lo señala la señora Procuradora Fiscal, no se ha configurado una afectación del *status* del Banco de la Provincia de Buenos Aires como institución autárquica de derecho público ni una limitación de las exenciones de las que goza en virtud de la reserva constitucional, habida cuenta de que los privilegios invocados no presentan relación con el comportamiento de ese banco respecto del cumplimiento de normas de derecho común y frente a la vulneración de los derechos constitucionales de usuarios y consumidores.

Tales conclusiones conducen a desechar la línea argumentativa desarrollada en ese sentido por el recurrente.

17) Que la afirmación precedente no varía si se examina el caso a la luz de la ley 1029. Dicha ley, promulgada el 21 de septiembre de 1880, por la cual se declaró Capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires (art. 1°), se previó que "Todos los establecimientos y edificios públicos situados en el municipio quedarán bajo la jurisdicción de la Nación, sin que los municipales pierdan por eso su carácter" (art. 2°) y que "El Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Monte de Piedad permanecerán bajo la dirección y propiedad de la Provincia, sin alteración de los derechos que a ésta correspondan" (art. 3°). Su contenido fue aceptado (en los términos del art. 8° de la ley) por la ley 1355 de la Provincia de Buenos Aires (Fallos: 239:251 y 315:519).

Así entonces, mediante la ley 1029, fueron exceptuados de la jurisdicción de la Nación los establecimientos y edificios correspondientes al Banco de la Provincia de Buenos Aires, que permanecieron bajo la dirección y propiedad de dicha provincia.

Dicha ley resulta inaplicable al caso *sub examine*, toda vez que, como se vio, sus disposiciones hacen una expresa referencia a "todos los establecimientos y edificios públicos situados en el Municipio" de la ciudad de Buenos Aires, circunstancias que, claramente, aquí se hallan ausentes.

18) Que la solución del caso tampoco se ve modificada si se lo analiza desde el art. 4° de la carta orgánica del banco demandante —aprobada por el decreto-ley 9464/79—, que prevé: "El Banco, sus bienes, actos, contratos y operaciones y derechos que de ellos emanen a su favor, están exentos de todo gravamen, impuesto, carga o contribución de cualquier naturaleza. El Banco abonará exclusivamente el servicio de obras sanitarias, la tasa por alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y la contribución de mejoras".

De la formulación textual de dicha disposición normativa se desprende que ella ha asignado a los supuestos allí previstos una naturaleza palmariamente diferente a la que presenta la disposición 622/05 impugnada por la entidad recurrente. En efecto, dicha resolución no puede tener encuadramiento en esos supuestos, toda vez que ella exhibe una clara naturaleza sancionatoria y, como tal, indudablemente distinta de la de aquellos.

19) Que en lo referente a los restantes agravios expuestos por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, el recurso extraordinario es inadmisible (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, y lo concordemente dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se declara parcialmente admisible el recurso

-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

RICARDO LUIS LORENZETTI

DISI-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1°) Que al desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, la Sala III de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó la Disposición DNCI 622/2005, a través de la cual la Dirección Nacional de Comercio Interior había dispuesto la aplicación a la recurrente de una multa de pesos dos mil cuatrocientos ($ 2.400), por haber debitado en el resumen de la tarjeta VISA del denunciante el cargo por extravío de tarjeta no previsto contractualmente (arts. 4° y 19 de la ley 24.240); y la aplicación de una multa de pesos mil trescientos ($ 1.300), por haber incumplido el procedimiento para cuestionar la liquidación de la tarjeta de crédito de la que el denunciante era titular (art. 27 de la ley 25.065). Asimismo, la mencionada Dirección había ordenado la publicación de la parte dispositiva del acto sancionatorio a cargo de la entidad bancaria, de conformidad con lo establecido en el art. 47 de la ley 24.240 (fs. 146/148).

2°) Que el banco pretende hallarse exento del pago de todo gravamen, en razón de lo dispuesto en el art. 121 de la Constitución Nacional y en el art. 7° del Pacto del 11 de noviembre de 1859, así como de lo establecido en el art. 4° de la ley provincial 9434 (Carta Orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires).

Con tales fundamentos presentó un recurso extraordinario contra el fallo aludido en el considerando 1°.

3°) Que el recurso interpuesto resulta formalmente procedente, pues se encuentran en juego la inteligencia de normas de naturaleza constitucional y federal (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

4°) Que no es materia de discusión en esta instancia, por no haber sido ello cuestionado en el recurso extraordinario, la calidad del Banco de la Provincia de Buenos Aires de sujeto pasivo de la ley 24.240 de Defensa del Consumidor. En tales condiciones, la cuestión sometida a juicio de esta Corte se circunscribe a decidir si la Dirección Nacional de Comercio Interior era la autoridad competente para imponer las sanciones allí previstas a la entidad bancaria actora, en atención a los privilegios provinciales que surgen del art. 121 de la Constitución Nacional, así como del art. 7° del Pacto del 11 de noviembre de 1859.

5°) Que el art. 121 de la Constitución Nacional (ex art. 104), tras disponer que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal", añade "...y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación", atendiendo a la reforma propuesta por la Convención del Estado de Buenos Aires de 1860, finalmente aceptada por la Convención nacional constituyente *ad hoc* de ese año, sobre la base del Pacto del 11 de noviembre de 1859 (Fallos: 330:4988, considerando 6°). Mediante la firma de este Pacto, la Provincia de Buenos Aires declaró su voluntad de

incorporarse a la entonces Confederación Argentina, previa revisión de la Constitución (arts. 1° a 5°), y acordó que "todas las propiedades de la provincia que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos, de cualquier clase y género que sean, seguirán correspondiendo a la Provincia de Buenos Aires y serán gobernados y legislados por la autoridad de la Provincia" (art. 7°).

Más tarde, la voluntad de la Provincia de Buenos Aires en ese sentido, fue plasmada en el art. 3° de la ley de capitalización de la Ciudad de Buenos Aires 1029 del 21 de septiembre de 1880, norma calificada por esta Corte como "ley contrato" (Fallos: 186:170; 239:251; 330:4988 y otros) en tanto su vigencia se hallaba condicionada a la aceptación de sus términos por parte de la legislatura local, lo que así sucedió por medio de la ley 1355 (Fallos: 330:4988). Si bien esta ley disponía que "todos los establecimientos y edificios públicos situados en el Municipio, quedarán bajo la jurisdicción de la Nación, sin que los municipales pierdan por esto su carácter" (art. 2°), agregaba en el artículo posterior las siguientes excepciones: "El Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Monte de Piedad, permanecerán bajo la dirección y propiedad de la Provincia, sin alteración a los derechos que a ésta correspondan" (Fallos: 330:4988).

6°) Que, sobre la base de las normas reseñadas, esta Corte ha reconocido determinadas prerrogativas e inmunidades a la Provincia de Buenos Aires, y especialmente ha sido así respecto de su Banco, sobre el que ha señalado que es "la institu-

ción de crédito que la provincia se reservó en propiedad y jurisdicción con el asentimiento de la Nación en horas solemnes para la paz, la integridad y la armonía de la República" (Fallos: 177:13; 330:4988).

Tal fue, en efecto, el temperamento seguido en Fallos: 186:170 con relación a la aplicación del impuesto nacional a los réditos a los particulares poseedores de acciones y bonos hipotecarios del Banco de la Provincia, precedente en el que entendió que, de conformidad con los privilegios mencionados, la Provincia estaba habilitada para eximir de todo tributo al Banco y a todas sus operaciones. Este criterio fue recientemente reiterado por el Tribunal, en un caso en el que se declaró la invalidez del acto de la ex Dirección General Impositiva, que había asignado al Banco de la Provincia el carácter de contribuyente frente al Impuesto al Valor Agregado (Fallos: 330:4988).

7°) Que un análisis armónico de las normas constitucionales y legales en juego, lleva a concluir que asiste razón a la entidad bancaria recurrente en cuanto afirma que el tribunal a quo equiparó al Banco de la Provincia de Buenos Aires —en su carácter de sujeto pasivo de la sanción— con cualquier particular, sin contemplar las especiales circunstancias que hacen a su *status* jurídico y a los privilegios de raigambre constitucional de los que es titular.

En efecto, es cierto que la ley 24.240 tuvo por fin otorgar *"una mayor protección a la parte más débil en las relaciones comerciales —los consumidores—"* (Fallos: 324:4349), y que esa tutela —al haber sido reconocida por el art. 42 de la Cons-

titución Nacional— adquirió jerarquía constitucional, al igual que los privilegios invocados por el Banco recurrente con sustento en el art. 121 de la Ley Fundamental. Sin embargo, las circunstancias del caso, analizadas a la luz de las normas constitucionales y legales aplicables, impiden sostener que la igualdad jerárquica de los derechos en juego justifique desconocer —como lo hizo la Cámara al confirmar la actuación de la autoridad nacional de aplicación— los privilegios constitucionales que le asisten al banco actor.

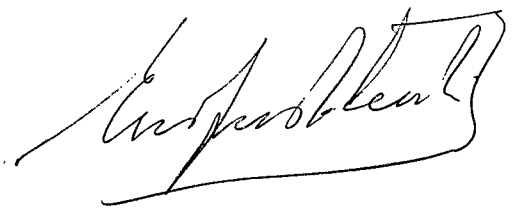
Concretamente, de la lectura del art. 41 de la ley 24.240 surge que —además de asignar facultades de control y vigilancia a la autoridad nacional— la norma también instituye a las provincias como autoridades locales de aplicación, y que éstas —en consecuencia— son titulares de las mismas facultades que posee la autoridad nacional, aunque respecto de las infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones. Como consecuencia de ello, mediante el dictado de la ley 13.133 "Código Provincial de implementación de los derechos de los consumidores y usuarios", la Provincia de Buenos Aires reconoció expresamente la vigencia de la ley nacional 24.240 en el ámbito de su jurisdicción (art. 1°) y, en lo que al caso interesa, encomendó a los municipios la aplicación de los procedimientos y las sanciones allí previstos (art. 80).

De lo expuesto se desprende que la Provincia de Buenos Aires goza de suficientes prerrogativas para aplicar la ley nacional de defensa del consumidor en su jurisdicción. Y, en ese marco, también está facultada para aplicar sanciones al banco

actor, ya que éste es una entidad autárquica y autónoma de derecho público provincial —según lo establecido en los arts. 1° y 8° de la ley local 9434—, cuya calidad de sujeto pasivo de aquella norma no fue cuestionada.

En tales condiciones, frente a la existencia de una vía que garantiza la protección de los derechos de los consumidores del Banco de la Provincia previstos en el art. 42 de la Constitución Nacional, sin afectar los privilegios constitucionales de la provincia sobre su banco, la interpretación realizada por el a quo carece de toda justificación, ya que implica desconocer innecesariamente la vigencia de una norma constitucional como la del art. 121. En este sentido, cabe señalar que la incorporación del párrafo final del art. 121 (ex art. 104) refleja, en los términos de la jurisprudencia del Tribunal, un "juicio constituyente que no pueden los poderes constituidos desconocer o contradecir" (Fallos: 321:885; 330:4988).

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada, en lo que fue materia de agravios. Con costas. Vuelvan los autos al tribunal de origen para que, por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento. Notifíquese y remítanse.



ENRIQUE S. PETRACCHI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por el **Banco de la Provincia de Buenos Aires, actor en autos**, representado por la **Dra. Georgina Cabral**, con el patrocinio letrado de la **Dra. María Claudia Larralde.**

Traslado contestado por el **Estado Nacional - Ministerio de Economía, demandado en autos**, representado por la **Dra. Gabriela Alejandra Maiale.**

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III.**

BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES C/ DNCI – DISP 622/05 (EXP 29184/02).

S.C. B.721, L.XLIV.

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

Contra la sentencia de la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (fs. 146/148) que al desestimar el recurso de apelación interpuesto, en los términos del art. 45 de la ley 24.240, por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, confirmó la disposición DNCI (Dirección Nacional de Comercio Interior) 622/2005 por la que se impuso a la entidad bancaria la sanción de multa de $2400 (pesos dos mil cuatrocientos) y de $1300 (pesos mil trescientos) por infracción a los arts. 4° y 19 de la ley 24.240 y al art. 27 de la ley 25.065, respectivamente, el banco interpuso el recurso extraordinario de fs. 157/167, que fue concedido a fs. 181 en cuanto a la aplicación del régimen sancionatorio previsto en la ley 24.240 respecto de dicha entidad, sin que el rechazo del planteo de arbitrariedad de sentencia diera motivo a queja alguna.

El apelante sostiene, en lo que aquí interesa, que el Banco de la Provincia de Buenos Aires desconoce las facultades sancionatorias de la Dirección Nacional de Comercio Interior otorgadas por la ley 24.240 en razón de que el art. 4° de la ley provincial 9434 —Carta Orgánica de la citada entidad— dispone que está exento de todo gravamen, impuesto, carga o contribución de cualquier naturaleza.

-II-

En mi concepto, el agravio que formula el recurrente suscita cuestión federal bastante para la apertura de la instancia prevista en el art. 14 inciso 3° de la ley 48, toda vez que se encuentra en tela de juicio la aplicación de la ley 24.240, de naturaleza federal —en cuanto al régimen de sanciones que establece y a las competencias que atribuye a la autoridad de aplicación

nacional— al Banco de la Provincia de Buenos Aires, y la sentencia definitiva del Superior Tribunal de la causa es contraria al derecho del apelante.

En cuanto al fondo discutido, considero que asiste razón a la alzada cuando sostiene que la exención de los gravámenes a los que se refiere la ley local tienen una naturaleza jurídica diferente a la que reviste la sanción de multa impuesta por la Dirección Nacional de Comercio Interior y que su actuación en cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Defensa del Consumidor —de orden público, de derecho común y operativas de los nuevos derechos a la Constitución Nacional (art. 42) incorporados con la reforma de 1994— no se contrapone con aquella reservada a la Provincia de Buenos Aires, por el Pacto de San José de Flores, de legislar y gobernar el Banco homónimo.

En efecto, lo decidido no afecta, desde mi punto de vista, el status jurídico de la entidad bancaria local como institución autárquica de derecho público ni limita las exenciones de las que goza en virtud de la reserva constitucional, en tanto los privilegios invocados no guardan relación con el comportamiento del banco respecto del cumplimiento de normas de derecho común y frente a la vulneración de las garantías constitucionales de los consumidores.

Por lo demás, no se me escapa que el agravio traído en recurso ante V.E. podría entenderse ya consentido en sede administrativa. Ello así porque si bien consta que en su primera presentación ante el Ministerio de Economía de la Nación (fs. 10/11) el Banco de la Provincia de Buenos Aires planteó la inaplicabilidad de la legislación nacional, ello le fue resuelto negativamente (fs. 22) para lo cual se acompañó, como fundamento, copia del dictamen DGAJ-DEL III N° 1433 (referido a un tema análogo). Dicho acto interlocutorio fue notificado a la parte, según constancias de fs. 23 y vta, sin que haya sido cuestionado.

Cabe aclarar que el banco tampoco se agravió de dicha decisión al presentar su descargo en el sumario que se le inició por las presuntas

infracciones a los regímenes de defensa del consumidor (ley 24.240) y de tarjetas de crédito (ley 25.065) y que culminó con el dictado de la disposición DNCI (Dirección Nacional de Comercio Interior) 622/2005 recurrida en este proceso.

Más aun, de la lectura del mencionado escrito de descargo (fs. 39/41) —que fue tenido por presentado fuera de término a fs. 60, resolución ésta que, notificada a fs. 61 y vta., tampoco fue motivo de cuestionamiento alguno por los representantes del banco— no surge agravio alguno a la aplicación de la ley 24.240, antes bien, la entidad se defiende de la sinrazón de las multas y solicita su desestimación con el aporte de la documentación que considera que hace a su derecho.

-III-

Por lo expuesto, opino que corresponde admitir formalmente el recurso extraordinario y confirmar la sentencia de fs. 146/148.

Buenos Aires, 2 de febrero de 2009.

ES COPIA LAURA M. MONTI

ADRIANA N. MARCHISIO
Prosecretaria Administrativa Int. 3
Procuración General de la Nación