

## JURISPRUDENCIA

Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal. C.A.B.A. Mandato de administración. Renovación. Falta de quórum. Se declara la inconstitucionalidad de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12, art. 1. Modelo único digital de liquidación de expensas. Expte. 9.577/13 “Ludueña José Luis y Otros c/G.C.B.A. s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, T.S.J.-C.A.B.A., 20/8/14.

Expte. 9.577/13 “Ludueña, José Luis y Otros c/G.C.B.A. s/acción declarativa de inconstitucionalidad”.

VISTOS: los Autos indicados en el epígrafe,

### RESULTA:

1. Los Sres. José Luis Ludueña, Matías Javier Chari y Jorge Resqui Pizarro promueven demanda de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 113, inc. 2, C.C.A.B.A., y 17 y ss. de la Ley 402, para que se declare la inconstitucionalidad de las Disp. D.G.D. y P.C. 3.570/11, 1.000/12, 1.698/12 y 1.001/12, así como de la Res. S.G.C. y A.C. 408/12. Los accionantes consideran que dichas normas incurren en un exceso reglamentario que afecta “la Constitución local (división de poderes, principio de supremacía de la ley, exceso en las facultades reglamentarias que desvirtúan la norma que se reglamenta)” –fs. 18/24–.

Para respaldar su pretensión la parte actora sostiene, en síntesis, que las regulaciones que son objeto de tacha “mediante la introducción de cuestiones que exceden una reglamentación razonable de la norma creada por la Legislatura, crean un verdadero ‘régimen paralelo’, diferente y en ocasiones totalmente opuesto, al que sancionó la Legislatura en uso de las competencias que le otorga la Constitución local” (f. 19).

2. El Tribunal resolvió declarar formalmente admisible la acción interpuesta con alcance parcial, en cuanto a la pretendida contradicción normativa entre el art. 13 de la Ley 941 y el art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 y, asimismo, entre el art. 9, inc. h), de la Ley 941 y el art. 6 de la Res. S.G.C. y A.C. 408/12, invocada en la demanda. En consecuencia, ordenó el traslado de la demanda (fs. 42/45).

3. A fs. 58/72 el Gobierno de la ciudad contesta el traslado conferido y plantea “la inexistencia de causa o caso en los términos del art. 113, inc. 2, de la C.C.A.B.A. ...” (fs. 58 vta./59), por considerar que los actores no logran “a) (...) determinar de qué manera las normas que refieren lesionan o colisionan con la normativa constitucional de la C.A.B.A.; b) (...) individualizar en forma expresa y fundada que artículos son los que se encuentran afectados por las normas vigentes”; ni “c) (...) indicar de qué manera se encuentran o se encontrarían eventualmente lesionados los derechos constitucionales que intentan defender por la vigencia de dichas normas” (f. 59 vta.).

4.1. En cuanto a la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12, el Gobierno sostiene que ella ha sido dictada en el marco de facultades conferidas por la Ley 941 y su Dto. reglamentario 551/10, a la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor de la ciudad. Destaca que el art. 4 del citado decreto faculta a la señalada Dirección General para “dictar normas complementarias e interpretativas para la mejor aplicación del citado régimen legal y de la misma reglamentación” (f. 63).

Alega, por otra parte, que la disposición en cuestión y el art. 13 de la Ley 941 “contemplan diferentes situaciones fácticas” (f. 63 vta.), pues “(...) ni la ley ni el decreto prevén el caso de que la asamblea sea realizada pero no se cumpla el quórum mínimo, supuesto sí contemplado en la disposición atacada (...)” (f. 64/vta.).

Expresa en este orden que, a los efectos de clarificar el significado de la expresión “mínimo quórum”, la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor – como autoridad de aplicación del registro creado por la Ley 941– dictó la Disp. D.G.D. y P.C. 3.570/11, mediante la cual resolvió que se entiende por tal concepto “el cincuenta por ciento (50%) más uno de los copropietarios del edificio con capacidad para afrontar y votar en asamblea” (f. 65). Aclara entonces que es en dicho contexto que la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 dispone, para el supuesto caso que no se alcance el quórum mínimo establecido en la Disp. D.G.D. y P.C. 3.570/11, que “el mandato en ejercicio se entenderá como tácitamente renovado por el plazo de un año” (f. 65).

4.2. Para finalizar, en cuanto a la Res. S.G.C. y A.C. 408/12, el G.C.B.A. considera que la cuestión ha devenido abstracta, pues la norma de mención “ha sido dejada sin efecto a través de la Res. S.G.C. y A.C. 436/13” (f. 67 vta.). De todos modos, postula que la aludida resolución “(...) fue dictada en uso de las facultades legales previstas” y “(...) constituyó una reglamentación instrumental, razonable y necesaria para la adecuada implementación del régimen que regula a los administradores de consorcio de propiedad horizontal” (fs. 68/70 vta.).

5. En su dictamen obrante a fs. 77/81 vta., el señor fiscal general propicia que: a) se declare abstracta la acción deducida en cuanto impugna la Res. S.G.C. y A.C. 408/12; y b) se haga lugar al planteo formulado por la accionante con relación al art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12. Ello así, en razón de considerar que “(...) no se trata de un caso de reglamentación de la Ley 941, sino de un supuesto en que la Administración ha adoptado una decisión de naturaleza legislativa que la altera, contradiciéndola” (f. 81).

6. El día 12 de febrero del corriente año se celebró la audiencia pública prevista en el art. 6 de la Ley 402 (f. 95).

7. El día 16 de abril del corriente año se presentan los Sres. Daniel Roberto Tocco y Arturo Claudio Molina –por derecho propio y en representación de la Cámara Argentina de Propiedad Horizontal y Actividades Inmobiliarias (f. 143)– y solicitan su intervención en la causa en calidad de “amicus curiae” (fs. 143/150).

Fundamentos:

El juez José Osvaldo Casás dijo:

1. Corresponde, en primer término, considerar la solicitud efectuada a fs. 143/150, mientras el expediente se encontraba con llamado de Autos para dictar sentencia. En dicho escrito los Sres. Daniel Roberto Tocco y Arturo Claudio Molina, por derecho

propio y en representación de la Cámara Argentina de Propiedad Horizontal y Actividades Inmobiliarias, requieren al Tribunal que se los tenga por presentados en el proceso en calidad de “amicus curiae”.

En mi concepto, el pedido de mención no puede ser atendido por resultar extemporáneo, a tenor de lo establecido en el art. 22 de la Ley 402 que, en lo que ahora importa, establece: “Cualquier persona puede presentarse en el proceso en calidad de asistente oficioso, hasta diez días antes de la fecha de celebración de la audiencia”.

Como surge del “resulta”, la audiencia en este expediente se celebró el día 12 de febrero de 2014 y en la misma fecha los Autos pasaron para resolver (cf. acta de f. 95). La presentación en estudio se concretó con fecha 16 de abril de 2014 (cf. cargo de f. 150).

Por otra parte, si bien en el escrito de fs. 143/150 se postula la inconstitucionalidad del citado precepto legal para el caso de ser aplicado al presentante, dicho planteo resulta manifiestamente improcedente (cf. arts. 161 y 162, C.C.A. y T.). En efecto, no parece posible admitir que un sujeto que no es parte en el expediente introduzca un planteo incidental y autónomo de inconstitucionalidad que tiene en cuenta su situación jurídica particular para ser decidido sin sustanciación alguna; todo ello, en el marco de un proceso que apunta a excitar el control concentrado de constitucionalidad a cargo del Tribunal con relación a una norma distinta a la que se ataca y que ya se encuentra en estado de dictar sentencia.

Por lo demás, aun si se prescindiera de la regla prevista en el citado art. 22 de la Ley 402, es el principio de preclusión procesal –común a cualquier tipo de trámite judicial– el que determina que desde el llamamiento de Autos para dictar sentencia queda cerrada la discusión en el pleito, salvo excepciones puntuales que no viene al caso recordar.

Por lo tanto, en este punto, voto por rechazar “in limine” la solicitud de fs. 143/150 y devolver el escrito a sus presentantes.

2. Despejado lo anterior, corresponde considerar el planteo de inconstitucionalidad de la accionante dirigido contra el art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12, norma que textualmente dice:

“Establécese que para el caso de que la asamblea de propietarios citada a los efectos de tratar la renovación del mandato del administrador no alcanzare el mínimo quórum establecido por la Disp. D.G.D. y P.C. 3.570/11, el mandato en ejercicio se entenderá como tácitamente renovado por el plazo de un año”.

La accionante postula que dicho precepto se encuentra en pugna con las previsiones de la Ley 941 y su Dto. reglamentario 551/10, y contradice su espíritu “que fue evitar la perpetuación del administrador” (f. 20 vta.).

3. Al contestar el traslado de la demanda y referirse al régimen que es objeto de examen, el Gobierno de la ciudad afirma que:

a) Ni la Ley 941 ni su decreto reglamentario prevén el caso de que la asamblea de copropietarios que debe decidir acerca de la renovación del mandato del administrador “sea realizada pero no se cumpla con el quórum mínimo” requerido a tales efectos (fs. 64 vta.);

b) por ello, ante una situación no contemplada de manera expresa por el legislador ni por el P.E., la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12, al regular en su art. 1 el supuesto de “renovación tácita del mandato del administrador en caso de no lograr la asamblea el mínimo quórum”, no colisiona con previsión normativa alguna (f. 65 vta.);

c) la disposición de mención fue dictada porque en la práctica se suscitaban casos de imposibilidad de alcanzar el mínimo quórum y tal situación generaba “dudas e interrogantes” con relación al mandato del administrador (f. 66);

d) Así, además de no violentar la Ley 941, el art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 se muestra razonable si se tiene en cuenta la finalidad tenida en miras para su dictado: lograr la continuidad del funcionamiento del consorcio cuando no se alcanza un quórum mínimo en la asamblea de copropietarios convocada para expedirse acerca del mandato del administrador (f. 66 vta.); y

e) la disposición puesta en crisis, por otra parte, no desconoce la autoridad de la asamblea, ya que ésta puede decidir la remoción del administrador en cualquier momento si se reúne con la mayoría necesaria (f. 65 vta.).

4. Frente al planteo formulado resulta necesario contextualizar la disposición impugnada en el específico marco regulatorio que ha venido a integrar, para determinar a continuación si ella se traduce en un exceso de reglamentación que, como tal, debe ser invalidado a partir de la vigencia de los principios de jerarquía normativa y división de poderes que gozan de raigambre constitucional:

4.1. La Ley 941 crea el Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal. En el apuntado régimen –modificado por varias leyes posteriores– se establece la obligatoriedad de inscripción en el referido Registro como condición para el ejercicio de la administración de consorcios en esta jurisdicción local, así como otras obligaciones en cabeza de los administradores cuyo incumplimiento resulta pasible de sanción en determinados supuestos.

En lo que ahora importa, el art. 13 de la Ley 941 –ubicado en su Cap. III, titulado “Del mandato de administración”– establece:

#### **“Duración**

Artículo 13 – El administrador, salvo disposición en contrario establecida en el Reglamento de Copropiedad y Administración de cada consorcio, tendrá un plazo de hasta un año para el ejercicio de su función, pudiendo ser renovado por la asamblea ordinaria o extraordinaria, con la mayoría estipulada en el mencionado reglamento o, en su defecto, por los dos tercios de los/as propietarios/as presentes, con mínimo quórum.

Puede ser removido antes del vencimiento del plazo de mandato con la mayoría prevista a tal efecto en el Reglamento de Copropiedad. El término de un año regirá a partir de la aprobación (sic) de esta ley”.

4.2. Por su parte, la reglamentación de la Ley 941, efectuada mediante Dto. 551/10 del Poder Ejecutivo (cf. Anexo I), con relación al citado art. 13, dispone:

“El plazo de ejercicio de la función del administrador, cualquiera sea éste, comienza a contarse desde la fecha que disponga la asamblea ordinaria o extraordinaria que lo

designe. Si la asamblea no lo estableciera, el plazo se cuenta desde la fecha de celebración de la misma.

Antes del cumplimiento del plazo del mandato, el administrador debe llamar a Asamblea para decidir sobre su renovación y, de ser pertinente, el plazo por el que se llevará a cabo. Cumplido el plazo de mandato, de no realizarse asamblea se da por concluido el mismo bajo exclusiva responsabilidad del administrador, quedando los consorcistas habilitados para autoconvocarse y dar solución a la situación planteada con el quórum establecido en el Reglamento de Copropiedad o, en su defecto, por los dos tercios de los propietarios presentes, con mínimo quórum”.

4.3. En el art. 4 del aludido Dto. 551/10 también se establece:

“Artículo 4 – Designase a la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor como autoridad de aplicación de la Ley 941 –texto conforme Leyes 3.254 y 3.291–, quedando facultada para dictar las normas instrumentales e interpretativas necesarias para la mejor aplicación del citado régimen legal y la presente reglamentación. La norma reglamentaria recién transcripta se muestra acorde con el art. 1 de la Ley 941 que pone a cargo del Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal a “la máxima autoridad del Gobierno de la ciudad en materia de defensa de los consumidores y usuarios”.

5. Sentado lo expuesto, corresponde recordar que, conforme lo tiene resuelto en su constante jurisprudencia la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la primera fuente de interpretación de la ley es su letra (Fallos: 307:2.153; 312:2.078 y 314:458, entre muchos otros), pero a ello cabe agregar que su comprensión no se agota con la remisión a su texto, sino que debe indagarse, también, lo que ella dice jurídicamente, dando pleno efecto a la intención del legislador, y computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución (Fallos: 334:13, entre otros).

También ha remarcado el Máximo Tribunal que “es misión del intérprete indagar el verdadero sentido y alcance de la ley, mediante un examen atento y profundo de sus términos que consulte la realidad del precepto y la voluntad del legislador, pues sea cual fuere la naturaleza de la norma, no hay método de interpretación mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de aquélla” (Fallos: 308:1.861, entre otros).

6. Por otra parte, en nuestro sistema, el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo local, establecida en la Constitución para la mejor ejecución de las leyes (cf. art. 102, C.C.A.B.A.), se encuentra sujeto al test de constitucionalidad que, en pocas palabras, apunta a determinar si la norma de rango inferior mantiene inalterables los fines y el sentido con que la ley fue sancionada (Fallos: 330:2.255).

Sobre el punto este Tribunal ha señalado: “Con frecuencia la ley contrae su regulación a enunciar principios básicos, en los que poder enmarcar sistemáticamente sus líneas directrices, dejando que un reglamento posterior precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación particular o la compleja actuación del órgano de aplicación sobre ella. Cuando esto sucede la ley aparece integrada por reglamentos de ejecución. Normalmente ellos se dictan en virtud de remisiones que la ley hace a favor del reglamento (...)”. A ello ha agregado: “Los reglamentos de ejecución tienen por objeto completar las leyes; establecen las normas necesarias para hacer posible su ejecución; regulan los detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento sino también

los fines que se propuso el legislador (Enrique Sayagües Laso, “Tratado de Derecho Administrativo”, T. I, Montevideo, 1959, pág. 127). El reglamento de ejecución prosigue la actividad legislativa ya formulada, el delegado suple la actividad que se ha querido diferir (Rafael Bielsa, “Derecho Administrativo”, 5.ª Ed., T. II, Depalma, Bs. As, 1955, p. 188). La ejecución de la ley por vía reglamentaria es un mecanismo para enfrentar la imperiosa necesidad práctica de colaborar con la ley que, por su naturaleza abstracta y de formación lenta, prescinde del casuismo, detalles y tecnicismos particulares de cada caso (Forsthoff Ernest: “Tratado de Derecho Administrativo”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 191; Waline Marcel: “Traité Élémentaire de Droit Administratif”, 5.ª Ed., Recueil-Sirey Toulouse, 1949, pág. 37; Garrido Falla Fernando: “Tratado de Derecho Administrativo”, 3.ª Ed., Vol. I, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 252; Grecco Carlos M.: “Impugnación de Disposiciones Reglamentarias”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988, pág. 34)” (cf. voto conjunto de los jueces Muñoz, Maier y Conde al que adherí, in re: “Express Rent a Car S.A. y Otros c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. 1.222/01, sentencia del 16 de julio de 2002, en Constitución y Justicia, Fallos del T.S.J.-C.A.B.A., Tº IV, año 2002, Editorial AD-Hoc, Buenos Aires, 2005, pág. 290 y siguientes).

De lo que se trata entonces es de dilucidar si la disposición objetada por la accionante en este expediente altera la ley formal que reglamenta y, en consecuencia, se traduce en un exceso en el ejercicio de las atribuciones reglamentarias a cargo del Departamento Ejecutivo. Repárese además –a todo evento– que en la Ciudad “la Legislatura no puede delegar sus atribuciones” (art. 84, C.C.A.B.A.).

7. En este contexto, en coincidencia con el enfoque dado al caso por el Ministerio Público Fiscal (cf. pto. V del dictamen obrante a fs. 77/81 vta.), considero que el art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 constituye un exceso reglamentario con relación a la Ley 941 que creó el Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal, pues modifica el diseño previsto por el legislador local para regular la duración del mandato del administrador en esta jurisdicción:

7.1. En efecto, de la Ley 941 surgen cuanto menos dos reglas claras que, a mi modo de ver, se muestran autosuficientes:

a) A menos que el reglamento de copropiedad indique uno distinto, el plazo de vigencia del mandato del administrador se extiende por un año (art. 13, Ley 941); y

b) la posibilidad de renovar tal mandato existe y la decisión en tal sentido debe ser tomada por la asamblea de copropietarios, ordinaria o extraordinaria, con la mayoría estipulada en el reglamento de copropiedad o, en su defecto, por los dos tercios de los/as propietarios/as presentes en la misma, con mínimo quórum (art. 13, Ley 941).

7.2. El art. 13 del Dto. 551/10, por su parte, establece que si se cumple el plazo del mandato sin haberse realizado la respectiva asamblea, el mismo se considera concluido, “quedando los consorcistas habilitados para autoconvocarse y dar solución a la situación planteada con el quórum establecido en el reglamento de copropiedad o, en su defecto, por los dos tercios de los propietarios presentes, con mínimo quórum”.

7.3. Entiendo que la lectura armónica de las reglas mencionadas permite comprender que la voluntad del legislador local –respetada por el titular del Poder Ejecutivo al reglamentar la norma mediante Dto. 551/10– fue establecer un límite temporal para el

mandato del administrador y darlo por concluido a su vencimiento, a menos que el Reglamento de Copropiedad establezca otro término distinto o se decida renovarlo, pero por voluntad expresa y positiva del mandante.

En otras palabras, la Ley 941 –que, cabe dejar en claro, no viene cuestionada por quien acciona– no sólo prevé como principio general la caducidad del desempeño del administrador al término de un año, sino sus excepciones: mayor plazo previsto por el Reglamento de Copropietarios o renovación por voluntad expresa de la asamblea.

7.4. En este sentido, también vale resaltar que en el debate llevado adelante en la Legislatura de la ciudad en oportunidad de analizarse el proyecto legislativo que culminó con la sanción de la Ley 3.254 (que, en cuanto aquí importa, modificó el Cap. III de la Ley 941, incorporando el art. 13 en cuestión), se mencionó que: “Este último punto, el de la remoción del administrador, es el que tenía alguna regulación nacional. Está bien reflejado –por obligación– en los Reglamentos de Copropiedad, pero ahí queda. Si cualquier vecino de la ciudad de Buenos Aires tiene un mal administrador en su consorcio y lo quiere desplazar y nada dice el Reglamento de Copropiedad, va a necesitar dos tercios de la totalidad de los propietarios para hacerlo. Se puede tardar tres o cuatro años para sacar a un administrador y el consorcio queda con un buen agujero económico. Una de las propuestas para la regulación de la actividad es la fijación de un plazo para su ejercicio. La actividad debe tener un término y debe surgir de la ley para aquellos consorcios que en su Reglamento de Copropiedad no lograron colocarlo –quizás porque fue redactado cuando se construyó el edificio– y ya no pueden alcanzar esos dos tercios. Desde ese lugar, la clave más importante de este proyecto es que se desarrolle ese artículo, que establece que cada año tendrá que renovar su mandato con una nueva mayoría, que es el quórum simple, pero con dos tercios de los presentes; ya no más con los dos tercios de la totalidad de los propietarios” (cf. intervención en la 22.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, del 5 de noviembre de 2009, del diputado Abrevaya, pág. 144 de la versión taquigráfica) (énfasis agregado).

7.5. Desde esta perspectiva, resulta cuanto menos forzado pensar que existe un vacío legal como el invocado a la hora de justificar la voluntad ficta del consorcio a los fines de renovar el mandato del administrador por un año cuando “(...) la asamblea sea realizada pero no se cumpla el quórum mínimo (...)”; pues ello no sólo desvirtúa la manda legal en cuanto prevé que la renovación del mandato debe ser decidida por voluntad expresa de la asamblea, sino que a su vez soslaya que la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal, aplicable en la ciudad, contempla el camino a seguir ante la situación extrema de imposibilidad de reunión de las mayorías necesarias en una asamblea (art. 10).

Fácil es advertir entonces que lo establecido por el art. 1 de la Disp. 1.000/12 emitida por la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor (D.G.D. y P.C.), más allá de su mayor o menor acierto y/o conveniencia –aspecto que a los jueces no les corresponde valorar al ejercer sus competencias–, altera lo dispuesto por el legislador y, en definitiva, conspira contra la finalidad del sistema por él diseñado.

7.6. En resumen, en el sistema de la Ley 941 –que no ha sido tachado de inconstitucional en el proceso y cuyo mérito y conveniencia, como se dijo, no corresponde valorar en una sentencia judicial– los propietarios reunidos en asamblea con las mayorías necesarias son quienes deben decidir acerca de la desvinculación temprana del administrador o la renovación de su mandato (art. 13).

De allí que el art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12, al establecer la renovación automática del mandato del administrador una vez expirado el plazo de la relación sin intervención de la asamblea de copropietarios, en modo alguno puede ser considerado como una norma instrumental o interpretativa de las que se encuentra facultado a dictar dicho órgano (art. 4, Dto. 551/10). El precepto objetado, por el contrario, innova o modifica el régimen legal que intenta reglamentar –que no ha sido puesto en crisis en esta acción–, con menoscabo del principio de jerarquía normativa y la división poderes.

8. Por último, el planteo enderezado a lograr la declaración de inconstitucionalidad y pérdida de vigencia de la Res. S.G.C. y A.C. 408/12 ha devenido abstracto, toda vez que la norma objeto de tacha ha sido dejada sin efecto a través del dictado de la Res. S.G.C. y A.C. 436/13 –B.O. N° 4.206 - C.B.A., del 1/8/13– (cf. el Tribunal, in re: “Asociación por los Derechos Civiles c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. 1.195/01, sentencia del 13 de febrero de 2002, en Constitución y Justicia, Fallos del T.S.J.-C.A.B.A., T° IV, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires, 2005, pág. 15 y siguientes].

9. Por las razones expuestas en los puntos precedentes, corresponde: a) rechazar “in limine” la solicitud de fs. 143/150 y devolver el escrito a sus presentantes; b) declarar la inconstitucionalidad del art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 y c) declarar que el planteo dirigido contra la Res. S.G.C. y A.C. 408/12 se ha tornado abstracto.

Así lo voto.

La jueza Inés M. Weinberg dijo:

Adhiero al voto del juez de trámite José Osvaldo Casás.

La jueza Ana María Conde dijo:

1. Adhiero al voto del juez de trámite, Dr. José Osvaldo Casás, quien ha efectuado un exhaustivo análisis de la cuestión sometida a debate y arribado a una solución que estimo correcta, de acuerdo con argumentos que comparto y hago míos.

2. En efecto, a propósito de la relación entre el ejercicio de las funciones legislativa y administrativa, vale recordar las consideraciones que vertimos, en voto conjunto con los Dres. Lozano y Casás, en la causa “Bidonde Héctor y Otro c/G.C.B.A. s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. 4.807/06, sentencia del 18 de julio de 2007, donde sostuvimos que:

“La circunstancia de que sea función del Poder Legislativo establecer legalmente una competencia no implica que deba o pueda asumir su ejercicio. Si este fuera el caso, la Legislatura podría prácticamente suprimir al Poder Ejecutivo al asumir por sí el ejercicio de las funciones que crea (conf. voto del juez Luis Francisco Lozano en la causa “ADC c/G.C.B.A. s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte 3.103/04, sentencia del 31 de marzo de 2005).

No es dudoso que lo que compete al legislador es la conformación de la voluntad necesaria para establecer una política pública. Una vez establecida y para expandir su operatividad podrá, predeterminado el componente político aludido, otorgar al Ejecutivo facultades –depuradas de ese elemento– que también podría ejercer el Legislador pero que, por razones prácticas, son más sencillas para la Administración cuando la actividad

quedó convertida por la ley, por ejemplo, en una mera determinación técnica (vg. en materia tributaria fijar una alícuota de interés dentro del margen establecido por la ley formal). Sin embargo, depurar el componente político no es idéntico a eliminar toda discrecionalidad, el grado en que esta última es tolerable, encuentra como límite la situación en la que la libertad de acción implica, para el legislador, un recorte de sus atribuciones.

A ello se suma que, cuando de establecer una política pública se trata, es habitual verificar que la ley creadora se limita a enunciar principios básicos en los que poder enmarcar sistemáticamente sus líneas directrices, dejando que un reglamento posterior precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación particular o la compleja actuación del órgano de aplicación sobre ella. Cuando esto sucede la ley aparece integrada por reglamentos de ejecución. Frecuentemente, estos reglamentos son dictados en virtud de remisiones de la misma ley. Conviene recordar que “Los reglamentos de ejecución tienen por objeto completar las leyes; establecen las normas necesarias para hacer posible su ejecución; regulan los detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento sino también los fines que se propuso el legislador (Enrique Sayagües Laso, ‘Tratado de Derecho Administrativo’, T. I, Montevideo, 1959, pág. 127). El reglamento de ejecución prosigue la actividad legislativa ya formulada, el delegado suple la actividad que se ha querido diferir (Rafael Bielsa, ‘Derecho Administrativo’, T. II, 5.<sup>a</sup> Edición, Depalma, Bs. As. 1955, pág. 188). La ejecución de la ley por vía reglamentaria es un mecanismo para enfrentar la imperiosa necesidad práctica de colaborar con la ley que, por su naturaleza abstracta y de formación lenta, prescinde del casuismo, detalles y tecnicismos particulares de cada caso (Ernest Forsthoff, ‘Tratado de Derecho Administrativo’, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 191; Marcel Waline, ‘Traité Élémentaire de Droit Administratif’, 5.<sup>a</sup> Edición, Recueil-Sirey, Toulouse, 1949, pág. 37; Fernando Garrido Falla, ‘Tratado de Derecho Administrativo’, V. I, 3.<sup>a</sup> Edición, Institutos de Estudios Políticos Madrid, 1964, pág. 252; Carlos M. Grecco, ‘Impugnación de Disposiciones Reglamentarias’, Abeledo Perrot, Bs. As., 1988, pag. 34) (cf. T.S.J. en ‘Express Rent a Car S.A. y Otros c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa de inconstitucionalidad’, Expte. 1.222/01, sentencia del 16 de julio de 2002, en Constitución y Justicia (Fallos del T.S.J.), T° IV, 2002, págs. 290/318)”.

A la luz de los lineamientos que surgen de este precedente, corresponde establecer si la norma cuestionada –art. 1, Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12– modifica la ley marco que tiene la misión de reglamentar –Ley 941–, constituyendo, en este caso, un exceso de potestad reglamentaria de la administración.

En este sentido, corresponde señalar, como bien lo destaca el Dr. Casás en su voto, que la Ley 941 que creó el Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal, en su art. 13, dispone acerca del plazo de vigencia del mandato del administrador, estableciéndolo en un año excepto el Reglamento de Copropiedad determine uno distinto, a la vez que indica cómo se renueva tal mandato y qué ocurre en caso de no celebrarse la asamblea para decidirlo. Por su parte, la disposición que se impugna establece puntualmente un sistema contrario al de la ley para determinar la continuidad del administrador del consorcio en su función, disponiendo la prórroga del mandato, en forma automática, ante la falta de reunión de copropietarios para decidirlo. De esta forma, la norma reglamentaria avanza sobre la ley que instrumenta el régimen legal para los administradores de consorcios, alterando su contenido, y con ello se vulnera el principio de jerarquía normativa y la división de poderes.

En efecto, resulta claro que al fijar la Legislatura local el límite temporal de vigencia del mandato del administrador y lo relacionado con su renovación, estaba ejerciendo una facultad propia (art. 80 y ss. C.C.B.A.) que decidió no delegar al Poder Ejecutivo en la ocasión. Ello así, la administración carece de potestades para reglamentar por fuera del marco legal impuesto en la norma formal, precisamente disponiendo un plazo y una metodología diferentes a las establecidas en la Ley 941 (conf. art. 102 - C.C.B.A.) y por tal motivo cabe concluir que la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor (D.G.D. y P.C.) excedió su potestad reglamentaria y, por ello, la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 no puede considerarse constitucionalmente válida.

Por las consideraciones expuestas y por el resto de los argumentos que, en forma concordante, sustentan el voto del juez preopinante, adhiero a la solución que propicia el Dr. Casás respecto de todas las cuestiones allí analizadas.

La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:

1. La presentación nominada “‘Amicus curiae’ se presenta. Asociación Civil se presenta” debe ser desestimada por haber sido efectuada una vez vencido el plazo previsto en el art. 22 de la Ley 402:

1.1. Si bien los Sres. Daniel Roberto Tocco y Arturo Claudio Molina –invocando la representación de la Cámara Argentina de Propiedad Horizontal y Actividades Inmobiliarias– plantean la inconstitucionalidad del plazo mencionado, lo cierto es que no acompañan su denuncia de argumentos suficientes. Los presentantes sostienen:

i. Que “... resulta evidente que tanto el derecho de peticionar ante las autoridades (jurisdiccionales) como el de obtener una resolución de mérito ... se eleva como un derecho sin cortapisas formales donde el plazo para deducir la acción no puede ser limitado con reglamentaciones procesales irritantes al sentido fundamental, al espíritu, que tiene la disposición garantista” (f. 143 vta.).

ii. Que según la jurisprudencia de la C.S.J.N. “basta la comprobación inmediata para que la garantía constitucional invocada sea restablecida por los jueces en su integridad, sin que pueda alegarse en contrario la inexistencia de una ley que las reglamente ...” (f. 144); y

iii. que “debe primar la importancia y jerarquía constitucional de los derechos lesionados por sobre la necesidad de sancionar con la caducidad al ‘amicus’ tardío, máxime cuando se trataría en todo caso de una decisión definitiva e inapelable por una parte interesada en el mismo, como ser el universo de administradores que nuclea esta Cámara” (f. 144).

1.2. Las expresiones reseñadas en el apartado anterior se refieren a aquéllos que son –o pueden ser– parte interesada en un proceso dirigido a obtener la protección de derechos vulnerados, y tienden a dejar a salvo la garantía de tutela judicial efectiva frente a normas que, con excesivo rigor formal, puedan restarle eficacia.

Es más, la disposición que fija el plazo en cuestión, dice en un punto que no fue tachado de inconstitucional por los presentantes: “el asistente oficioso no reviste calidad de parte ni puede asumir ninguno de los derechos procesales que corresponden a éstas. Las opiniones o sugerencias del asistente oficioso tienen por objeto ilustrar al Tribunal y no

tienen ningún efecto vinculante con relación a éste. Su actuación no devengará honorarios judiciales” (art. 22 de la LPTSJ).

Así, el carácter abstracto de la acción declarativa de inconstitucionalidad en la que el Tribunal cumple una función de legislador negativo, y la clara prescripción legal según la cual quien se presenta como “amicus curiae” no tiene “calidad de parte”, privan de eficacia a la tacha de inconstitucionalidad efectuada por los Sres. Daniel Roberto Tocco, y Arturo Claudio Molina, lo que sella la suerte adversa de su presentación.

2. Corresponde tratar el planteo de inconstitucionalidad del art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12. Conviene recordar que aunque la presente acción de inconstitucionalidad también fue declarada admisible respecto de la Res. S.G.C. y A.C. 408/12, esta última norma fue dejada sin efecto por la Res. S.G.C. y A.C. 436/12, de modo que no será objeto de análisis en este voto.

3. La Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 establece:

“Artículo 1 – Establécese que para el caso de que la asamblea de propietarios citada a los efectos de tratar la renovación del mandato del administrador no alcanzare el mínimo ‘quórum’ establecido por la Disp. D.G.D. y P.C. 3.570/11, el mandato en ejercicio se entenderá como tácitamente renovado por el plazo de un año”.

3.1. En los Considerandos del precepto cuestionado, la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor explicó que el Dto. 551/10, reglamentario de la Ley 941, la designó como máxima autoridad de aplicación –con las facultades de vigilancia, contralor y aplicación establecidas en dicha normativa–, y que facultó al director general de la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor a dictar las normas instrumentales e interpretativas necesarias para la correcta implementación y aplicación de la Ley 941 y concordantes.

3.2. El accionante sostiene que la renovación tácita prevista en la disposición transcrita constituye un exceso reglamentario vedado por el art. 102 de la Constitución local porque “impone a los consorcistas un nuevo año de administrador que no estaba previsto en la ley” (f. 20). A continuación, agrega que “además de un exceso reglamentario, resulta contrario al espíritu de la ley, que fue evitar la perpetuación del administrador ...”.

3.3. En el escenario descrito, es ineludible transcribir el artículo pertinente de la Ley 941:

#### **“Duración**

Artículo 13 – El administrador, salvo disposición en contrario establecida en el Reglamento de Copropiedad y Administración de cada consorcio, tendrá un plazo de hasta un año para el ejercicio de su función, pudiendo ser renovado por la asamblea ordinaria o extraordinaria, con la mayoría estipulada en el mencionado Reglamento o en su defecto por los dos tercios de los/las propietarios/as presentes, con mínimo ‘quórum’. Puede ser removido antes del vencimiento del plazo de mandato con la mayoría prevista a tal efecto en el Reglamento de Copropiedad. El término de un año regirá a partir de la aprobación de esta ley”.

3.4. El art. 13 del Anexo I del Dto. reglamentario 551/10 añade:

“Artículo 13 – Antes del cumplimiento del plazo del mandato, el administrador debe llamar a asamblea para decidir sobre su renovación y, de ser pertinente, el plazo por el que se llevará a cabo. Cumplido el plazo de mandato, de no realizarse asamblea se da por concluido el mismo bajo exclusiva responsabilidad del administrador, quedando los consorcistas habilitados para autoconvocarse y dar solución a la situación planteada con el ‘quórum’ establecido en el Reglamento de Copropiedad o, en su defecto, por los dos tercios de los propietarios presentes, con mínimo ‘quórum’”.

3.4. La ley y el Reglamento mencionados no fueron objeto de planteos de inconstitucionalidad en esta acción declarativa.

4. Como lo explica el señor juez de trámite en su voto, la Ley 941 establece que el mandato del administrador tiene un límite temporal (que puede surgir del Reglamento de Copropiedad o de la ley en caso de silencio de éste), que una vez cumplido el plazo aquél concluye y que aunque puede ser renovado, la decisión debe ser tomada por la asamblea de copropietarios. No surge, de la ley ni de su reglamentación, que la renovación pueda ser ficta o tácita.

5. En ocasión de contestar demanda, el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (G.C.B.A.), sostuvo que la disposición cuestionada no contrariaba lo dispuesto en la Ley 941, ni en su decreto reglamentario. Propuso, en cambio, una lectura del régimen descripto según la cual “... ni la ley, ni el decreto prevén el caso de que la asamblea sea realizada pero no se cumpla con el ‘quórum’ mínimo, supuesto sí contemplado en la disposición atacada” (f. 64). Según esta tesitura, cuando el Anexo I del Dto. 551/10 dispone que “de no realizarse asamblea se da por concluido el mismo bajo exclusiva responsabilidad del administrador”, prevé una solución para un supuesto de hecho en el cual el administrador no convocó a la asamblea de propietarios para decidir sobre su cese o continuidad; y que esa solución no debe aplicarse para los casos en los que el obligado sí llamó a asamblea, pero ésta no se realizó por falta de “quórum”. Así, a f. 66 sostiene que existe un “supuesto fáctico carente de reglamentación” –el caso en el que la asamblea es convocada pero no se realiza–, que la Res. D.G.D. y P.C. 1.000/12 habría venido a resolver, en ejercicio de las facultades reseñadas en el apart. 3.1 de este voto.

6. En mi opinión, sin embargo, la existencia o inexistencia del vacío normativo propuesto por el demandado es irrelevante: la emisión por parte del Poder Ejecutivo de disposiciones de carácter legislativo no puede admitirse ni siquiera en ese supuesto, por estarle expresamente vedado por la Constitución de la ciudad. La Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor no podía, por vía reglamentaria, alterar lo dispuesto en la Ley 941 y el Dto. 551/10 (art. 102 de la C.C.A.B.A.), y tampoco podía legislar sobre situaciones no previstas en las normas citadas (art. 103 de la C.C.A.B.A.).

Y es que, como lo sostiene el Ministerio Público Fiscal en su dictamen de fs. 77/8 vta., “no se advierte cómo, ni por qué –pues no surge de la lectura de sus fundamentos ni lo ha explicado el Gobierno– una norma de esta jerarquía podría decidir acerca de qué casos pueden importar un ejercicio de voluntad tácita en el sentido apuntado”.

7. Como se sigue de lo explicado, la disposición objeto de la demanda es, en realidad, una ley en sentido material emanada de un órgano que carece de aptitud para dictarla. Cabe agregar que no es menos significativo que la regla cuestionada decide respecto de una relación contractual entre particulares, con relación a una situación que aparece en su texto como un aparente supuesto de expresión tácita de la voluntad, lo que implica el

ejercicio de competencias que el art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional reserva al Congreso de la Nación.

8. Por las razones expuestas corresponde: i) rechazar la presentación como “amicus curiae” agregada a fs. 143/150; ii) declarar abstracto el tratamiento del planteo de inconstitucionalidad dirigido contra la Res. S.G.C. y A.C. 408/12; y iii) declarar la inconstitucionalidad y pérdida de vigencia de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12.

Así lo voto.

El juez Luis Francisco Lozano dijo:

1. Primeramente, en cuanto al pedido formulado a fs. 143/150, que los Sres. Tocco y Molina hacen por derecho propio y en representación de la Cámara Argentina de Propiedad Horizontal y Actividades Inmobiliarias, para que sean tenidos por presentados en calidad de “amicus curiae”, coincido con el juez Casás en que resulta extemporáneo porque ha transcurrido el plazo que, al efecto, fija el art. 22 de la Ley 402; al turno que el planteo de inconstitucionalidad viene desprovisto de alguna argumentación que le dé sustento, y particularmente no se hace cargo de que la presentación efectuada luego de que fuera celebrada la audiencia impediría a los participantes del proceso replicar los argumentos en el contexto (audiencia pública) en que el legislador ha querido que se desenvuelvan los procesos cuyo propósito es controlar en abstracto la constitucionalidad de la especie de normas locales a que se refiere el art. 113.2, C.C.B.A.

2. Sentado lo anterior, la Res. S.G.C. y A.C. 408/12 ha sido derogada por la Res. S.G.C. y A.C. 436/13, por lo que corresponde rechazar la demanda a este respecto, por falta de objeto.

3. En cuanto al planteo de inconstitucionalidad dirigido contra la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12, el argumento de la parte actora se sustenta en que “... yendo mucho más allá y en contra de lo que había previsto el legislador, las disposiciones impugnadas establecen la ‘renovación tácita’ del mandato del administrador, en caso de no poder decidir la asamblea por no haberse alcanzado el ‘quórum’ mínimo que fijan ...”, confrontándola, así, con la Ley 941, cuya constitucionalidad, en cambio, no ha sido aquí controvertida. Ese planteo impone comenzar por explicar el régimen en cuyo contexto vino a operar la disposición objetada.

4. Vale la pena aquí recordar que la Constitución da a la Legislatura atribuciones para crear competencias y ponerlas a cargo de un área ubicada dentro de la esfera del Ejecutivo. Al pronunciarme “in re” “Asociación de Psicólogos del G.C.B.A. c/G.C.B.A. s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (Expte. 5.942/08, sentencia, del 20 de agosto de 2009), señalé que, al igual que la Constitución Nacional –art. 75, inc. 32–, la C.C.B.A. ha dotado a su Poder Legislativo de la potestad genérica de emitir las reglas generales para poner en ejercicio los poderes y autoridades, así como de la de dictar “leyes, resoluciones y declaraciones para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución Nacional” y en ella misma (art. 80, inc. 1, C.C.B.A.). En tales condiciones, el Poder Legislativo es el único que sienta reglas para el ejercicio de las competencias para los otros poderes. La C.C.B.A. le impone límites clásicos en cuanto a la asignación de esas competencias, las jurisdiccionales deben ser depositadas en los jueces mientras que las administrativas deben serlo en órganos de esa especie colocados en la esfera del Poder Ejecutivo, y no

pueden ser asumidas por la propia Legislatura. Agregué en dicha ocasión, que también la regulación de los ministerios que integrarán el Gabinete de Gobierno (arts. 80, inc. 5; y 100 C.C.B.), la de los entes descentralizados y reparticiones autárquicas (arts. 80, inc. 17; y 104, inc. 10 C.C.B.A.) son materias reservadas al Poder Legislativo, aun cuando esté prevista la iniciativa del Poder Ejecutivo, sin que el alcance que quepa dar a esa iniciativa esté en tela de juicio. La Constitución ubica en la esfera del Ejecutivo el origen del proyecto de presupuesto, mientras que la Legislatura debe remitir el presupuesto anual del cuerpo para su incorporación en el de la ciudad, y finalmente, sancionar la respectiva ley que lo apruebe (arts. 52; 53; 80, incs. 11 y 12; y 105, inc. 9 C.C.B.A.); pero ello no priva al Poder Legislativo de la atribución de aprobarlo ni, consecuentemente, de la potestad de modificarlo ni olvida la participación del pueblo en el proceso de aprobación (art. 80, inc. 12, C.C.B.A.).

En el caso, además, las reglas repasadas se completan con algunas previsiones específicas en materia de defensa y protección de usuarios y consumidores alojadas en la Constitución. Así, el art. 46, C.C.B.A., único integrante del Cap. décimo quinto, titulado “Consumidores y usuarios”, contiene algunos criterios que sirven como guía para las regulaciones que emanen del legislador, a la vez que compete a la Legislatura legislar en materia de comercialización, de abastecimiento y de defensa del usuario y del consumidor –art. 80, inc. g)–, mientras que al jefe de Gobierno corresponde “Aplicar las medidas que garantizan los derechos de los usuarios y consumidores consagrados en la Constitución Nacional, en la presente Constitución y en las leyes” (cf. art. 104.13 C.C.B.A.).

5. La Ley 941 ha creado el Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal, y lo ha puesto a cargo de la máxima autoridad del G.C.B.A. en materia de defensa de los consumidores y usuarios (cf. art. 1), a la vez que ha regulado varios aspectos del desarrollo de dicha actividad, al fijar, por un lado, los requisitos exigidos para que los sujetos puedan inscribirse en dicho registro (art. 4) e impedimentos (art. 5), a cuyo cumplimiento ha supeditado el ejercicio de la actividad, incluso cuando la administración fuera ejercida a título gratuito (art. 2). Asimismo, ha establecido obligaciones a que quedan sujetos en el ejercicio de sus funciones los administradores (art. 9 y ss.), y previsto un régimen de infracciones y de sanciones (Cap. IV).

A su turno, el Dto. 551/10, reglamentario de la ley, designó a la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor como autoridad de aplicación de dicha ley, “... quedando facultada para dictar las normas instrumentales e interpretativas necesarias para la mejor aplicación del citado régimen legal y la presente reglamentación” (cf. su art. 4).

6. Las reglas de la Ley 941 y su reglamento vienen a operar en el contexto de relaciones jurídicas trabadas por particulares, involucrando una materia cuya regulación compete, primeramente, al Estado federal (cf. art. 75, inc. 12, Constitución Nacional) y está vedada para las jurisdicciones locales, en lo que ahora importa, una vez dictado el código civil (art. 126, Constitución Nacional).

En este orden de ideas, es relevante destacar que la Ley nacional 13.512 sobre el “Régimen legal de la propiedad horizontal” –complementaria del Código Civil– (reglamentada por el Dto. nacional 18.734/49) regula, en lo que ahora interesa, algunos aspectos de la relación entre el administrador y el consorcio de copropietarios. El juego de las normas que conforman el régimen legal de propiedad horizontal impone la

presencia de un representante, cuyas funciones giran en torno de la administración de los recursos teniendo en miras el interés común de los propietarios que está comprometido.

Así, su art. 9 establece que “Al constituirse el consorcio de propietarios, deberá acordar y redactar un Reglamento de Copropiedad y Administración, por acto de escritura pública que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Dicho Reglamento sólo podrá modificarse por resolución de los propietarios, mediante una mayoría no menor de dos tercios. Esta modificación deberá también consignarse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad. El Reglamento debe proveer obligatoriamente, por lo menos a los siguientes puntos: a) designación de un representante de los propietarios, que puede ser uno de ellos o un extraño, que tendrá facultades para administrar las cosas de aprovechamiento común y proveer a la recaudación y empleo de los fondos necesarios para tal fin. Dicho representante podrá elegir el personal de servicio de la casa y despedirlo. b) Determinar las bases de remuneración del representante y la forma de su remoción; debiendo nombrarse, en su caso, el reemplazante por acto de escritura pública ...”.

La norma transcripta dispone que, al menos, al crearse el consorcio e inscribirse su reglamento, éste debe contar con un representante; fija, asimismo, algunas funciones que debe cumplir (vgr.: administrar las cosas de aprovechamiento común, proveer a la recaudación y empleo de los fondos necesarios para tal fin), a lo que el art. 11 agrega que “el representante de los propietarios actuará en todas las gestiones ante las autoridades administrativas de cualquier clase, como mandatario legal y exclusivo de aquéllos. Está, además, obligado a asegurar el edificio contra incendio”, y se completa con aquellas facultades y obligaciones fijadas por el Reglamento (cf. art. 3 del Dto. 18.734/49, reglamentario). A la vez, el art. 10 de la ley deslinda las competencias que caben al representante a quien me vengo refiriendo, y las que quedan sujetas a decisión por los propietarios del consorcio, precisando que “Los asuntos de interés común que no se encuentren comprendidos dentro de las atribuciones conferidas al representante de los condóminos, serán resueltos, previa deliberación de los propietarios, por mayoría de votos ...”.

7. A esta altura, delineado como quedó el cuadro dentro del cual se ubican las reglas locales a propósito de las cuales se planteó la presente acción declarativa de inconstitucionalidad, sobre la temática controvertida, el art. 13 de la Ley 941 dice:

#### **“Duración**

Artículo 13 – El administrador, salvo disposición en contrario establecida en el Reglamento de Copropiedad y Administración de cada consorcio, tendrá un plazo de hasta un año para el ejercicio de su función, pudiendo ser renovado por la asamblea ordinaria o extraordinaria, con la mayoría estipulada en el mencionado Reglamento o en su defecto por los dos tercios de los/las propietarios/as presentes, con mínimo ‘quórum’.

Puede ser removido antes del vencimiento del plazo de mandato con la mayoría prevista a tal efecto en el Reglamento de Copropiedad. El término de un año regirá a partir de la aprobación de esta ley”.

Al reglamentar el artículo transcripto en el párrafo anterior, el art. 13 del Dto. 551/10 dice:

“Artículo 13 – El plazo de ejercicio de la función de administrador, cualquiera sea éste, comienza a contarse desde la fecha que disponga la asamblea ordinaria o extraordinaria que lo designe. Si la asamblea no lo estableciera, el plazo se cuenta desde la fecha de celebración de la misma.

Antes del cumplimiento del plazo del mandato, el administrador debe llamar a asamblea para decidir sobre su renovación y, de ser pertinente, el plazo por el que se llevará a cabo. Cumplido el plazo de mandato, de no realizarse asamblea se da por concluido el mismo bajo exclusiva responsabilidad del administrador, quedando los consorcistas habilitados para autoconvocarse y dar solución a la situación planteada con el ‘quórum’ establecido en el Reglamento de Copropiedad o, en su defecto, por los dos tercios de los propietarios presentes, con mínimo ‘quórum’”.

Las normas de la Ley 941, y del Dto. 551/10 reglamentario –cuya constitucionalidad, como ya quedó dicho, aquí no es material de pronunciamiento, porque no ha sido puesta en tela de juicio–, dan pautas sobre la duración del mandato del administrador del consorcio de propiedad horizontal, de cómo renovarlo y removerlo. Cabe señalar, por un lado, que ellas están previstas para proyectar efectos en un escenario no contemplado por el Reglamento, puesto que aquéllas se verían desplazadas si éste contuviese previsiones específicas (cf. el art. 13 de la Ley 941). Por otro lado, de la combinación de ellas se desprenden, en lo que aquí interesa, las siguientes previsiones:

- i. El mandato del administrador puede durar hasta un año.
- ii. Puede ser removido antes del vencimiento del plazo del mandato conferido.
- iii. Puede ser renovado el mandato, por la Asamblea ordinaria o extraordinaria, con la mayoría prevista en el Reglamento, o (ante la ausencia de previsión) con los dos tercios de propietarios presentes con mínimo ‘quórum’.
- iv. Antes de que venza el plazo de mandato, el administrador está obligado a convocar asamblea destinada a resolver acerca de la renovación o no del administrador.

Cumplido el plazo de mandato, si no se hubiera realizado dicha asamblea, se da por concluido el mandato.

En este contexto debe ser examinado el art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 cuando “establece ... que para el caso de que la asamblea de propietarios, citada a los efectos de tratar la renovación del mandato del administrador, no alcanzare el mínimo ‘quórum’ establecido por la Disp. D.G.D. y P.C. 3.570/11 –según la cual ‘... a los fines puros y exclusivos de la aplicación y control de cumplimiento del art. 13 de la Ley 941 y del art. 13 del Anexo I del Dto. 551/10, este órgano de aplicación entiende por mínimo ‘quórum’: al cincuenta por ciento (50%) más uno de los copropietarios del edificio con capacidad para afrontar y votar en asamblea’–, el mandato en ejercicio se entenderá como tácitamente renovado por el plazo de un año”. Ello así, primeramente, cabe señalar que la Ley 941 no contiene ninguna previsión relativa a qué sucede cuando, vencido el plazo de mandato, no se hubiere resuelto acerca de la renovación, o la designación de un nuevo administrador; la cuestión aparece introducida en el Dto. 551/10, pero bajo una formulación –inmediatamente después de imponer al administrador la obligación de convocar a asamblea para que resuelva si se renueva o no su designación–, que hace suponerla pensada más como un efecto del incumplimiento de la obligación de convocar a asamblea, que como una sanción a los propietarios

remisos. Esta conclusión se ve corroborada por la circunstancia de que la norma señala la responsabilidad que le cabe al administrador, atada, lógicamente, a que hubiera incumplido una obligación (la prevista: convocar a asamblea), y deja subsistente el derecho de los propietarios de deliberar sobre la designación o renovación del administrador, de cuyo ejercicio se habían visto privados a partir del incumplimiento de la obligación legal estipulada.

En tales condiciones, el examen de validez de la disposición cuestionada no puede ser realizado exclusivamente en función de una ley (la 941) y su reglamento (el Dto. 551/10), por el solo hecho de que no hubieran sido también objetados. Ciertamente es que esta circunstancia coloca a la ley y al decreto como premisas del silogismo; sin embargo, éste no se agota en ellos; abarca, en cambio, las restantes que sean reflejo del sistema jurídico, más amplio, que incluyen las reglas de la Ley nacional 13.512. En este contexto –es decir, el del sistema jurídico en general, y no el de dos normas desvinculadas de aquél, en particular– debe ser analizada la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12. No se trata de examinar la disposición en el marco de una ley y un decreto cuestionados, sino de examinar si el texto la arrima o separa de lo que se estima válido dentro del sistema. En otras palabras, el promotor de una ADI puede limitar el objeto de la demanda de inconstitucionalidad, y así excluir del examen alguna norma, pero ello no lleva a examinar las normas cuestionadas en un contexto normativo recortado por la impugnante; el examen sigue siendo respecto del orden jurídico. En otras palabras, si bien aquéllo que se resuelve en el marco de la ADI se refiere solamente a la constitucionalidad de aquella norma objetada, ello no impone al Tribunal asumir una interpretación determinada de otras normas o cuál es el lugar que ocupan respecto de otras que componen el sistema o que la cuestionada solamente debe compararse con alguna otra y no con la totalidad del orden jurídico. Por el contrario, incumbe al juzgador reconstruir el orden de modo sistemático poniendo unas y otras en armonía según el nivel jerárquico que ocupen.

En este contexto, ni la Ley 941 ni el decreto reglamentario dan una solución expresa acerca de qué corresponde si, convocada asamblea para resolver acerca de la renovación del mandato del administrador, no se llegare a reunir las mayorías correspondientes; contexto en el cual la lectura que propongo facilita el cumplimiento de la imposición de la Ley 13.512 de que los consorcios cuenten con un representante legal (pto. 6 de este voto), mientras que si prosperase la inconstitucionalidad planteada, y se derogase la disposición en comentario, se supondría posible un escenario regulado por la ley local inconsistente con las previsiones que, con arreglo al art. 75, inc. 12, Constitución Nacional, dictó el legislador nacional. En efecto, en un escenario en que existen la Ley 941 y su decreto reglamentario, la renovación tácita del mandato permite que, al menos, si no se reuniese la mayoría suficiente para decidir la renovación, remoción o designación de un administrador, el consorcio –sacado por la Ley 941 y el Dto. 551/10 del puro mecanismo del Reglamento de Copropiedad y la Ley 13.512– no quede desprovisto de alguno, acercando la regulación local a la previsión nacional, que impone la figura del administrador.

Vale la pena destacar que el Reglamento de Copropiedad no es un puro negocio jurídico entre particulares sino que a la voluntad de esos particulares se suma la autorización del escribano que reviste la condición de oficial público. Posteriormente, son otros funcionarios públicos quienes toman razón de él en el Registro de la Propiedad. Todo ello hace a una condición de validez con particularidades que no pueden ser desconocidas por la aplicación de soluciones fundadas en la LDC.

Concretamente, no se ve que la disposición mencionada instale una dificultad para la remoción del administrador, o la designación de uno distinto –decisiones éstas que son resorte del consorcio, y resultan ajenas al supuesto contemplado por la disposición–, preocupación que expresa la actora al señalar que “La renovación tácita impone a los consorcistas un nuevo año de administrador, que no se encontraba previsto en la ley, lo cual, resulta contrario al espíritu de la ley, que fue evitar la perpetuación del administrador y establecer un régimen ágil y protectorio de los consorcistas, para que éstos puedan prescindir del administrador sin mandato” (f. 20 vta.); en cambio, dificulta la posibilidad de que el consorcio quede sin administrador, en un escenario en el que éste siempre podría ser removido –sin perjuicio de que la renovación está prevista por el plazo de un año, aspecto de la disposición que, sin embargo, no forma parte del debate en Autos–. Lo dicho, en conclusión, muestra que aunque la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12 parezca formalmente apartarse de lo que disponen las normas locales que reglamenta viene a arrimarse al sistema nacional que vino a integrar.

9. Por lo dicho, en suma, corresponde rechazar la acción declarativa de inconstitucionalidad deducida a fs. 18/24.

Por ello, concordantemente con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General, por mayoría,

EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA  
RESUELVE:

1. Rechazar “in limine” la solicitud de fs. 143/150 y devolver el escrito a sus presentantes.
2. Declarar abstracto el planteo de inconstitucionalidad dirigido contra la Res. S.G.C. y A.C. 408/12.
3. Hacer lugar parcialmente a la acción deducida y declarar la inconstitucionalidad del art. 1 de la Disp. D.G.D. y P.C. 1.000/12.
4. Imponer las costas del proceso en el orden causado (art. 25, Ley 402).
5. Ordenar que el Boletín Oficial de la ciudad publique, dentro de los tres días posteriores a su recepción, la parte dispositiva de esta sentencia con la constancia que el texto completo se encuentra a disposición de cualquier persona en la sede del Tribunal Superior de Justicia.
6. Ordenar que se registre, se notifique y, oportunamente, se archive.

Fdo.: Casás, Lozano, Conde, Ruiz y Weinberg.