

---

# **Acerca del régimen de las entidades interjurisdiccionales: el caso de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires**

---

Augusto Demacópulo\*

## **Resumen**

La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires resulta una entidad interjurisdiccional que, pese a haber superado los cincuenta años de funcionamiento, ha sido escasamente analizada en su estructura y funcionamiento. Tal dependencia estatal posee ciertas características que la diferencian de las construcciones gubernamentales que suelen estudiarse en el ámbito de la organización administrativa (organismos, entidades descentralizadas y entidades autónomas), lo que amerita un análisis particularizado sobre ella. Sobre esto último, se destaca, esencialmente, su conformación tripartita (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires), su independencia respecto de cada uno de los niveles de gobierno que la conforman, la existencia de un territorio propio en donde desarrolla sus actividades, un control judicial particularizado por parte de la justicia federal y la atribución de una serie de potestades que parecerían ser más bien propias de los gobiernos que la conforman.

**Palabras Clave.** Organización Administrativa. Entidades Interjurisdiccionales. Federalismo de Concertación.

---

\* Profesor de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

## I. Presentación

El presente artículo tiene por objeto analizar la estructura, organización y funcionamiento de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (en adelante, CMC), cuya naturaleza jurídica permite situarla dentro de la categoría de las entidades interjurisdiccionales.

Al respecto, corresponde hacer notar, en primer lugar, que cualquier análisis que se quiera realizar de tal tipo de dependencias encuentra la principal dificultad en la escasez de los trabajos y precedentes jurisprudenciales que las analicen. Como una primera aproximación, cabe recordar que han sido definidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como entes federales con personalidad jurídica propia e individualidad jurídica y funcional que permite distinguirlos de los estados locales signatarios del acuerdo que les dio origen<sup>1</sup>.

Tal como surge de la definición anterior, parecería que las características que permiten agrupar a tal tipo de organismos dentro de una categoría jurídica resultan sumamente reducidas. De hecho, de un mero cotejo de algunos de los diversos entes interjurisdiccionales creados a lo largo del ordenamiento jurídico nacional permite advertir las notorias diferencias que presentan en cuanto a su objeto de constitución y, consecuentemente, la diversidad de funciones y potestades que poseen.

66

La CMC, por su parte, no escapa al fenómeno descrito en el párrafo anterior: a diferencia de otro tipo de entidades de tipo consultivo (v. gr., Consejo Federal de Educación), fue creada “*con un propósito de derecho público dado por la prestación de un ‘servicio público’, que tiene por objeto administrar un mercado declarado de ‘interés nacional’ y destinado a la ‘concentración de frutos y productos alimenticios provenientes del país y del extranjero y la conservación, empaque, almacenamiento y tipificación de los mismos para su comercialización y distribución al consumo interno, así como para su exportación’*”, ejerciendo “*todas las funciones inherentes al cumplimiento de sus fines*”<sup>2</sup>.

Además, corresponde adelantar que presenta ciertas características que no se advierten con facilidad en otro tipo de entidades interjurisdiccionales (entre otros, la existencia de un recurso judicial directo frente a decisiones de índole sancionatoria).

En definitiva, en los siguientes apartados se analizarán las notas y características principales que posee la entidad en cuestión.

---

<sup>1</sup> Fallos: 322:1511.

<sup>2</sup> CFed. de San Martín, Sala II, “Servicios de Almacén Fiscal Zona Franca y Mandatos SA c/ Corporación de Mercado Central s/ amparo ley 16.986”, expte. 39829/2020, del 18/05/2021, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>. Ver, en sentido análogo, PTN Dictámenes 244:151.

## II. Antecedentes y Creación del CMC

### II.1. Antecedentes y Convenio de creación

La CMC fue creada en el año 1967<sup>3</sup> con motivo del convenio suscripto el día 10 de agosto de dicho año entre los Ministros del Interior y de Economía y Trabajo —en representación del Estado Federal— el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Dicho acuerdo, con posterioridad, fue ratificado por medio de la Ley Nacional 17.422<sup>4</sup>, el Decreto-Ley Provincial 7310/1967<sup>5</sup> y la Ordenanza 22.817<sup>6</sup>.

Posee como antecedente el “*Ente Realizador del Mercado Central de Buenos Aires*”. Dicha entidad, creada por medio del Decreto-Ley 3287/1963<sup>7</sup>, funcionaba bajo la órbita de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Tenía por objeto la instalación y administración “*de un mercado central destinado a almacenar frutos y demás productos alimenticios provenientes de todas las zonas del país, para su distribución al consumo en la Ciudad de Buenos Aires y radio conurbano, aunque también podrán destinarse al consumo de otros sectores del país o a la exportación*” (art. 4).

En línea con lo anterior, corresponde destacar que los territorios donde actualmente funciona la CMC fueron declarados sujetos a expropiación por conducto del artículo 18 del citado cuerpo normativo. Incluso, al momento de ser derogado a través de la citada Ley 17.422, se exceptuó de la abrogación esta última norma y se aclaró en el artículo 11 del convenio que recaía en cabeza de la CMC llevar a cabo la expropiación en cuestión<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Corresponde destacar que la CMC se inscribe dentro de una política más amplia establecida en la Ley 19.227, cuyo objeto radicaba en el fomento para la creación de mercados de concentración de alimentos perecederos. Dicho cuerpo normativo confería facultades al Poder Ejecutivo sobre los mercados de concentración de alimentos perecederos, cuando tuvieran participación relevante en el comercio interjurisdiccional y, además, fomentaba la creación de tal tipo de establecimientos declarando de utilidad pública los inmuebles necesarios para tales fines. Por lo demás, se otorgaban facultades sancionatorias a los concesionarios y a la autoridad de aplicación, existiendo a tal efecto un recurso directo ante la Cámara Nacional en lo Penal Económico y ante la Cámara Federal con competencia en el asiento el mercado.

<sup>4</sup> Ley 17.422, B.O. del 14/09/1967.

<sup>5</sup> Decreto-Ley 7310/1967 Provincia de Buenos Aires, B.O. del 15/09/1967.

<sup>6</sup> Ordenanza 22817, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Digesto Municipal, Segunda Edición, Año 1993.

<sup>7</sup> Decreto Ley 3287/1963, B.O. del 07/05/1963. La Provincia de Buenos Aires adhirió a sus disposiciones a través del Decreto Ley 5053/1963, B.O. del 12/06/1963.

<sup>8</sup> La construcción de sus instalaciones recién se inició en la década de 1970, de acuerdo a la información que surge de la página web oficial de la CMC (<http://www.mercadocentral.gob.ar/paginas/qu%C3%A9-es-el-mercado-central>). También, corresponde aclarar que mediante la Ley 18.725 se excluyeron algunos de los inmuebles de la nómina que originalmente estaban declarados a utilidad pública.

Por otro lado, a lo largo del convenio de creación de la CMC se aclaró que se creaba como una “*entidad pública interestadual, con capacidad de derecho público y privado*”. Además, se expresó que su funcionamiento en la Provincia de Buenos Aires no conllevaba a la alteración de la jurisdicción de dicho estado “*en lo que sea ajeno a las funciones y fines propios de la Corporación*”.

Su objeto, más amplio que el de su antecesora, consiste en “*proyectar, construir y administrar un Mercado Central destinado a la concentración de frutos y productos alimenticios provenientes del país y del extranjero y la conservación, empaque, almacenamiento y tipificación de los mismos para su comercialización y distribución al consumo interno, así como para su exportación. También podrá promover y fomentar la creación de un centro anexo de industrialización de dichos productos*”.

En cuanto a sus autoridades, el acuerdo confiere su dirección y administración a un Directorio compuesto por igual número de representaciones del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Además, se otorga la posibilidad de que se representen del sector privado de productores, comerciantes y consumidores, integren el directorio y el capital de la CMC, con un límite de un tercio del total de los miembros integrantes<sup>9</sup> y el treinta y tres por ciento (33 %) del capital de la CMC.

En otro orden de ideas, el artículo 6 exime a la CMC de todo impuesto, tasa, contribución de mejoras o derecho de orden nacional, provincial y municipal.

Además, el artículo 7 le confiere todas las potestades tendientes al cumplimiento de sus fines. A tales efectos, se aclara que le otorga el poder de policía de abastecimiento, sanitario y bromatológico.

Por último, el artículo 9 prevé que la CMC poseerá un cuerpo de normas especiales para su contralor financiero, así como un organismo especial para la aplicación de ellas.

## II.2. Funcionamiento y atribuciones de la CMC

Para el cumplimiento del objeto de la CMC, esto es, el desarrollo de un mercado central destinado a la concentración de productos alimenticios y su comercialización y distribución para consumo interno así como para su exportación, las jurisdicciones contratantes por conducto del Convenio que suscribieron en el mes de febrero de 1972<sup>10</sup> contemplaron un “*área de protección*”.

En dicho perímetro se prohibía la habilitación, ampliación y/o traslado de

---

<sup>9</sup> Actualmente, la CMC no posee representantes del sector privado en su directorio, de acuerdo a lo que surge de su página oficial (ver <http://www.mercadocentral.gob.ar/paginas/autoridades-del-mercado>).

<sup>10</sup> Disponible en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/institucional/interjur/index2.html>

mercados o locales mayoristas de carácter público o privado, destinados a la venta de “*productos perecederos frescos*”, entendido como verduras, frutas, hortalizas, pescados y mariscos, aves y huevos, en sus distintos tipos y variedades<sup>11</sup>.

Asimismo, con la puesta en funcionamiento del Mercado Central en el año 1984, en la aludida área de protección se prohibió la venta mayorista de tal tipo de productos, así como toda actividad accesoria. Además, los comerciantes minoristas se encontraban obligados a abastecerse únicamente en él, con las excepciones contenidas en la cláusula octava del acuerdo en cuestión<sup>12</sup>.

En el referido acuerdo de 1972 se incluyó en el área de protección a la Ciudad de Buenos Aires y los siguientes Partidos de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Escobar, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Moreno, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López<sup>13</sup>.

Dicho territorio posteriormente fue modificado por la Provincia de Buenos Aires con motivo del derecho que a tal efecto se reservó en la cláusula décima del acuerdo. Así, mediante la Ley 10202 se incluyó dentro del área de protección del Mercado Regional de La Plata a los Partidos de Berazategui, Cañuelas, Florencio Varela, Quilmes y San Vicente. Además, dicho cuerpo normativo estableció una serie de excepciones sobre el abastecimiento obligatorio con relación ciertas zonas y transacciones.

Por lo demás, el Estado Nacional en el acuerdo en cuestión se reservó la facultad de incluir a las carnes entre los productos que comercializaba el Mercado Central

---

<sup>11</sup> No obstante lo anterior, el propio acuerdo exceptuaba de dicha prohibición a los establecimientos comerciales que estén autorizados a funcionar por la autoridad de aplicación, con la conformidad expresa de las jurisdicciones contratantes. Además, debían reunir una serie de requisitos, tales como la registración de todos los usuarios de cada establecimiento comercial, la existencia de un sistema informático que permitiera la información del ingreso diario de productos, estado de ofertas, origen de mercaderías, ventas y remanentes, interconectado con el Mercado Central o el pago de una tasa de mercado uniforme que percibía la CMC.

<sup>12</sup> Exceptuábase de la obligatoriedad de abastecerse en el Mercado Central, en los siguientes casos: a) Los comerciantes minoristas establecidos en los partidos de Berazategui, Cañuelas, Escobar, General Las Heras, General Rodríguez, General Sarmiento, Florencio Varela, Marcos Paz, Moreno, Pilar, San Vicente y Tigre, siempre que la Provincia de Buenos Aires no decida su inclusión en el área de obligatoriedad. b) Las compras realizadas directamente a productores por empresas que explotan supermercados y otras estructuras minoristas legalmente promovidas por el Estado nacional o provincial. c) Las compras que realicen las empresas exportadoras y los industriales, destinadas a la exportación de productos desde el área o a la industrialización, respectivamente. d) Las compras de alimentos producidos dentro del área de protección, efectuadas por comerciantes minoristas directamente a los productores y las ventas al detalle de dichos productores. e) Los comerciantes minoristas que realicen sus compras en los mercados habilitados por el presente convenio.

<sup>13</sup> La Provincia de Buenos Aires prohibió ventas mayoristas de frutas verduras y hortalizas en los citados municipios a través del artículo 1° de la Ley 10202, B.O. del 19/10/1984.

y, al respecto, aclaró que no serían de aplicación las normas de comercialización que regían sobre los restantes productos.

No obstante lo anterior, las medidas de restricción sobre la compra y venta de bienes fueron derogadas a través del Decreto 2284/1991<sup>14</sup>. El artículo 1° se dejó sin efecto “*las restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio nacional*”. Además, en el artículo 7 se aclaró que ello abarcaba “*todas las restricciones al comercio mayorista de productos alimenticios perecederos*”.

Asimismo, dichas medidas fueron luego ampliadas mediante la Resolución 1196/93 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la cual declaró comprendidas en el citado decreto “*todas las normas o convenios que prohibían la venta directa de todo producto perecedero, fuera del ámbito de los mercados concentradores de los mencionados productos*”.

Sin perjuicio de la derogación de las zonas de protección, las jurisdicciones contratantes no disolvieron la CMC, la cual sigue en funcionamiento dado que, en definitiva, su objeto, es decir, la administración del mercado, continúa en vigencia.

Así, corresponde destacar que en su estatuto se la otorgaron las siguientes atribuciones i) la adquisición de bienes muebles e inmuebles, y la posibilidad de otorgarlos en arrendamiento; ii) la transferencia de bienes muebles e inmuebles a título oneroso y la constitución de derechos reales sobre ellos; iii) la potestad de expropiar los bienes inmuebles que fueran necesarios para el cumplimiento de sus actividades, previa declaración de utilidad pública y autorización legal; iv) la solicitud de préstamos a organismos nacionales o internacionales, bancos y otras instituciones públicas o privadas, previa autorización del Estado Nacional, y; v) aceptar donaciones o legados con o sin cargos.

Además, se acordó que el capital de la CMC se compone del fondo inicial integrado por partes iguales por sus miembros, las donaciones y legados que acepte, el fondo de reserva, los bienes muebles o inmuebles que se le transfieran o adquiera. En línea con ello, se le reconocieron los siguientes recursos: i) lo obtenido por derechos, tasas, tarifas, arrendamientos, cánones, derechos de concesión y toda retribución o contribución que determine; ii) las donaciones y legados que acepte; iii) los intereses que se devenguen por las operaciones que realice; iv) los fondos por créditos que obtenga, y; v) el producido de las multas que aplique.

Por último, corresponde destacar que a fin de promover las actividades comerciales que se llevan a cabo en el marco de la CMC, las jurisdicciones contratantes suscribieron un convenio el día 8 de abril de 2002<sup>15</sup> por conducto del cual se impulsó una mayor certificación de las condiciones de los productos alimenticios que allí se comercializan.

---

<sup>14</sup> Decreto 2284/1991, B.O. del 01/11/1991.

<sup>15</sup> Aprobado mediante Ley 13.084 Provincia de Buenos Aires, BO del 07/08/2003 y Ley 912 Ciudad de Buenos Aires, BO del 20/11/2002.

Así, se acordó articular los recursos administrativos y normativos con responsabilidad de control bromatológico e impositivo en los puntos de venta de la CMC. En particular, se buscó la participación del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), y las direcciones de rentas provincial y de la CABA. Además, se le otorgó a la CMC la potestad de suscribir convenios con dichos organismos a fin de dar cumplimiento con los fines aludidos en el párrafo anterior.

En línea con esto último, el día 10 de diciembre del citado año se acordó entre el Estado Nacional, la CMC y el Estado de la Ciudad de Buenos Aires la implementación dentro del territorio de la citada entidad del “*Sistema de Control de Productos Frutihortícolas Frescos*”, aprobado por la Resolución 493/2001 del SENASA<sup>16</sup>.

### III. Órganos que componen a la CMC<sup>17</sup>

#### III.1. Directorio

De acuerdo a lo establecido en el convenio de creación, el órgano superior de la CMC consiste en un Directorio compuesto actualmente por un representante de cada estado contratante<sup>18</sup>, con un mandato de cuatro (4) años, pudiendo ser reelectos. Su remuneración es equivalente a la de un Director Nacional con Función Ejecutiva, Nivel I<sup>19</sup>.

En el artículo 4, además, prevé que no podrán integrar el Directorio: a) los socios o parientes en tercer grado de consanguinidad o afinidad de los Directores en ejercicio; b) los que se hallen en estado de quiebra o concurso civil o suspensión de pagos o cuya quiebra anterior hubiere sido calificada de culpable o fraudulenta; c) los directores o gerentes de empresas extranjeras; d) Los directores o gerentes o aquellos que tengan intereses en empresas privadas o que particularmente desarrollen actividades contrarias o en competencia con las que desarrolla la Cooperación; e) Los que por cualquier causa no puedan ejercer el comercio. f) Los

71

---

<sup>16</sup> Ver Ley 1147 Ciudad de Buenos Aires, BO del 19/11/2003.

<sup>17</sup> Resulta por demás llamativo la ausencia de políticas de paridad de género en el ámbito de la CMC. Al respecto, corresponde hacer notar que su directorio está compuesto totalmente por varones, mientras que de sus trece (13) gerencias, menos del treinta por ciento (30 %) están ocupadas por mujeres.

<sup>18</sup> En el convenio original el Directorio se encontraba compuesto por dos (2) representantes por cada jurisdicción. Sin embargo, en el año 2002 las partes contratantes acordaron reducir la cantidad de miembros del Directorio a un miembro por cada jurisdicción (Ver Decreto 143/2002, B.O. del 21/01/2002, Ley Ciudad de Buenos Aires 794, B.O. 02/08/2002).

<sup>19</sup> Si bien se aclara que dicho cargo corresponde al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), dicho régimen actualmente se encuentra modificado por las disposiciones del Decreto 2098/2008, reglamento que creó el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP).

inhabilitados para el desempeño de cargos públicos.

En cuanto al modo de funcionamiento, se prevé que debe reunirse en forma ordinaria mensualmente, pudiendo llamarse a reuniones extraordinarias cuando el presidente o dos (2) de sus miembros así lo establezcan. Además, establece que en caso de empate el presidente poseerá doble voto.

Por otro lado, en cuanto a sus deberes y facultades, el estatuto detalla las siguientes: i) designar al presidente y vicepresidente de la CMC; ii) nombrar y remover al gerente general; iii) nombrar, remover y trasladar al personal; iv) dictar el régimen del personal y reglamento de disciplina; v) dictar los reglamentos internos de administración y funcionamiento de la CMC; vi) fijar las tarifas, tasas, arrendamientos, cánones y derechos de concesión, garantías y toda retribución que se determine; vii) dictar el régimen de sanciones administrativas y aplicar las multas y sanciones; viii) aprobar el presupuesto y preparar anualmente la memoria y balance general; ix) remitir trimestralmente un informe a las jurisdicciones con el detalle de las operaciones realizadas, cuadro y resultados y estado de ejecución presupuestaria; x) decidir sobre todos los puntos que hace al objeto de la CMC; xi) autorizar al presidente otorgar y suscribir los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de los fines de la CMC, y, xii) dictar todas las disposiciones y reglamentaciones necesarias para el debido cumplimiento de las finalidades de la CMC.

72

### III.2. Presidencia

Tal como surge de lo expuesto en el apartado anterior, corresponde al Directorio de la CMC la designación de un presidente de la entidad. De acuerdo a los convenios complementarios que suscribieron las partes en los años 1972 y 1979<sup>20</sup>, el nombramiento la presidencia y vicepresidencia se realiza en forma rotativa entre los representantes de cada una de las jurisdicciones contratantes.

Por otro lado, en cuanto a sus deberes y facultades, el estatuto prevé las siguientes: i) presidir las reuniones del Directorio; ii) ejercer la representación legal de la Corporación y suscribir todo acto necesario para el cumplimiento de las resoluciones del Directorio; iii) firmar órdenes de pago; iv) cumplir las resoluciones del Directorio y reglamentos; v) ejercer las facultades de dirección y administración que no le hayan sido expresamente otorgadas al directorio, y; vi) ejercer las facultades otorgadas al Directorio en caso de extrema urgencia, debiendo dar cuenta a dicho cuerpo.

Por lo demás, en el supuesto en que se genere un empate en los votos del Directorio, el Presidente tendrá doble voto.

Si bien las partes acordaron que en caso de empate en los votos del Directorio, el

---

<sup>20</sup> Disponibles en <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/institucional/interjur/index2a.html>



presidente tendría doble voto, atento al número actual de miembros dicha potestad no resulta operativa.

### III.3. Síndico

Por otro lado, a través del convenio complementario del año 1972 —modificado parcialmente por el convenio 14/02 del 08/04/2002— se creó la figura del síndico de la CMC. Dicho funcionario es designado en forma rotativa por cada una de las jurisdicciones y dura cuatro (4) años en sus funciones. El Síndico debe contar con título profesional en Ciencias Económicas o Derecho.

En cuanto a las limitaciones sobre los sujetos que pueden desempeñar tal función, el convenio prevé que las mismas inhabilitaciones para el ejercicio del cargo de director. Tampoco podrán ejercerlo los directores, gerentes o empleados de la CMC, o quienes se encuentren en relación de dependencia con alguno de ellos.

En cuanto a sus funciones, se acordó i) examinar los libros y documentos de la Corporación, siempre que lo juzgue conveniente, y por lo menos, cada tres meses; ii) asistir a las reuniones del Directorio, con voz y voto siempre que lo estime conveniente; iii) fiscalizar la administración del ente, verificando frecuentemente el estado de caja y la existencia de los títulos o valores de toda especie; iv) dictaminar sobre la memoria, el inventario y el balance presentados por el Directorio; v) en general, velar porque el Directorio cumpla las leyes y los estatutos y reglamentos de la Corporación, cuidando de ejercer sus funciones de modo que no entorpezca la regularidad de la administración del ente.

73

### III.4. Consejo Consultivo Asesor

Por último, en el convenio 15/02 se creó al Consejo Consultivo Asesor como órgano de la CMC, con el objeto de asesorar a la CMC en las cuestiones específicas del quehacer de dicha entidad y en toda temática que considere que se vincula con la estrategia general del abastecimiento, con relación con el sector productivo y comercializador de la actividad frutihortícola. Además, cuenta con competencia para analizar y emitir opinión en todo conflicto que se suscite entre la CMC y sus usuarios.

En cuanto a su integración, se contempla que está compuesto por doce (12) miembros permanentes, que permanecerán en sus funciones por dos (2) años en forma honoraria. Son designados por las entidades representativas del quehacer productivo y comercial frutihortícola que se encuentran en el registro habilitado por la CMC.

Asimismo, se exige que los miembros permanentes representen a una entidad de primer, segundo o tercer grado de la actividad frutihortícola, no pudiendo integrar entidades que sean miembro de otra de mayor grado. A tales efectos, se deberá acreditar la personería jurídica, balances y listado de asociados, participación de

la oferta y/o demanda de la CMC en forma continua durante diez (10) meses al año y aceptar el reglamento interno del órgano.

A todo evento, se otorga la posibilidad de integrar el consejo a aquellas entidades que no cumplan con el requisito temporal aludido en el párrafo anterior, siempre que unifiquen representatividad con otras entidades que complementen la participación de la oferta y/o demanda. Además, las entidades no federadas que compartan representatividad cuentan con la posibilidad de designar un representante.

Toda aquella entidad que no cumpla con los requisitos aludidos precedentemente será considerada como invitada, en los términos del inciso b) del punto 2 del acta-acuerdo suscripta por los Estados mandantes y deberá ser admitida por el Consejo de la CMC. Tal participación será transitoria y responderá al análisis de alguna temática en particular, por lo que concluirá con la emisión del dictamen u opinión respectiva.

En otro orden de ideas, el acuerdo bajo análisis dispone que el Consejo Asesor elaborará con reglamento interno, que deberá contar con la aprobación del Directorio de la CMC. En dicho cuerpo normativo se deberá regular el funcionamiento del Consejo Asesor, las mayorías requeridas para emitir y aprobar dictámenes, la periodicidad de las reuniones y cualquier otra cuestión relacionada con su organización.

Por otro lado, se aclara que el Consejo Asesor posee carácter de “*organismo staff*” del Directorio de la CMC y contará con un Secretario ad-hoc, cuyas funciones se encuentran contempladas en el reglamento interno aludido en el párrafo anterior.

74

En cuanto a su funcionamiento, se contempla que el Consejo Asesor de expide a través de opiniones fundadas que carecen de carácter vinculante para el Directorio de la CMC. Sin embargo, tales opiniones deberán ser tratadas y debatidas por el Directorio, el cual deberá dejar constancia en sus actas sobre los fundamentos de la aceptación o rechazo de la opinión del Consejo Asesor, al que deberá dar conocimiento del temperamento que adopte.

Por otro lado, se le acordaron las siguientes funciones: i) vigilar y exigir el cumplimiento de normas nacionales, provinciales y municipales que regulan la producción y comercialización frutihortícolas como las propias de la Corporación del Mercado Central; ii) solicitar que el Directorio amplíe la información y/o que la Auditoría externa del Organismo se expida en forma fundada cuando surjan dudas sobre la conveniencia de un acto administrativo, acción o procedimiento; iii) proponer el análisis de temas que considere necesarios que posean una implicancia directa o indirecta sobre el funcionamiento de la CMC y el abastecimiento; iv) solicitar la intervención en todo aquello que el Directorio no le haya dado participación y corresponda con el objeto de su creación; v) elaborar y/o modificar el reglamento interno de que hace a su funcionamiento; vi) analizar la competitividad de la cadena alimentaria, sus componentes de valor agregado, cargas impositivas y su impacto en la comercialización frutihortícola; vi) estudiar y proponer acciones y herramientas de promoción del consumo de productos frutihortícolas; vii) gestionar

toda modificación o sanción de normas que se consideren necesarias para el sostenimiento de la actividad productiva y comercial; viii) opinar en todo aquello que pueda implicar modificaciones significativas del patrimonio de la CMC; ix) opinar en los temas de su incumbencia sobre modificación de reglamentaciones de las distintas operatorias y realización de convenios con otras Instituciones u Organismos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros de carácter público y/o privado; x) opinar sobre la Memoria y Balance de la C.M.C.B.A.

## IV. Régimen de empleo

### IV.1. Convenio Colectivo de Trabajo

Tal como surge de lo expresado en el apartado 3.1., corresponde al Directorio el dictado del régimen del personal. En ejercicio de dicha atribución, dicho organismo dictó un estatuto del personal, el cual fue declarado ilegítimo por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>21</sup>, en lo que refiere a la estabilidad de los agentes que se desempeñan en el CMC.

Al respecto, el máximo tribunal afirmó que el Directorio de la CMC no podía apartarse de la estabilidad propia reconocida para los empleados públicos del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que no resulta válido la potestad de la CMC de disolver el vínculo laboral sin causal alguna.

Con motivo de ello, en el año 2007 se suscribió el Convenio Colectivo de Trabajo y Acta complementaria que fue homologado por el Subsecretario de Relaciones Laborales de la Nación por conducto de la Resolución 251/2007.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 1º del acuerdo en cuestión, su aplicación comprende a *“todos los trabajadores bajo relación de dependencia con la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (en adelante CMCBA) y con la empresa Central Servicios”*<sup>22</sup>.

Asimismo, en el precepto en cuestión se aclara que todos los nombramientos revisten, en principio, carácter permanente, excepto se indique lo contrario en el acto de designación. Por lo demás, y en línea con lo resuelto en el fallo citado precedentemente, se acordó que *“que la relación entre la CMCBA y los trabajadores*

---

<sup>21</sup> Fallos: 315:1336.

<sup>22</sup> A todo evento, destacamos que no compartimos lo señalado por la Sala II de la CFed. de San Martín en el precedente “Fiorenza, Alejandro Guillermo c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ diferencias salariales”, expte. 11119137/2009, del 03/09/2021, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>, dado que a nuestro criterio la relación de empleo del personal de la CMC no se encuentra alcanzado por las disposiciones de la Ley 25.164, B.O. 08/10/1999. En todo caso, podría acudir a sus disposiciones por analogía en caso de silencio del Convenio Colectivo de Trabajo.

*es de empleo público, dentro del marco de vigencia de la Ley 14.250 por lo cual el presente CCT no implica la vigencia en este ámbito de la Ley de Contrato de Trabajo”.*

Luego de ello, el convenio colectivo de trabajo regula diversos aspectos de la relación laboral, muchas de ellas de forma análoga a las disposiciones de la Ley 25.164. Así, resultan similares las condiciones e impedimentos para el ingreso (artículos 6 y 7), derechos (artículos 27 y 28), deberes (artículo 29) y prohibiciones (artículo 30).

Asimismo, regula otros aspectos tales como la extensión y condiciones de la jornada laboral (artículos 32 a 41), régimen de licencias, justificaciones y franquicias (artículos 42 a 73), régimen de remuneración (artículos 74 a 86), capacitación (artículos 87 a 89), funcionamiento de la Comisión Paritaria Permanente y mecanismos para la solución de conflictos colectivos laborales (artículos 91 a 118) y condiciones y medio ambiente de trabajo (artículos 125 a 127).

En particular, del Convenio Colectivo de Trabajo se destaca que, a diferencia de la Ley 25.164 la estabilidad comprende: el empleo, el nivel y el grado del escalafón alcanzado y la remuneración normal, regular, habitacional y permanente de dicho nivel y grado. Además, el período de prueba comprende un plazo de diez (10) meses, comprendiendo *“el término de la licencia anual ordinaria usufructuada”*.

Por lo demás, el cuerpo normativo bajo análisis establece como el personal no permanente a los alcanzados por el régimen gerencial, los asesores del directorio y el personal contratado. Respecto de estos últimos, se prevé que deben desarrollar tareas que *“no puedan ser cumplidos por personal permanente, no debiendo desempeñar funciones distintas de las establecidas en el contrato”*.

Sobre esto último, frente al incumplimiento por parte de la CMC de las pautas sobre el personal contratado, los Tribunales han aplicado el criterio fijado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes *“Ramos”*<sup>23</sup> y *“Cerigliano”*<sup>24</sup>, por lo que el personal cuyo contrato no se renueva resulta acreedor una indemnización en los términos del artículo 11 de la Ley 25.164<sup>25</sup>.

## IV.2. Régimen disciplinario

Los agentes que se desempeñan en la CMC son pasibles de las sanciones contempladas en el régimen disciplinario que se acompañan como anexo I al presente artículo. Dicho cuerpo normativo no se encuentra publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina. Empero, fue remitida por las autoridades de dicha entidad con motivo de la solicitud efectuada en los términos de la Ley 27.275.

---

<sup>23</sup> Fallos: 333:311.

<sup>24</sup> Fallos: 334:398.

<sup>25</sup> CFed. de San Martín, Sala I, “Fuente, Manuel Alberto c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ ordinario”, expte. 12067263/2011, del 08/11/2017, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>.

Al respecto, corresponde aclarar en primer lugar que el cuerpo normativo en cuestión dispone que las sanciones que son pasibles el personal de la CMC son: i) apercibimiento; ii) suspensión hasta treinta (30) días corridos; iii) cesantía, y; iv) exoneración. La aplicación de dichas penalidades debe realizarse de acuerdo a los principios de proporcionalidad, *non bis in idem* y en el plazo de dos (2) años de cometida la infracción (art. 3).

Además, se prevé que los agentes que generen un perjuicio patrimonial a la CMC o a un tercero podrán ser condenados en el marco del sumario al resarcimiento del daño causado (arts. 4 y 5). Sin embargo, se faculta a la instrucción sumarial a eximir total o parcialmente de tal tipo de responsabilidad en el supuesto de que concurra culpa (excusable o no excusable) del agente.

Por otro lado, contemplan los siguientes atenuantes a la hora de graduar la sanción: i) la buena conducta anterior al hecho y los méritos acreditados ante los superiores; ii) el exceso de celo en bien del servicio si ha motivado la transgresión; iii) factores de orden moral que hayan tenido decisiva influencia en la comisión de la falta; iv) toda otra situación análoga.

Asimismo, también se establecen los siguientes agravantes: i) haber cometido la falta con la participación o en presencia de subalternos; ii) la jerarquía o la antigüedad en el empleo; iii) la reincidencia en un plazo de cinco (5) años; iv) consecuencias graves que produjera o hubiera podido producir la infracción; v) la comisión por parte de dos (2) o más agentes que se hubieran concertado para ello; vi) antecedentes desfavorables; vii) toda otra circunstancia análoga a las precedentes.

A todo evento, se aclara que ante el concurso de infracciones se aplicará la sanción correspondiente a la falta más grave, concurriendo las otras infracciones a título de agravantes.

En otro orden de ideas, en cuanto a las infracciones en particular, el artículo 12 enumera cada una de las conductas que amerita la aplicación de las sanciones aludidas precedentemente.

Así, amerita la aplicación de apercibimiento en los siguientes supuestos: i) incumplimiento del horario laboral en una (1) o dos (2) oportunidades; ii) inasistencia sin permiso en una (1) oportunidad, y; iii) incumplimiento leve de los deberes del agente.

Por su parte, corresponde la aplicación de suspensión frente a: i) incumplimiento del horario laboral en tres (3) a siete (7) oportunidades; ii) inasistencia sin permiso de dos (2) a cinco (5) oportunidades; iii) incumplimiento grave o reiterado de los deberes del agente; iv) infracciones a las prohibiciones que establezca la CMC; v) reiteración de la falta que ameritó la aplicación de un apercibimiento; vi) falta de respeto o consideración al superior, a otro agente o a un tercero.

Asimismo, corresponde la aplicación de cesantía frente a las siguientes situaciones: i) incumplimiento del horario laboral en ocho (8) o más oportunidades;

ii) inasistencias sin permiso en más de cinco (5) oportunidades; iii) abandono del servicio con graves perjuicios a la CMC; iv) faltas reiteradas en el cumplimiento de las tareas; v) falta grave de respeto a un superior, a otro agente o a un tercero; vi) incumplimientos reiterados de las obligaciones que establece la CMC; vii) infracciones graves a las prohibiciones que dispone la CMC; viii) delito doloso que no refiera a la CMC, o bien que por sus circunstancias afecte el decoro de la función o el prestigio de la CMC; ix) declaración de concurso o quiebra.

Por último, la sanción de exoneración corresponde cuando se produzca: i) falta grave en perjuicio moral y material de la CMC; ii) delito contra la CMC y; iii) incumplimiento intencional de órdenes con perjuicio para la CMC.

A todo evento, corresponde aclarar que el incumplimiento del horario al que se hizo alusión en los párrafos anteriores se define como la presentación al trabajo con posterioridad al horario fijado con una tolerancia de treinta (30) minutos acumulados al mes en no más de dos (2) veces, o bien el agente que se retire del trabajo con anterioridad al horario. Además, se contempla un plazo de prescripción especial de treinta y seis (36) meses, idéntico término que corresponde a las inasistencias sin autorización.

Por otro lado, se prevé que previo a la aplicación de cualquier sanción debe sustanciarse un sumario, excepto en aquellas infracciones que ameriten un apercibimiento o una suspensión de hasta diez (10) días, o bien se deban al incumplimiento de horario, inasistencias injustificadas o la sanción surja de una información administrativa.

Por lo demás, se dispone que las sanciones expulsivas que configuren también un delito no ameritan ningún tipo de revisión independientemente de la resolución que recaiga en sede penal. Empero, ello encuentra como excepción el caso que la sanción administrativa se aplique antecediendo la resolución de sede penal, supuesto en el que la sanción administrativa posee carácter provisional y podrá ser sustituida por una de mayor gravedad.

Por último, en cuanto al régimen recursivo, se prevé la posibilidad de articular recurso jerárquico en un plazo de cinco (5) días frente a las sanciones que dicten los Jefes de Departamento, Gerente, Gerente General o Presidente de la CMC, así como el recurso de revocatoria frente a las sanciones que aplique el Directorio de la CMC, en los términos del artículo 14 del Convenio de Creación.

## V. Régimen de contrataciones

De conformidad con las facultades contempladas en los artículos 5, incisos e), l), y m), y 16 del estatuto, corresponde al Directorio de la CMC el dictado de los reglamentos de compras y contrataciones. En ejercicio de dichas atribuciones, el citado organismo dictó, por un lado, el reglamento para el servicio de abastecimiento

y, por otro, los pliegos generales de licitaciones públicas, licitaciones privadas y concursos de precios<sup>26</sup>.

## V.1. Régimen de abastecimiento

En cuanto al régimen de abastecimiento<sup>27</sup>, su objeto consiste en regular la forma en que la CMC adquiere productos perecederos como no perecederos. A tales fines, se consagra un procedimiento bajo los principios de transparencia, concurrencia, igualdad, participación, publicidad y eficiencia. Además, se establece como en un año el plazo máximo de los acuerdos de compra, pudiendo ser prorrogado por igual plazo (artículo 6).

En línea con lo anterior, el reglamento especifica que el inicio del procedimiento de contratación puede producirse con motivo de una solicitud de suministro efectuada por un ente o jurisdicción. En dicho requerimiento se deberá indicar: i) individualización de los productos requeridos; ii) especificaciones técnicas, precisando cantidades, calidad, modos de presentación, envase, la unidad de medida; iii) fecha, modalidades y cantidades de entregas, periodicidad de las mismas y el o los destinos; iv) cualquier otro dato o especificación que permita dar cumplimiento al abastecimiento solicitado.

Con motivo de ello, el marco normativo en cuestión establece que la CMC iniciará un procedimiento de selección de proveedores y contratación de los productos solicitados, el cual podrá realizarse con renglones o grupo de renglones y/o dentro de una zona o línea de suministro, de acuerdo a la ubicación del destino final del producto (artículos 9 a 11).

Además, se deberá seleccionar la modalidad de la contratación, ya sea por concurso de precios o contratación directa.

El primero consiste en una invitación a un mínimo de cuatro (4) proveedores, pudiendo encontrarse inscriptos o no al registro de proveedores de la CMC. Asimismo, a fin de lograr una mayor difusión de la convocatoria, se la debe difundir en la página web de la CMC.

Por su parte, las ofertas serán recibidas por regla general en la mesa de entradas de la CMC hasta el día y hora indicados en el PBC, lo cual implicará su mantenimiento durante el período informado en la convocatoria (artículo 19). Excepcionalmente las propuestas pueden ser recibidas por correo electrónico. En ambos supuestas, el oferente debe acompañar una declaración jurada en la que

---

<sup>26</sup> Disponibles en <http://www.mercadocentral.gob.ar/transparencia/licitaciones-contrataciones-y-concursos>.

<sup>27</sup> Disponible en <http://www.mercadocentral.gob.ar/news/reglamento-para-el-servicio-de-abastecimiento>.

indique la nómina de procesos judiciales que promovió contra la CMC, lo cual podrá ser causal de inelegibilidad “*si las causas y motivos que les dieron origen así lo ameritan y en resguardo del interés público comprometido*” (artículo 15). Además, la CMC cuenta con la posibilidad de exigir la constitución de una garantía de mantenimiento de la oferta del cinco por ciento (5 %) del monto de ésta última.

Vencido el plazo para la recepción de las ofertas, se procederá a su apertura en presencia de la División de Compras de la CMC y de todos aquellos que deseen presenciarlo, quienes podrán realizar las observaciones que estimen pertinentes, las cuales quedarán asentadas en el acta de apertura<sup>28</sup>. A todo evento, se aclara que ninguna oferta presentada en término podrá ser desestimada en dicho acto. En línea con esto último, en dicho período del procedimiento se prevé el principio de subsanación de las ofertas en un plazo máximo de veinticuatro (24) horas, siempre y cuando no implique una alteración esencial de las condiciones de la oferta (artículo 21).

Ulteriormente, las propuestas serán evaluadas en primer lugar por la Unidad de Coordinación de Abastecimiento, la cual elaborará un informe en el que se deberá especificar qué ofertas resultan ajustadas a las condiciones del pliego. Ulteriormente, la División de compras realizará un cuadro comparativo de precios y la propuesta de pre-adjudicación. Esta última se remitirá a la Gerencia de Administración General para su conformidad, para luego ser aprobada por el Directorio de la CMC o por el Presidente acompañado por un miembro del Directorio.

80

Una vez que intervienen los citados organismos, y previo dictamen del servicio de asesoramiento jurídico, se emitirá el acto de adjudicación y se remitirán las actuaciones a la División de Compras, organismo que informará a los oferentes sobre el resultado del procedimiento y emitirá la orden de compra o, en caso que así lo prevea el pliego, se suscribirá el acuerdo de compra<sup>29</sup>.

No obstante lo anterior, se aclara que el acuerdo de compra no perfecciona el contrato, por lo que no genera ningún derecho a favor del adjudicatario sino hasta la emisión de la orden de compra (artículo 31). Una vez notificado dicho acto, el adjudicatario deberá abonar el pago del sellado de ley y constituir la garantía de adjudicación por un importe entre el cinco (5 %) y el veinte (20 %) por ciento del monto del contrato.

---

<sup>28</sup> No resulta óbice para la adjudicación el hecho de que un solo oferente se presente a ella. En dicho caso, resulta inadmisibles que la CMC llame a un nuevo procedimiento bajo el argumento de garantizar el principio de concurrencia. Ver a tal efecto, CFed. de San Martín, Sala I, “Autoservicio y Mayorista Diarco SA c/ CMCSA s/ medida cautelar”, expte. 858/2005, del 28/04/2005, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>.

<sup>29</sup> La CMC cuenta con la potestad de revocar la contratación en caso de incompetencia del órgano contratante, careciendo el oferente de todo tipo de derecho a reclamar una indemnización. Conf. CFed. de San Martín, Sala II, “Tropical Argentina SRL c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ nulidad del acto administrativo”, expte. 12861/2018, del 03/04/2019, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>.



Durante el curso del acuerdo, la CMC cuenta con un *ius variandi* consistente en la potestad de aumentar o disminuir hasta en un veinte por ciento (20 %) del monto total del contrato y hasta un treinta y cinco por ciento (35 %) con la conformidad del proveedor (artículo 33).

Además, la CMC posee la potestad de “*suspender o eliminar algún Acuerdo de Compras por razones debidamente fundadas*” o por razones de “*oportunidad, mérito o conveniencia*”. En ambos supuestos el proveedor no tendrá derecho a indemnización alguna (artículo 36).

Por su parte, el adjudicatario se encuentra obligado a hacer entrega de los bienes en los plazos y lugares acordados. La recepción por parte de las autoridades de la CMC será con carácter provisional, ya que queda sujeto a la recepción por parte de la unidad requirente.

De forma excepcional se admite el cumplimiento de la obligación fuera de término cuando se presenten causas debidamente justificadas, caso fortuito o fuerza mayor, previa solicitud anticipada por parte del proveedor. En línea con ello, si por razones ajenas al cocontratante fuese imposible la entrega del producto deberá hacerlo saber a la CMC con un plazo de anticipación de diez (10) días a la fecha de entrega, debiendo ofrecer otro de iguales o mejores características o calidad, quedando sujeta la admisibilidad de la modificación en el ente requirente.

Por otro lado, en cuanto al procedimiento de pago, el proveedor deberá presentar la factura junto con el remito que acredite la recepción de la mercadería. Además, acompañará junto con dichos instrumentos las notas de crédito y/o débito para proceder a la liquidación del crédito. En caso de mora en su pago, el plexo normativo en cuestión prevé no se devengará suma alguna en concepto de intereses y/o actualizaciones.

En cuanto a lo demás, se aclara que la CMC retendrá en forma previa al pago al proveedor la suma del diez por ciento (10 %) de cada una de las facturas en concepto de honorarios y gastos administrativos

Por otro lado, en cuanto al régimen de penalidades, los oferentes, adjudicatarios y cocontratantes serán pasibles de las siguientes sanciones:

- i) Pérdida de la garantía de mantenimiento de la oferta en el supuesto de desistir de ella fuera del plazo fijado a tales efectos;
- ii) Pérdida de la garantía de adjudicación: por incumplimiento contractual o cesión del contrato sin autorización de la CMC
- iii) Multa por mora en el cumplimiento de las obligaciones: del cero coma cinco por ciento del valor de lo entregado fuera de término por cada día hábil de atraso, no obstante la potestad de la CCM de prever la aplicación de multa por otro tipo de faltas.
- iv) Rescisión por culpa del proveedor: por incumplimiento contractual, cesión del contrato sin autorización de la CMC, incumplimiento en la integración de la garantía de cumplimiento del contrato. En este supuesto, el proveedor

deberá indemnizar los daños y perjuicios que sufiere la CMC con motivo de la celebración de un nuevo contrato con el mismo objeto.

En todos los supuestos precedentes, la CMC cuenta con un plazo de dos (2) años para la imposición de la penalidad, término computado desde la configuración del hecho que diera lugar a su aplicación.

Por otro lado, el régimen en cuestión prevé las siguientes sanciones:

- i) **Apercibimiento:** por el retiro de la oferta fuera de los plazos fijados a tales efectos o el retiro de la oferta sin cumplir el plazo de su mantenimiento o el oferente que retira su oferta luego de habersele adjudicado la contratación.
- ii) **Suspensión:**
  - » De hasta un (1) año a los adjudicatarios a los cuales se le hubiere revocado la adjudicación por causas que le fueren imputables, a los oferentes, adjudicatarios o cocontratantes que no abonaren las penalidades, previa intimación a tales efectos, o al proveedor a quien le fuese rescindido total o parcialmente un contrato por causas que le fueren imputables.
  - » De uno (1) a dos (2) años: cuando se constatare que el oferente, adjudicatario o cocontratante hubieren dado u ofrecido dinero o cualquier dádiva a fin que algún funcionario lo beneficie, cuando se constate que el interesado presentó documentación o información falsa o adulterada o al oferente a quien se le hubiese desestimado la oferta por no encontrarse habilitado.
- iii) **Inhabilitación:** a los agentes y funcionarios del Sector Público Nacional y las empresas en las cuales aquéllos tuvieren una participación suficiente para formar la voluntad social, de conformidad con lo establecido en la 25.188., los condenados por delitos dolosos, por un lapso igual al doble de la condena, los sujetos que se encontraren procesados por delitos contra la propiedad, o contra la Administración Pública Nacional, o contra la fe pública o por delitos comprendidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción y las personas que no hubieran cumplido con sus obligaciones tributarias y previsionales.

En línea con lo expresado precedentemente, se aclara que las sanciones serán aplicadas por el Directorio de la CMC, tomando en cuenta las circunstancias atenuantes o agravantes particulares a cada caso, tales como la extensión del daño causado, los antecedentes previos del proveedor y los motivos que determinaron el incumplimiento. Además, la aplicación de las sanciones de suspensión o inhabilitación no impide el cumplimiento de los contratos que el proveedor tuviera adjudicados o en curso de ejecución. Toda sanción prescribe a los dos (2) años de ocurrido el hecho que diera lugar a la sanción.

Por último, se aclara que toda resolución dictada por el Directorio de la CMC podrá ser recurrida en los términos de los artículos 14 y 15 del Estatuto.

## V.2. Régimen de contrataciones

Por otro lado, a los efectos de adquirir bienes y servicios y realizar obras, la CMC sancionó dos (2) pliegos de bases y condiciones generales: el primero aplicable en aquellos supuestos que contrate mediante el procedimiento de licitación pública y el restante que utiliza cuando acude a los procedimientos de licitación privada o concursos de precios. Dada la similitud entre ambos cuerpos normativos, en los siguientes párrafos se analizarán en conjunto.

En primer lugar, cabe destacar que ambos regímenes enumeran a los mismos sujetos con incompatibilidad para contratar con la CMC. Dichos sujetos son: a) los inhabilitados; b) los incapaces declarados judicialmente y aquellos con capacidad restringida; c) las sociedades declaradas en quiebra y concursadas; d) los fallidos mientras no sean rehabilitados; e) las sociedades que se encontraren suspendidas o inhabilitadas en el Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas o de cualquier registros provincial de contratistas del Estado; f) las sociedades en las que actúen como Directores y/o Administradores agentes de la Administración Pública Nacional, Provincial y/o Municipal; g) Las sociedades en formación o comprendidas en la sección IV, Capítulo I de la Ley General de Sociedades; h) las mutuales, asociaciones civiles, simples asociaciones y fundaciones; i) las sociedades a las cuales se les haya rescindido un contrato de prestaciones similares a los que se licitan; j) Las sociedades constituidas en el extranjero k) las personas físicas que carezcan de domicilio real en la República; l) los migrantes que no acrediten el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 25.871; m) los condenados por delitos dolosos por un lapso igual al doble de la condena; n) las personas que se encontraren procesadas por delitos contra la propiedad, o contra la Administración Pública, o contra la Fe Pública, o por delitos comprendidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

83

En el supuesto que se advirtiera que la participación de tales sujetos, el organismo contratante deberá: en caso de un oferente, rechazar su propuesta con pérdida de la garantía de oferta; en caso de advertirse con posterioridad, se le anulará la adjudicación con pérdida de tal garantía; y en el supuesto de observar tal impedimento una vez suscripto el contrato, se resolverá tal acuerdo con pérdida de la garantía de adjudicación.

En otro orden de ideas, se prevé que todo oferente deberá presentar la documentación en formato papel y digital. En este último caso, en el supuesto de que se omita acompañar la oferta en tal tipo de formato, deberá abonar una multa de dos mil pesos (\$2.000) hasta el día inmediato posterior a la fecha de apertura de sobres, bajo apercibimiento de desestimar la propuesta.

Además, junto con la oferta se deberá acompañar una garantía equivalente al uno por ciento (1 %) del monto de la oferta, la cual podrá ser constituida en dinero

en efectivo, fianza bancaria o póliza de caución. Las ofertas deberán ser mantenidas en un plazo de sesenta (60) días a partir de la fecha de apertura de las propuestas, período que se prorrogará en forma automática, excepto que el oferente se retracte dentro de los tres (3) días hábiles siguientes de vencido el plazo.

Por otro lado, las ofertas serán declaradas inadmisibles en caso que no acompañen i) carta de presentación a la licitación o concurso de precios suscripta por el oferente o el titular de la persona jurídica; ii) constancia que acredite la constitución de la garantía de la oferta; iii) contrato Social, sus modificaciones y acta de Asamblea de distribución de cargos actualizados, certificados por Escribano Público; iv) constancia de inscripción de la persona jurídica en el registro público de comercio; v) en el supuesto de consorcios o U.T.E., instrumento que dé cuenta de la intención de vinculación de las sociedades, con identificación del representante legal; vi) en el caso de personas físicas, fotocopia del documento nacional de identidad certificado por escribano público, y; vii) planilla de oferta, cuantitativa de precios o pedido de presupuesto, de acuerdo a lo que indique el pliego de condiciones particulares.

Por el contrario, en los restantes supuestos se intimará al oferente a subsanar su presentación, o bien se podrán requerir aclaraciones o ampliación de la documentación presentada, todo ello bajo apercibimiento de desestimar la propuesta.

Una vez finalizada la etapa de presentación de las ofertas, se conferirá vista de las ofertas por el plazo de dos (2) días para que dentro del período de tres (3) días los oferentes realicen las observaciones que consideren pertinentes respecto de las restantes propuestas. Una vez vencido dicho término, se procederá a la adjudicar la oferta a la propuesta más conveniente a juicio de la CMC. Tal acto administrativo podrá ser impugnado mediante recurso de revocatoria ante el Directorio de la Corporación en un plazo de cinco (5) días.

El oferente que resulte adjudicatario deberá constituir en un plazo de cinco días de notificada la adjudicación una garantía equivalente al cinco por ciento (5 %) del monto total del contrato. Además, una vez constituida tal garantía deberá en un plazo de cinco (5) días concurrir a la sede de la CMC a los efectos de suscribir el contrato, caso contrario se lo intimará bajo apercibimiento de dejar sin efecto la adjudicación y ejecutar la garantía en cuestión.

No obstante lo expuesto, también se aclara que, en el caso de igualdad de las ofertas, la CMC podrá llamar a una mejora de precios. En tal caso las firmas interesadas deberán presentar una nueva propuesta en el día y hora que a tal efecto se establezca. De subsistir la igualdad, ya sea por no lograrse una modificación de los precios o por resultar nuevamente idénticos, la adjudicación se decidirá mediante sorteo público.

Por último, se prevé que la relación contractual de extinguirá por alguno de los siguientes supuestos: i) expiración del término; ii) mutuo acuerdo; iii) quiebra del contratista; vi) rescisión por incumplimiento del contratista y; v) rescisión por incumplimiento de la CMC.

## VI. Régimen de infracciones y faltas

En otro orden de ideas, corresponde destacar que por conducto de la Resolución CMC 193/2020, el Directorio de la CMC aprobó el reglamento de faltas cometidas dentro del ámbito territorial de la entidad, o bien fuera de éste pero cuyos efectos se produjeran dentro de dicho espacio.

El cuerpo normativo en cuestión se encuentra dividido en una primera sección que regula los aspectos generales de las sanciones, para luego en un segundo apartado tipificar las diversas infracciones.

Respecto de la parte general, el reglamento aclara que en dicho cuerpo se prevén las infracciones que se comentan a i) las facultades ordenatorias de la CMC y las normas que dicte en ejercicio de dichas potestades; ii) las resoluciones dictadas por el Ministerio de Agricultura, el SENASA, la ANMAT o los organismos que los reemplacen; iii) el código alimentario argentino; iv) el reglamento de inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal (decreto 4238/1968); v) la normativa nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires vinculada a la seguridad e higiene; vi) la ley 25675.

Por otro lado, también dispone que las infracciones poseen naturaleza objetiva, por lo cual su comisión se configura con la comisión de la conducta o abstención. Además, frente a ello, se prevé la inversión de la carga probatoria, puesto que recae en cabeza del presunto infractor *“la prueba de la imposibilidad de dar cumplimiento a la obligación, por causas que no le fueran imputables, caso fortuito o fuerza mayor”*.

En línea con lo anterior, se enumeran una serie de principios generales sobre materia infracciones, tales como la prohibición de la analogía y la taxatividad de las infracciones (artículo 3), la posibilidad de sancionar tanto a personas físicas como jurídicas (artículo 6), la responsabilidad solidaria de las autoridades de la sociedad respecto de las infracciones cometidas por esta última (artículo 7), el concurso ideal y real de faltas (artículos 8 y 9), el modo de computar los plazos (artículo 10), la suspensión del cumplimiento de las sanciones (artículo 21), las pautas de graduación de las sanciones (artículo 22) y la reincidencia (artículo 23).

Luego de ello, en el artículo 11 dispone que podrán ser aplicadas las siguientes sanciones: i) llamado de atención; ii) suspensión del carácter de Usuario; iii) revocación del carácter de Usuario; iv) decomiso de mercaderías, elementos de fabricación, conservación, transporte, comercialización, depósito, etc. que se encuentren en infracción, y; v) multa.

Si bien también enumera al pago voluntario como una sanción, lo cierto es que de la definición contenida en el artículo 13 se revela que, en rigor, resulta *“una instancia previa al inicio del sumario”*, en la cual se le otorga al presunto infractor la posibilidad de archivar el procedimiento en el caso de que abone un cincuenta por ciento (50 %) de la multa mínima establecida de la infracción cometida.

Ulteriormente, define cada una de las sanciones a las que se hizo alusión. Así, el

llamado de atención es una comunicación fehaciente en la cual se le advierte al usuario que se encuentra infringiendo una norma, por lo que deberá adecuar su conducta a ella. La suspensión consiste en una inhabilitación temporal para operar en el marco de la CMC, la cual no puede superar el término de noventa (90) días corridos.

Por su parte, la revocación consiste en una inhabilitación para operar comercialmente. Además, implica la caducidad de los permisos y contratos que posee el infractor. El precepto en cuestión le confiere a la CMC la posibilidad de dejarla sin efecto una vez transcurridos cinco (5) años. Asimismo, el artículo 17 define al decomiso como la pérdida de mercaderías que no cumplen con los estándares mínimos exigidos por las normas de salubridad alimentaria.

Por lo demás, la multa se define como la sanción pecuniaria que la CMC puede aplicar a los usuarios que afecten sus fines y objetivos. Además, se establecen módulos de mil pesos (\$1.000) como unidad de medida para fijar la cuantía de las multas, suma que se ajusta en la misma oportunidad y en idéntico porcentaje que los derechos de mercado del área frutihortícola.

En línea con lo anterior, se prevé un plazo de diez (10) días para abonar la multa desde que la sanción queda firme en sede administrativa. Frente al incumplimiento de pago, se aplica, en sustitución, la sanción de suspensión del carácter de usuario en razón de un (1) día por cada cinco (5) Módulos de Multa.

86

Por lo demás, se contempla un plazo de prescripción de veinticuatro (24) meses tanto para la imposición de la sanción como para el reclamo de la sanción, período que se inicia desde la comisión de la infracción o la firmeza de la resolución que la impone.

Por otro lado, el capítulo ulterior prevé las infracciones en particular. Así, se regulan sanciones contra los siguientes bienes jurídicos:

- La salud pública: que tutela, esencialmente, la calidad e higiene de los productos que se comercializan (artículo 25);
- La fe pública: que tutela características y peso de los envases y bolsas (artículo 26);
- Los procesos operativos: cuyo bien jurídico protegido es el debido funcionamiento de los lugares y horarios de la CMC (artículo 27);
- La Administración: que tutela el acatamiento de la normativa general de la Administración de la CMC como de las jurisdicciones contratantes (artículo 28)<sup>30</sup>;
- El medio ambiente: que tutela el cuidado de los recursos naturales de la CMC y el adecuado cumplimiento de la normativa nacional, provincial y de la CABA sobre dicha temática (artículo 29).

---

<sup>30</sup> Las sanciones contempladas en los artículos 27 y 28 deben integrarse con el reglamento de condiciones de higiene y seguridad, en cuyo articulado se prevén los requisitos que deben reunir los locales sitos en el predio de la CMC (ver, a tal efecto <http://www.mercadocentral.gob.ar/paginas/reglamento-de-condiciones-de-higiene-y-seguridad-seg%C3%BAAn-actividad>).

Para la aplicación de las sanciones en cuestión, el reglamento en estudio contempla un procedimiento administrativo, el cual podrá iniciarse de oficio o por medio de denuncia que realice cualquier usuario de la CMC (artículos 31 a 33).

La comisión de las faltas deberá verificarse sobre la base de actas de infracción. Su correcta confección (artículos 35 a 39) conlleva a que hagan plena fe de la existencia material del hecho, así como de la correcta ejecución del procedimiento (artículo 40). Además, en dicho acto se emplazará al infractor para que efectúe el descargo que estima pertinente en un plazo de cinco (5) días (artículo 41).

Por otra parte, los funcionarios de la CMC, a los efectos de hacer cesar la conducta del infractor o en el supuesto que resulte necesario para el desarrollo de la investigación, podrán disponer como medida cautelar la clausura preventiva, la intervención de la mercadería, el secuestro de elemento, el decomiso o la suspensión de operaciones comerciales del usuario (artículo 43).

La traba de tal tipo de medidas deberá ser puesta en conocimiento de la gerencia general de la CMC, cuyo titular podrá modificarlas de acuerdo a la evaluación que realice sobre su mérito (artículos 44 y 45). No obstante ello, los interesados podrán recurrirlas ante el citado organismo en un plazo de cinco (5) días (artículo 47).

Por lo demás, se prevén ciertas reglas de procedimiento respecto del sumario administrativo. Así, el instructor sumariante podrá evaluar la admisibilidad de las medidas cautelar que se hubieran dictado previamente, pudiendo mantenerlas o dejarlas sin efecto (artículo 52).

Además, se contempla la posibilidad de que el sumariado en su descargo ofrezca prueba, la cual podrá producirse en caso de resultar conducente. También, el instructor sumariante podrá ordenar la prueba de oficio que estime necesaria, incluso la producción de pericias (artículos 56 y 57).

Una vez producida la totalidad de la prueba, el instructor sumariante ordenará la clausura del sumario y otorgará cinco (5) días al sumariado para que alegue sobre el mérito de la prueba. Posteriormente, dicho funcionario emitirá sus conclusiones y sugerirá al Directorio la absolución o la imposición de una sanción, en su caso cuál (artículo 58).

Vencido dicho plazo, y previo dictamen de la Gerencia de Asuntos Jurídicos, el Directorio de la CMC se expedirá en el caso aplicando la sanción que corresponda, o bien sobreseyendo al imputado por falta de tipicidad o ausencia de responsabilidad (artículos 55 y 59). Resultan requisitos esenciales de dicho acto administrativo los siguientes: i) dejar debida constancia que se le concedió al/los imputados posibilidad para ejercer su derecho de defensa; ii) la normativa aplicable; iii) causa fáctica, finalidad y motivación; iv) el pronunciamiento condenatorio o absolutorio respecto de todos los hechos e imputados (artículo 60).

## VII. Control judicial

Por último, el estatuto prevé que el agotamiento de la vía administrativa frente las resoluciones que dicte el Directorio se llevará a cabo mediante la interposición de un recurso que denomina “*de revocatoria*”. Dicho remedio deberá ser interpuesto y fundado ante el mismo órgano en un plazo de cinco (5) días.

Dicho remedio también se encuentra contemplado en el artículo 61 del reglamento de faltas. Además, dicho cuerpo normativo prevé la intervención de la Gerencia de Asuntos Jurídicos en forma previa a resolver el recurso en cuestión. Además, cabe destacar que el dictamen de dicho organismo posee cierta obligatoriedad, dado que en el supuesto de que el Directorio recepte su opinión, “*será de aplicación obligatoria en todos sumarios que se instruyan respecto de la misma infracción*” (artículo 64).

A todo evento, corresponde aclarar que los Tribunales han considerado obligatorio el agotamiento de la vía administrativa ante la CMC para poder acudir ulteriormente ante la Justicia<sup>31</sup>.

Por otro lado, también se contempla la posibilidad de articular un recurso directo contra las multas y sanciones que aplique la CMC. Dicho remedio judicial, de acuerdo a la letra del estatuto, se interpone y funda en un plazo de cinco (5) días ante la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata en un plazo de cinco (5) días. Además, se aclara que se concede al solo efecto devolutivo.

En caso de optar por esta vía, el artículo 66 del reglamento de faltas dispone que el interesado no podrá interponer el recurso administrativo de revocatoria, quedando clausurada la vía administrativa.

Sin perjuicio de ello, corresponde destacar que tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>32</sup> como la Cámara Federal de La Plata<sup>33</sup> han atribuido la competencia en las causas que la CMC sea parte a la Justicia Federal de San Martín.

El fundamento de ello radica en que mediante la Ley 21.161 le atribuyó competencia territorial a la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín en la localidad en la cual se sitúa la CMC (correspondiente al partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires). Además, el fundamento por el cual el estatuto le otorga competencia a la Justicia Federal de La Plata radica en que, justamente, al momento de suscribir dicho acuerdo el citado foro poseía competencia sobre tal territorio,

---

<sup>31</sup> CFed. de San Martín, Sala II, “Servicios de Almacén Fiscal Zona Franca y Mandatos SA c/ Corporación de Mercado Central s/ amparo ley 16.986”, expte. 39829/2020, del 28/03/2022, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>

<sup>32</sup> Fallos: 310:1420 y 330:1303.

<sup>33</sup> CFed. de La Plata, Sala I, “Central Bazar SA c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ medida cautelar autónoma”, expte. 34045/2016, del 15/09/2016, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>.



siendo modificado a partir de la sanción del citado plexo legal<sup>34</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe aclarar que el aludido tribunal ha sostenido que únicamente corresponde tramitar por vía de recurso directo las multas y sanciones a las que hace alusión el estatuto de la entidad. De esta forma, todo asunto en que la CMC sea parte y exceda dicha temática corresponderá que tramite ante los juzgados federales de primera instancia en lo civil, comercial y contencioso administrativo de dicha ciudad<sup>35</sup>.

Además, en línea con el resto del accionar estatal, los Tribunales han entendido que los actos que dictan las autoridades de la CMC se presumen legítimos, por lo que corresponde a los interesados acreditar su ilegitimidad<sup>36</sup>.

## VIII. Control externo

De acuerdo a lo que surge de las páginas web oficiales de los órganos de control involucrados (Auditoría General de la Nación, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires), las tres (3) dependencias realizan auditorías y controles a la CMC.

En tal orden de ideas, corresponde hacer notar que la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó auditorías en los años 2004, 2014 y 2017 respecto de los rubros que conforman los Estados Contables del ejercicio 2003, Aspectos legales y financieros de los procedimientos seguidos en los procedimientos de adjudicación y pago de las licitaciones y contrataciones realizadas y los aspectos legales de los ingresos devengados<sup>37</sup>.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires ha dictado diversos fallos con relación a la CMC relativos a rendiciones de cuentas y estados

---

<sup>34</sup> Corresponde aclarar que dicha modificación en la competencia se encuentra receptada en el artículo 65 del reglamento de faltas. No obstante ello, cabe destacar que existen ciertas causas que recientemente han continuado tramitando ante la Justicia Federal de La Plata. Ver, a tal efecto, CFed. de La Plata, Sala III, “Cuno Mamani, Germán c/ Corporación del Mercado Central de la Provincia de Buenos Aires s/ recurso directo”, expte. 956/2021, resoluciones del 01/03/2021 y 04/10/2021, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>.

<sup>35</sup> CFed. de San Martín, Sala I “Central Bazar SA c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ recurso directo”, Expte. 34045/2016, del 21/02/2017, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>. A todo evento, se aclara que los asuntos penales corresponden a la competencia de la Justicia Federal en lo Criminal y Correccional de Morón, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 23.937, B.O. del 08/05/1991.

<sup>36</sup> CFed. de San Martín, Sala I, “Central Bazar SA c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ medida cautelar autónoma”, expte. 34045/2016, del 06/08/2018, y “Negocios Central SA c/ Corporación del Mercado Central de Buenos Aires s/ nulidad de acto administrativo”, expte. 120344/2017, del 08/05/2019, disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/>.

<sup>37</sup> Ver <https://www.agcba.gov.ar/Informes/informes/corporaci%C3%B3n+mercado+central>

contables, al menos desde el año 2003<sup>38</sup>.

Por su parte, si bien la Auditoría General de la Nación (AGN) no habría realizado auditorías a la CMC, no cabe ninguna duda de que posee competencia a tal efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 24.156, en cuanto la faculta a realizar el control externo de los “*organismos descentralizados*”, entendiendo a las entidades interjurisdiccionales como una forma de descentralización administrativa.

No obstante lo anterior, corresponde hacer notar que la dependencia en cuestión ha realizado auditorías sobre otras entidades interjurisdiccionales tales como Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio, el Hospital de Pediatría SAMIC “*Prof. Dr. Juan P Garrahan*” o la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), extremo que demuestra su competencia sobre tal tipo de organismos<sup>39</sup>.

## IX. Conclusión

Tal como surge de lo expresado en los apartados precedentes, el funcionamiento y estructura de la CMC presenta una complejidad tal que en muchos aspectos la coloca completamente por fuera de la actividad habitual de los Estados contratantes. Al respecto, nótese que, más allá del nombramiento de sus máximas autoridades, posee una amplia autonomía a la hora de realizar cualquier actividad que hace a su giro comercial (*v. gr.*, contratación de personal, bienes y servicios) e, incluso, carece de todo control de tutela administrativa sobre sus acciones u omisiones.

No obstante lo anterior, el análisis de la CMC demuestra que, tal como se anticipó en el apartado 1 del presente, posee características propias que dificultan cualquier semejanza que se quiera trazar con otro tipo de entidades interjurisdiccionales a los efectos de clasificarlas. Los órganos que la componen o bien la forma en que se lleva a cabo el control judicial de su actividad resultan elementos propios de la entidad que dificultan la aludida actividad.

Sin embargo, ello no quita entidad al análisis que pueda realizarse de cada una de las entidades interjurisdiccionales que funcionan en el país, dado que por mayor dificultad que se presente no deja de ser un elemento relevante dentro de la organización administrativa del Estado Nacional y los Estados Provinciales y, además, suele ser omitido o escasamente desarrollado en las obras de derecho administrativo.

En definitiva, el presente trabajo busca lograr un progreso —por más escaso que resulte— por parte del derecho administrativo en el estudio, desarrollo y análisis de las entidades interjurisdiccionales.

---

<sup>38</sup> Ver <https://www.htc.gba.gov.ar/fallos>

<sup>39</sup> Ver <https://www.agn.gob.ar/auditorias/buscador>.