

La acción declarativa de inconstitucionalidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Por

Dr. Jorge A. Franza

Sumario: Breve referencia al estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires. Acción declarativa de inconstitucionalidad. Concepto, naturaleza y antecedentes. Procedencia. Improcedencia. Algunas cuestiones procedimentales en general. Legitimación procesal. Notas distintivas de esta acción, en comparación con los procesos comunes. Procedimiento. Efectos de la sentencia.

Breve referencia al estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires

Es importante recordar, como sostuvo en los autos “Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/falta de habilitación y otras - Apelación”¹, con relación al *status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, que ella es una “ciudad constitucional federada” por que integra directamente el sistema federativo argentino, juntamente con el gobierno federal y las provincias (arts. 54 y 75, incs. 2° y 31), a los que deben agregarse -desde el punto de vista de la descentralización político-territorial- los municipios (art. 5°) en las condiciones del Derecho Público provincial (art. 123) y-eventualmente- las regiones, en las condiciones del Derecho Público interprovincial (art. 124)².

Su perfil normativo está conformado por el artículo 129 de la Constitución Nacional, por la Ley 24.588 de garantía de los intereses del Estado Federal y finalmente por la Constitución local, sancionada en octubre de 1996 por los representantes de la ciudad autónoma.

De ello se puede concluir que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires nació en 1994 por mandato de la reforma constitucional y, a diferencia de las provincias que conservan todo el poder originario que no entregaron a la

¹ Sala III, causa n° 069-00/CC/2006, “Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/falta de habilitación...” rta. 22/5/2006.

² Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, T. II, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2006, p. 289.

Nación (art. 121 de la C.N.), ella debe recibir por delegación de la Nación las facultades para ejercer su autonomía.

Así lo ha explicado la doctrina reiteradamente: *"no parece discutible que la ciudad de Buenos Aires, carece de los poderes conservados por las provincias conforme a la cláusula residual del art. 121 de la Constitución Nacional, y que tampoco ha sido creada con sujeción a las prescripciones contenidas en los arts. 13 y 75, inc. 15 de esa Carta"*³.

*"La autonomía de la ciudad de Buenos Aires [...] significa la existencia de un Estado (con población, territorio, poder y un gobierno), dividido en tres departamentos (ejecutivo, legislativo y judicial) bajo la impronta de un Estatuto Organizativo o Constitución [...] Esta autonomía, a diferencia de la propia de las provincias, no es reconocida, sino que es creada por la Constitución Nacional. Es así, que mientras aquéllas conservan todo el poder no delegado, la Ciudad de Buenos Aires solo tiene el poder que le otorga la CN con las limitaciones de una ley del Estado Nacional para garantizar los intereses del mismo mientras esta sea capital de la Nación [...] En este sentido el Dr. Alfonsín [...] refirió: cuando exista alguna duda respecto del alcance de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, debe interpretarse que hemos reconocido al pueblo de la ciudad de Buenos Aires la más amplia autonomía"*⁴.

*"La correcta regla hermenéutica para identificar los ámbitos materiales de competencia de la Ciudad es la analogía. Pero, esta analogía no se funda en la equiparación directa del gobierno autónomo con un gobierno de provincia, sino que me parece preferible verla como un supuesto de equiparación de las comunidades políticas que organizan los gobiernos de provincia y el gobierno autónomo de Buenos Aires; si alguna de ellas tuviere mayores poderes que las restantes se rompería el principio de la soberanía del pueblo a nivel nacional"*⁵.

*"Deben tenerse en cuenta, además, otras disposiciones de la Constitución Nacional que establecen atribuciones y deberes de la ciudad de Buenos Aires y ordenan relaciones de este nuevo sujeto de derecho público, situado entre las provincias y los municipios, que es menos que una provincia pero más que un municipio"*⁶.

³ Palacio, Lino, La justicia de la Ciudad de Buenos Aires. En: *Academia Nacional de Derecho*, Edición 2001, p. 356.

⁴ Garzón, Agustín, Perspectivas para el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Suplemento de Actualidad*, 7/02/2006, p. 1.

⁵ Lozano, Luis Francisco, Transferencia de funciones jurisdiccionales a la ciudad autónoma de Buenos Aires ¿Constituye la Constitución Nacional un obstáculo?, *La Ley*, 1997-B, p. 1446.

⁶ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, 3ª ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2005, p. 1041.

“Los habitantes de la ciudad no pueden tener menores derechos constitucionales que los de cualquier provincial argentina, y el Estado autónomo no puede relacionarse con la Nación y las restantes provincias en una desventaja que no sea pura y exclusivamente de su carácter de asiento principal de los órganos del Estado federal. Este ha sido el espíritu de la Convención Constituyente de 1994, consagrando un ente jurídico con límite territorial urbano dotado de facultades especiales, similares a las Provincias [...] la conclusión será la cuasi equiparación constitucional de la Ciudad Autónoma con las Provincias, con la excepción de las limitaciones impuestas por la ley de garantías de los intereses del Estado federal mientras sus autoridades residan en Buenos Aires y mientras subsista la vigencia de dicha ley”⁷. En ese mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al sostener que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia, por lo que ello no suscita la competencia originaria del Tribunal⁸.

Es mi intención acentuar que, más allá de mi entrañable defensa de la autonomía local, lo que cuenta con sustento constitucional: “Las autoridades constituidas tienen mandato expreso, permanentemente e irrenunciable del Pueblo de la Ciudad, para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía y para cuestionar cualquier norma que limite la establecida en los artículos 129 y concordantes de la Constitución Nacional (artículo 6 de la Constitución CABA)”.

Acción declarativa de inconstitucionalidad. Concepto, naturaleza y antecedentes

La acción declarativa de inconstitucionalidad es una acción abstracta pura que tiene como objeto esencial preservar la legalidad constitucional y, a la vez, constituye una de las genuinas manifestaciones de la democracia participativa en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires⁹.

Este instituto tiene varios antecedentes en el derecho constitucional provincial y en el derecho constitucional comparado¹⁰.

⁷ Zbar, Agustín, La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. *Suplemento La Ley Constitucional*, 1/11/2006, p. 15.

⁸ C.S.J.N., considerando 11 del voto de la mayoría de fundamento en “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros”, rta. el 20/6/06 (Fallos 329:2316).

⁹ Gil Domínguez, Andrés, *Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires, Régimen Procesal, Derecho Procesal Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2001.

¹⁰ Bianchi, Alberto, El control abstracto de constitucionalidad según el Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires, *ED*, 19 de octubre de 2000.

La doctrina¹¹ explica claramente las diferencias y similitudes entre la acción declarativa de certeza del ordenamiento federal y las acciones directas de inconstitucionalidad previstas en el derecho constitucional provincial.

1. La mayoría de las acciones provinciales se interponen ante el Superior Tribunal de Justicia que opera como tribunal de instancia única, mientras la acción declarativa a nivel nacional se plantea en principio ante el juez de primera instancia. La Corte Suprema actúa solo como tribunal de instancia única cuando la cuestión atañe a su competencia originaria.

2. Tanto las acciones provinciales como las nacionales se presentan como acciones esencialmente preventivas.

3. La mayoría de los ordenamientos provinciales (cada uno con sus particularidades lógicamente) prevé un plazo de caducidad, lo cual no sucede en el ordenamiento nacional.

4. En general, los Superiores Tribunales provinciales tienen un criterio más amplio, en términos de legitimación activa, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

5. Se advierte una diferencia gravitante en la legitimación pasiva, pues mientras los ordenamientos provinciales la colocan en cabeza del representante de la provincia o del municipio, según la naturaleza provincial o municipal de la norma en cuestión, en el ordenamiento nacional el legitimado pasivo es el sujeto con el cual se sostiene la controversia que se quiere dilucidar por medio de la acción meramente declarativa.

6. En casi todos los ordenamientos provinciales se acepta la declaración de inconstitucionalidad de oficio, lo cual no recepta la Corte Suprema Nacional.

7. En lo atinente a medidas cautelares, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Neuquén ha demostrado un criterio más amplio en cuanto a su admisión.

8. Una vez que el Tribunal Superior de Neuquén declara la inconstitucionalidad de una norma, dicha declaración tiene efectos derogatorios de la norma general impugnada. Contrariamente, en el orden nacional y en la mayoría de las provincias, esa declaración solo alcanza a los partícipes del proceso.

¹¹ Salgado, Joaquín A. y Verdaguer, Alejandro C., *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2005.

9. En el orden federal, la acción declarativa de certeza se aplica a situaciones jurídicas individualizadas y abarca tanto cuestiones de hecho como de derecho. Además requiere que la pretensión parta de un estado de absoluta certeza como requisito de admisibilidad: la certeza de que los textos legales que se cuestionan son inconstitucionales. En tanto, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, quien acciona a través de la acción del artículo 113, inciso 2° de la CCABA, no exhibe ninguna incertidumbre sino una contundente certeza de que las normas jurídicas cuya invalidez se solicita son contrarias a las constituciones local o nacional¹².

Ahora bien, tomando como base la naturaleza mixta del sistema de control de constitucionalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, autorizada¹³ doctrina destaca:

1. El control de constitucionalidad a través de la acción directa es de carácter abstracto: no engloba situaciones jurídicamente individualizadas, no debe existir "caso": justamente es requisito de admisibilidad que la acción no incorpore un caso. En efecto, no se resuelven conflictos inter-subjetivos, sino inter-normativos. Todas las personas vinculadas al orden jurídico de la Ciudad tienen derecho a la defensa de la legalidad sin tener que acreditar -como requisito de legitimación- la existencia de situación jurídica relevante que los involucre en forma directa.

2. Las normas jurídicas que se pueden cuestionar a través de la acción declarativa de inconstitucionalidad deben ser locales y de carácter general.

3. En la acción declarativa de inconstitucionalidad, la sentencia que invalida una norma jurídica provoca la pérdida de vigencia de esta, lo cual depende de que la legislatura no la ratifique dentro de los tres meses.

Resumiendo, podríamos decir que las principales características del sistema de control de constitucionalidad que se desarrolla por medio de la acción declarativa de inconstitucionalidad son: 1. jurisdiccional; 2. concentrado; 3. posterior; 4. basado en el principio de rogatoria o impulsatorio; e) con cosa juzgada constitucional con efecto *erga omnes ex nunc*; 5. salvo que se trate de una ley y la legislatura la ratifique dentro de los tres meses posteriores a la emisión de la sentencia por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

¹² Trionfetti, Víctor, Acción declarativa de inconstitucionalidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Revista de Doctrina*, 2, Colegio Público de Abogados de Capital Federal.

¹³ Trionfetti, Víctor, ob. cit.

Procedencia

Conforme el art. 17 de la Ley 402: *"La acción declarativa de inconstitucionalidad tiene por exclusivo objeto el análisis de la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, anteriores o posteriores a la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para determinar si son contrarias a esa constitución o a la Constitución Nacional"*.

Autorizada doctrina¹⁴ entiende que también procede esta acción para cuestionar la validez de una norma contraria a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que revisten jerarquía constitucional y que, de tratarse de una norma sancionada anteriormente por la Nación, también resultaría procedente¹⁵.

Improcedencia

La acción declarativa de inconstitucionalidad no es la vía idónea para cuestionar actos concretos de aplicación de normas constitucionales¹⁶, ni para obtener un pronunciamiento judicial respecto de situaciones jurídicas particularizadas¹⁷.

Tampoco resulta admisible respecto de normas derogadas¹⁸ (solo procede contra normas actualmente vigentes).

Algunas cuestiones procedimentales en general

La interposición de una demanda declarativa de inconstitucionalidad de una norma general no tiene efectos suspensivos, es decir: no suspende la vigencia de la norma impugnada, la cual goza de plena ejecutividad.

¹⁴ Gil Domínguez, Andrés, ob. cit.

¹⁵ TSJ CABA, SAO, Expte. N° 36/99, caratulado: *"Bill, Juan Carlos c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"*, Fallos STJ CBA, T. I, 1999, p. 193, Ad-Hoc, Argentina, 2001.

¹⁶ TSJ CABA, SAO, Expte. N° 42/99, caratulado: *"Blanco, María Susana c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa y nulidad"*, Fallos STJ CBA, T. I, 1999, p. 73, Ad-Hoc, Argentina, 2001.

¹⁷ TSJ CABA, SAO, Expte. N° 31/99, caratulado: *"Massalin Particulares S.A. c/ Gob. Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"*, Fallos STJ CBA, T. I, 1999, p. 56, Ad-Hoc, Argentina, 2001; Expte. N° 60/99, caratulado: *"Cavallari, María Georgina c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa y de inconstitucionalidad"*, Fallos STJ CBA, T. I, 1999, p. 144, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2001 y Expte. N° 226/00, caratulado: *"Palacio S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Secretaría de Verificaciones y Habilitaciones- s/ amparo"*, entre otros.

¹⁸ TSJ CABA, SAO, Expte. N° 32/99, caratulado: *"Ortiz Basualdo, Susana Mercedes y otra c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"*, Fallos STJ CBA, T. I, 1999, p. 76, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2001.

La Ley 402 no prevé, para la acción declarativa de inconstitucionalidad, un régimen de medidas cautelares¹⁹.

Sin embargo, según la doctrina en general, en casos graves, el Tribunal Superior podría habilitar el dictado de medidas cautelares, aplicando de manera supletoria el art. 14.

Esta acción no tiene plazo de caducidad.

Legitimación procesal

Conforme el artículo 18 de la Ley 402: "se encuentran legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad: 1) las personas físicas; 2) las personas jurídicas; 3) la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 4) los/las titulares de cada uno de los tres organismos que componen el Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

Afirma, la doctrina²⁰, que la fórmula "todas las personas físicas y jurídicas" remite de manera inmediata al modelo más amplio posible de legitimación procesal y democrática. La acción directa de inconstitucionalidad es una acción popular que puede ser interpuesta por cualquier ciudadano, sea nacional o extranjero, con capacidad procesal para hacerlo, en ejercicio de la tutela de un bien jurídico objetivo e instrumentalizable.

En el debate de la Ley 402, el Diputado Facundo Suárez Lastra²¹ anunció: "Es así que frente a algunas pretensiones de legitimación más restrictivas, luego de un profundo debate, optamos por una legitimación que se podría denominar como amplísima". En el mismo sentido, la Diputada Alicia Pierini²² explicitó: "debo decir que es la amplia legitimación la que da características a esta acción de inconstitucionalidad como acción popular".

Dicha calidad ha sido ratificada por el TSJ²³, al pronunciarse en el sentido que: "la Legislatura de la Ciudad caracterizó a la acción como popular al reconocer

¹⁹ TSJ CABA, SAO, Expte. N° 52/99, caratulado: "Doy, Miguel c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa y de inconstitucionalidad".

²⁰ Gil Domínguez, Andrés, ob. cit.

²¹ Diario de Sesiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 13° Sesión Ordinaria, 8 de junio de 2000, p. 53.

²² Diario de Sesiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 13° Sesión Ordinaria, 8 de junio de 2000, p. 45.

²³ Expte. N° 52/99, caratulado: "Doy, Miguel c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y nulidad" y Expte. N° 690/00, caratulado: "Argüello, Jorge M.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

legitimación para accionar a cualquier persona física o jurídica, sin ninguna otra exigencia (art. 18, incs. 1° y 2°)”.

Puntualmente, en cuanto a la legitimación de la Defensoría del Pueblo, es menester señalar que, antes de la sanción de la Ley 402, la mayoría del TSJ, compuesta por los Dres. Casás, Conde y Muñoz, resolvió negar dicha legitimación procesal en el precedente *“Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”* y, aún luego de la vigencia de dicha normativa, pese a la voluntad del legislador, persistió en tal criterio.

En cuanto a la legitimación procesal de los legisladores, la mayoría del TSJ²⁴ se expidió en sentido positivo al sostener: *“Fundamentalmente, y en lo que aquí interesa para efectuar el juicio de admisibilidad de cara a la legitimación procesal, el ordenamiento local admite tanto que la Legislatura formule un conflicto de poderes contra el Poder Ejecutivo, como que cualquier persona entable una demanda de inconstitucionalidad contra la norma de alcance general. Parece, pues, fuera de toda duda, que no existe regla jurídica que vede a las personas elegidas para desempeñar la función legislativa la posibilidad de plantear la demanda de inconstitucionalidad, con independencia de la actitud del Poder Legislativo. Jurídicamente, la única forma de negarles legitimación sería desconocer su condición de persona (art. 18, inc. 1°, ley 402, a contrario sensus)”*.

Notas distintivas de esta acción, en comparación con los procesos comunes

Como notas más destacadas, la acción declarativa de inconstitucionalidad: a) resuelve cuestiones abstractas; b) no involucra dos partes; c) se defiende la legalidad constitucional, es decir: la adecuación de normas generales locales a un bloque de constitucionalidad que sirve como parámetro o canon de control; d) los efectos del caso se difuminan a toda la sociedad.

En el mismo orden de ideas, la acción bajo estudio se desarrolla ante un tribunal de justicia, pero no adopta la forma de un proceso contradictorio ortodoxo. Por este motivo, cuestiones tales como la disponibilidad sobre el objeto del proceso, contenido de la pretensión y sus aspectos constitutivos, efectos y tipos de sentencia, entre otros, difieren de manera sustantiva con lo que ocurre en los procesos comunes. Una vez iniciada, la acción es indisponible para las partes del proceso constitucional (el actor no podrá desistir, ni arribar a una transacción, ni el demandado allanarse, etc.).

²⁴ Expte. N° 690/00, caratulado: *“Argüello, Jorge M. A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*.

Suele discutirse en doctrina si la acción de inconstitucionalidad es susceptible de recurso extraordinario federal. La jurisprudencia del TSJ ha rechazado este tipo de remedio sobre la base de la ausencia de sentencia definitiva²⁵ o bien esgrimiendo la interpretación de cuestiones de orden local insusceptible de revisión federal²⁶.

Un interesante argumento sobre la improcedencia del recurso extraordinario lo aporta Andrea Damas²⁷ al sostener que la Corte está llamada a resolver conflictos entre partes o, al menos, conflictos en que un justiciable se presenta ante los estrados judiciales a solicitar el reconocimiento de un derecho o (como en la acción declarativa de certeza) el alcance de su derecho aun cuando este fuere estrictamente constitucional.

Autores como Gil Domínguez²⁸ entienden que el recurso extraordinario no procede contra las decisiones del Superior Tribunal que pongan fin a un proceso constitucional declarativo de inconstitucionalidad, salvo que en el transcurso de dicho proceso se hayan vulnerado garantías del debido proceso.

Procedimiento

Conforme el art. 19 de la ley 402, la acción declarativa de inconstitucionalidad se presenta por escrito en tres ejemplares y debe contener: 1) la identificación de la persona demandada, su domicilio real y el especial que fije a los efectos del proceso; 2) la mención precisa de la norma que el accionante estima contraria a la Constitución Nacional o la Constitución de la Ciudad y los fundamentos que motivan dicha tacha, indicando los principios, derechos o garantías constitucionales presuntamente afectados²⁹; 3) el ofrecimiento de la prueba que se considere necesaria; 4) la remisión, en caso de proceder al lugar en que se encuentran documentos originales que pueden llegar a ser conducentes y 5) la firma de quien demanda, del letrado patrocinante y, en su caso, del representante legal o mandatario designado.

²⁵ Expte. N° 49/99, caratulado: "Federación Argentina de Box c/ GCBA".

²⁶ Expte. 18/99, caratulado: "Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ CGBA".

²⁷ Damas, Andrea, "La acción declarativa de inconstitucionalidad en la constitución de la ciudad de Buenos Aires y la improcedencia del recurso extraordinario federal contra su sentencia", *Revista Argentina de Derecho Constitucional*, 3, p. 325, Raúl Gustavo Ferreyra y Andrés Gil Domínguez, Directores, Buenos Aires Ediar.

²⁸ Gil Domínguez, Andrés, ob. cit.

²⁹ Expte. N° 31/99, caratulado: "Massalin Particulares S. A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de inconstitucionalidad", Fallos STJCSA, T. 1, 1999, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2001, p. 56,

Según el art. 20 de la citada normativa, el Tribunal Superior declara la admisibilidad en el plazo máximo de 30 (treinta) días.

Entre las causas de inadmisibilidad encontramos: 1) defectos formales no subsanables; 2) cuestiones ya debatidas en otra demanda rechazada. También puede suceder que el tribunal adecue los términos de las demandas y limite la pretensión al estricto cuestionamiento de normas locales.

Una vez admitida o adecuada la demanda, el juez de trámite corre traslado por el plazo de 30 (treinta) días al Jefe de Gobierno de la Ciudad, con copias de los documentos que hayan sido agregados, para que comparezca y conteste la demanda, acompañe la documental que haga a su pretensión y ofrezca la prueba restante que estime necesaria para su producción en audiencia. Dentro del mismo plazo, el tribunal, si lo estima pertinente, puede citar a terceros, a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y, cuando no se trate de una ley o decreto, a la autoridad de la que emana la norma cuestionada, a fines de que tengan oportunidad de pronunciarse sobre su constitucionalidad.

Contestado el traslado o vencido el plazo para hacerlo, se le otorga intervención al Fiscal General por el plazo de 10 (diez) días hábiles para que dictamine.

Una vez contestados los traslados o vencido el plazo correspondiente, el tribunal convoca a una audiencia, a realizarse dentro de los 40 (cuarenta) días, que debe ser publicada por un día en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires y en dos diarios de gran circulación dentro de la semana siguiente a la que fue ordenada (conforme lo previsto en el art. 6 de la ley de mención). Este plazo puede ser ampliado hasta 20 (veinte) días más por resolución fundada del órgano judicial.

El art. 20 contempla la posibilidad de que cualquier persona se presente en calidad de asistente oficioso (*amicus curiae*) al proceso, hasta diez días antes de la fecha de celebración de la audiencia.

Efectos de la sentencia

De acuerdo con el art. 23 de la ley 402, la sentencia, además de ser notificada a las partes y al Fiscal General, se publica en el Boletín Oficial y, según el art. 24, la norma cuestionada pierde su vigencia con la publicación de la sentencia que declare su inconstitucionalidad en el Boletín Oficial, siempre que no se trate de una ley. Si se trata de una ley, el Tribunal Superior notifica la sentencia a la Legislatura a los efectos establecidos en el art. 113, inc. 2 de la Constitución de la Ciudad y, si dentro de los 3 (tres) meses de dicha notificación la ley no es ratificada por mayoría de los dos tercios de los miembros

presentes, pierde su vigencia desde el momento de la publicación en el Boletín Oficial de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad.

En consecuencia, conforme se desprende de los propios términos de la normativa en estudio, durante esos tres meses provisorios, la ley continúa revistiendo vigencia.

Sin embargo, algunos autores³⁰ cuestionan esta solución legal: "la declaración judicial de inconstitucionalidad hace caer la presunción de constitucionalidad de la ley y, más allá de la voluntad política de insistir o no con la vigencia de un texto que es contrario al canon o bloque de control de constitucionalidad, lo cierto es que la ley es jurisdiccionalmente inconstitucional en sentido abstracto, y lo será hasta tanto se expida la Legislatura de manera favorable en cuanto a la continuidad de su vigencia. En consecuencia [...] consideramos que la declaración de inconstitucionalidad de una ley expulsa a la norma del ordenamiento con efectos *erga omnes* hasta tanto se produzca la ulterior ratificación política por parte de la Legislatura".

Respecto de las costas, de acuerdo al art. 25 de la ley 402, las mismas son en el orden causado. Dicho elemento no es menor en absoluto, ya que permite llegar a dos conclusiones trascendentales. En primer lugar, porque permite que cualquier persona, sin traba alguna, tanto de índole formal como procesal, ejerza su derecho a promover la acción declarativa en estudio, teniendo esta como objeto liberar al orden jurídico local de normas que pudiesen ser contrarias a la CCA-BA; y en segundo lugar porque, en cierta forma, le imprime un carácter especial a dicha acción, ya que, en palabras del autor Andrés Gil Domínguez "*solamente una acción popular que configure una manifestación concreta de la democracia participativa en el marco de una caso constitucional, puede recibir los beneficios de costas por su orden y exención de la tasa de justicia*"³¹.

A modo de ejemplo del tema en cuestión, se encuentra tramitando en el Tribunal Superior de Justicia de la C.A.B.A., una causa caratulada "*Valot S.A. c/ G.C.A.B.A. s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*", que trata respecto de la constitucionalidad del Pacto Federal con relación a las exenciones impositivas locales, causa en la que he tenido el honor de integrar tal Excelentísimo Tribunal.

Al respecto, es que resulta trascendental hacer una breve mención de lo que significa el "federalismo de concertación"³² el cual configura una moderna

³⁰ Gil Domínguez, Andrés, ob. cit.

³¹ Gil Domínguez, Andrés, ob. cit.

³² Esta técnica se opone al "federalismo de confrontación", donde cada jurisdicción que integra la federación disputa con las restantes e intenta controlarlas.

técnica de llevar adelante el federalismo, nacido a partir de la segunda mitad del siglo XX y que ha sido definido por el maestro Frías como *"una relación participativa de los niveles de gobierno, central y provinciales, que deje de lado la confrontación, dando lugar a la programación interjurisdiccional de áreas temáticas que afectan a distintas unidades territoriales o niveles gubernamentales"*³³.

Por el art. 124 C.N. se estableció que "... las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines...".

El art. 125 (ex 107) se refiere a los "poderes concurrentes", es decir a algunas materias que son de competencia tanto del Estado federal como de las provincias y que, por lo tanto, son susceptibles de convenios o acuerdos de concertación. Son materias directamente relacionadas con la cláusula del progreso y del nuevo progreso de los incs. 18 y 19 del art. 75. La reforma ha incluido entre la materia concurrente a la seguridad social, que anteriormente era materia de legislación exclusiva por parte del Congreso federal, en orden con lo dispuesto en el ex art. 67, inc. 11, actual art. 75, inc. 12.

La concurrencia de facultades ha servido de fundamento para la celebración de los primeros convenios en materia de coparticipación impositiva, con el fin de evitar la doble imposición, vale decir, que un mismo hecho imponible recaiga en una o más jurisdicciones en que se divide el Estado federal.

Es así, que a la hora de emitir mi voto en la causa mencionada, he estado de acuerdo con dictamen de la Procuración General de la Ciudad, el cual estipula que "No constituye una violación del Pacto Federal la derogación por la ciudad de la exención a la industria, dado que acorde a la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema, "no cabe asignarles a las llamadas "leyes convenio", entre ellas el Pacto, prelación sobre las normas locales que pueda determinar la invalidez de una norma dictada por la Legislatura local".

Finalmente, se concluye en que resulta inoponible el Pacto Fiscal a fin de cercenar las facultades de recaudación de la Ciudad. Ello es así porque a través del legítimo ejercicio de sus potestades fiscales, las leyes dictadas por la legislatura local no confrontan con las disposiciones del Pacto Federal Fiscal, dado que constituyen distintos ámbitos de regulación.

³³ Frías, Pedro J., El federalismo en la Reforma Constitucional, L.L., 1994-D, pp. 1122/1126.