

Expte. n° 9884/13 “Cárdenas, Eduardo D. c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” y su acumulado: expte n° 9893/13 “Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

Buenos Aires, 12 de febrero de 2014.

Vistos: los autos indicados en el epígrafe,

resulta:

1. Expte. n° 9884/13. El Sr. Eduardo D. Cárdenas, con el patrocinio letrado del Defensor General del Ministerio Público de la Ciudad y su Adjunta, Dres. Mario J. Kestelboim y Graciela E. Christe, respectivamente, promueve demanda de inconstitucionalidad (fs. 2/22 y ampliación de fundamentos de fs. 38/49) en los términos de los arts. 113, inc. 2, CCABA y 17 y siguientes de la ley n° 4 02, peticionando que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 26, 28, 29, 30 y 31 de la ley n° 4.565 (fs. 2/2 vuelta, “Objeto”).

Sostiene que las normas locales citadas vulneran los arts. 1, 4, 5, 7, 14, 31, 75, 126 y 128 de la Constitución Nacional, las leyes nacionales de Servicios de Comunicación Audiovisual (n° 26.522) y de Pasta Celulosa y Papel para Diarios (n° 26.736), así como los arts. 1, 2, 80, 105 y 113 de la Constitución de la Ciudad (fs. 2 vuelta).

En resumen, argumenta que las normas cuestionadas invaden las “facultades y atribuciones propias del Congreso de la Nación, desconociendo además legislación federal y la competencia y ámbito de actuación de autoridades federales en la esfera del Poder Ejecutivo Nacional” (fs. 2 vuelta).

En especial, hace referencia a la pugna entre los preceptos locales cuestionados y las regulaciones de la ley n° 26.522, norma que señala “ha sido sancionada por el Congreso en uso de sus facultades contempladas en los incisos 13, 18, 19 y 32 del art. 75 de la CN (...)”. Afirma en este sentido que “(l)as jurisdicciones autonómicas no pueden, por lo tanto, atribuirse la competencia para legislar sobre aquello que corresponde y ha sido ejercido por las autoridades de la Nación” (fs. 47). A este respecto, también la accionante expresa que “(n)o resulta procedente en este tipo de acción que se discuta la legitimidad de la norma nacional, dado que excedería la competencia

que el TSJ tiene asignada en los términos del inciso 2º del artículo 113 de la CCABA” (fs. 48).

Finalmente, resalta que la ley local objetada atribuye indebidamente competencia transitoria a este Tribunal Superior de Justicia “para conocer respecto de toda acción vinculada con la aplicación del presente Régimen”, con afectación del art. 113 de la Constitución de la Ciudad (fs. 6 y 7 vuelta).

2. Expte. nº 9893/13. El Sr. Horacio Arreceygor en su carácter de Secretario General de la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación, con el patrocinio letrado de los Dres. Damián Loreti y Hernán Álvarez, solicita la declaración de inconstitucionalidad y pérdida de vigencia con relación a los arts. 7, 11, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 28 y 30 de la ley nº 4.565 (fs. 70/89).

Alega que los preceptos objetados se contraponen con los arts. 4, 5, 16, 31, 43, 75 (incs. 1, 2, 3, 12, 13, 19 y 22), 99 (inc. 3), 116, 126 y 128 de la Constitución Nacional, 103 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 1071bis, 1089 y 1090 del Código Civil, 268 y 269 de la ley nº 20.744, y con las leyes nacionales nros. 22.362, 25.156, 25.877, 23.551, 25.622, 26.736, 12.908, 19.550 y 12.921 (decreto reglamentario nº 1.636/2009).

3. El señor Fiscal General de la Ciudad propicia que se declare inadmisibles la acción interpuesta por el Sr. Eduardo D. Cárdenas, por presentar, a su juicio, “deficiencias de fundamentación que impiden su procedencia” (cf. fs. 35 vuelta del expte. 9884/13); y admisible, únicamente con relación a los cuestionamientos formulados en relación a los arts. 11 y 22 de la ley 4.565, la acción deducida por la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación (cf. fs. 105/112 del expte. acumulado nº 9893/13).

4. El día 6 de noviembre de 2013 el Tribunal resolvió acumular ambas acciones (fs. 114).

Fundamentos:

Los jueces Ana María Conde, Inés M. Weinberg y José Osvaldo Casás dijeron:

1. Los actores se encuentran legitimados para accionar en los términos del art. 18, incs. a) y b), de la ley nº 402 y sus pretensiones se dirigen contra normas emanadas de una autoridad de la Ciudad

Expte. n° 9884/2013 y Expte. n° 9893/13

—Legislatura— que, además, pueden reputarse de carácter general (cf. art. 113, inc. 2º, CCABA).

No obstante, corresponde adelantar que las acciones deducidas no pueden prosperar debido a los defectos de fundamentación que presentan (cf. art. 19, inc. 2º, LPTSJ), como se explica a continuación.

2. Desde sus primeros pronunciamientos, el Tribunal ha señalado que “es un requisito esencial del trámite preliminar de admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad que quien la inicia precise con claridad cuáles son las normas de carácter general sobre las que solicita el control de constitucionalidad y cuáles los preceptos y principios constitucionales con los que las primeras entran en colisión. También es ineludible que explique de manera clara y pormenorizada las razones en las que sustenta la tacha de inconstitucionalidad” (*in re: “Massalin Particulares S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, expte. n° 31/99, resolución del 5/5/1999, en *Constitución y Justicia* [Fallos del TSJ] t. I, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2001, ps. 56 y siguientes).

En el mismo sentido, se ha puesto de resalto que para evaluar la admisibilidad de la acción declarativa de inconstitucionalidad debe especificarse cuál es la relación directa que existe entre las normas que son impugnadas y los principios constitucionales que son invocados (*in re: “Alegre Pavimentos SACICAFI c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, expte. n° 366/00, resolución del 20/6/2000 y *“Tórtora, Carlos Alfredo c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, expte. n° 4884/06, sentencia del 1/11/ 2006).

También es necesario destacar que la declaración de inconstitucionalidad de una norma constituye una medida de extrema gravedad institucional, por lo que corresponde exigir a quien pretenda obtenerla un sustento argumental sólido que contenga la propuesta de un debate constitucional serio y fundado. Ello implica tanto la mención precisa de las normas que se cuestiona como de los preceptos constitucionales que se sostiene conculcados y la vinculación entre ambos, como la necesidad de completitud del planteo, es decir la consideración y argumentación de todas aquellas cuestiones atingentes respecto de las cuales, razonablemente, debe hacerse cargo quien interpone una acción de la naturaleza de la aquí intentada para permitir el debate constitucional con las características apuntadas precedentemente (cf. voto de la jueza Ana María Conde al que adhirió el juez José Osvaldo Casás *in re: “Acebedo, Horacio Néstor c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*, expte. n° 6218/09,

sentencia del 4/03/2009, en *Constitución y Justicia* [Fallos del TSJ] t. XI, año 2009-A, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2012, ps. 270 y siguientes).

3. De conformidad con el marco conceptual delineado en el punto precedente debe abordarse entonces el examen de admisibilidad formal de las acciones acumuladas en autos.

4. Expte. n°9884/13 “Cárdenas”.

Con relación a la demanda interpuesta por el Sr. Eduardo D. Cárdenas, cabe señalar que ella propone, en sustancia, tres líneas de argumentación orientadas a lograr la declaración de inconstitucionalidad de los distintos preceptos legales impugnados: **a)** en primer lugar, se cuestiona la competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para regular y consagrar determinadas garantías en torno a la libertad de prensa y expresión en el ámbito de su territorio, por entenderse que ello violenta atribuciones propias del Congreso de la Nación (arts. 4, 75 y cc., CN); **b)** en conexión con el planteo anterior, se afirma además que la regulación local objeto de tacha colisiona con distintas normas de superior jerarquía (cf. art. 31, CN); y **c)** se sostiene, con especial énfasis, la imposibilidad de que este Tribunal Superior de Justicia pueda ejercer la competencia transitoria atribuida por el art. 30 de la ley n° 4.565, a tenor de lo dispuesto en el art. 113 de la Constitución local.

4.1. Desde nuestra perspectiva, la falta de fundamentación de los planteos formulados por la actora resulta ostensible.

4.1.1. Ello así, toda vez que la interesada no se ha encargado de efectuar un desarrollo argumental sistemático, riguroso y claro que parta del examen del cuadro de atribuciones legislativas y jurisdiccionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz de los arts. 32, 75, 121 y 129 de la CN y 47 de la CCABA.

Dado que el modelo representativo, republicano y federal consagrado en la Constitución Nacional (art. 1° y c.c.) ha servido para que numerosas jurisdicciones locales de nuestro país —entre las cuales se encuentra la Ciudad— recepten en sus respectivas Constituciones preceptos tuitivos de la libertad de expresión y de prensa¹, es evidente que cualquier cuestionamiento que se dirija contra

¹ v. Buenos Aires, art. 13; Catamarca, arts. 13 y 16; Chaco, art. 18; Chubut, arts. 62, 63, 64 y 65; Córdoba, art. 51; Corrientes, art. 6; Entre Ríos, art. 12; Formosa, arts. 10, 11, 12 y 120 inc. 23; Jujuy, art. 31; La Pampa, art. 9; La Rioja, art. 32; Mendoza, art. 11; Misiones, art. 12; Neuquén, arts. 13 y 25; Río Negro, art. 26; Salta, art. 18; San Juan, art. 25; San Luis, art. 21; Santa Cruz, arts. 11, 12, 13 y 14; Santa Fe, art. 11; Santiago del Estero, art. 19; Tierra del Fuego, arts. 46 y 47 y Tucumán, art. 31.

Expte. nº 9884/2013 y Expte. nº 9893/13

el derecho local que pretende desarrollar tales reglas constitucionales debe venir respaldado por un razonado examen acerca del reparto de competencias entre los distintos planos de gobierno que integran nuestro sistema, con base en el programa de la Carta Magna federal. Sobre todo cuando de lo que se trata en estos casos es de tutelar el ejercicio de un derecho y no de limitarlo.

Resulta oportuno recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación invariablemente ha sostenido que los actos de las legislaturas provinciales no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución Nacional concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por éstas últimas (*Fallos*: 3:131; 302:1181 y 320:619, entre muchos otros).

4.1.2. En cuanto a la alegada colisión entre los preceptos locales impugnados y las diversas normas federales y nacionales de superior jerarquía que se enumeran en la demanda (argumento que se apoya de modo principal en el art. 31 de la CN), el déficit de fundamentación de la acción ya fue advertido por el Sr. Fiscal General a fs. 25/36 y 52/55, mediante reflexiones que se comparten y a las que corresponde remitir en homenaje a la brevedad.

En resumen, los cuestionamientos en este punto remiten a argumentaciones genéricas que no profundizan sobre el alcance de cada una de las normas federales, nacionales y locales involucradas y —en buena medida— presuponen la aplicación directa de diversos criterios sentados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en pronunciamientos que no versaron sobre la ley nº 4.565 ni tuvieron a la CABA como parte, sin haberse efectuado en la demanda un esfuerzo adicional para conectar lo decidido en tales casos con el debate planteado en esta ocasión.

Por otro lado, las hipotéticas situaciones de tensión entre los preceptos de la ley nº 4.565 impugnados y las regulaciones federales y/o nacionales que podrían tener lugar a partir de una irrazonable aplicación de los primeros constituyen agravios ajenos a este tipo de procesos, pues no permiten dar sustento a una pretensión de *control abstracto de constitucionalidad* como el previsto en el art. 113, inc. 2º, de la CCABA. Tales situaciones hipotéticas, en definitiva, podrán ser ponderadas adecuadamente por el Poder Judicial en un proceso contencioso entre partes legitimadas, es decir, en el marco de un caso, causa o controversia.

4.1.3. Por último, en cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del art. 30 de la ley nº 4.565 que atribuye competencia transitoria a este

Tribunal para conocer respecto de toda acción vinculada con la aplicación del régimen allí consagrado, cabe advertir que la falta de fundamentación de la demanda también se ve reflejada en este aspecto, a punto tal que parte de una premisa que se apoya en la absoluta imposibilidad para el legislador local de efectuar una ampliación de competencias del Tribunal por fuera del art. 113, CCABA y de seguido admite la razonabilidad del temperamento asumido en esta jurisdicción en materia de superintendencia del notariado (v. art. 172, ley nº 404 y acordada nº 8/2000 de este Tribunal).

5. Expte. nº 9893/13 “Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación (COSITMECOS)”.

Con relación a la demanda incoada por la COSITMECOS, toda vez que ella propone dos ejes argumentales similares a los planteados en la causa “Cárdenas” —los identificados en el punto 4 de este voto como **a)** y **b)**— y presenta los mismos defectos de fundamentación allí mencionados, cabe remitirse en un todo a lo expuesto en los puntos 4.1.1. y 4.1.2. precedentes.

5.1. Si bien la accionante identifica de manera suficiente las normas que objeta, luego concreta su crítica mediante afirmaciones que no vienen respaldadas con un adecuado desarrollo argumentativo que permita mostrar con claridad cuál es la relación directa entre las situaciones disvaliosas generadas por la ley local que se señalan y las normas federales y/o nacionales que se dicen contrariadas.

Por ejemplo, las consideraciones formuladas en torno a la falta de competencia de la Ciudad para regular la materia abarcada por la ley nº 4.565 se construyen a partir de un examen parcial y sesgado del ordenamiento jurídico, al focalizarse principalmente sobre la actividad de *radiodifusión*, sometida como es sabido a la competencia regulatoria y jurisdiccional federal.

Al mismo tiempo, en la demanda se reconoce que la Ciudad “cuenta con ciertas facultades regulatorias sobre la disciplina en materia de libertad de expresión” (fs. 73), pero luego no se realiza un esfuerzo por dejar en claro cuál sería el correcto deslinde de competencias entre los planos local y federal en casos distintos al de la radiodifusión y de cara al diseño constitucional, más allá de las afirmaciones dogmáticas y citas de jurisprudencia volcadas en el escrito —en su mayoría referidas a la utilización del espectro radioeléctrico—.

5.2. Finalmente, con relación a la objeción que se levanta contra el art. 30 de la ley nº 4.565, corresponde precisar que dicho agravio se

Expte. nº 9884/2013 y Expte. nº 9893/13

sustenta en la alegada violación a la regla de la doble instancia que se entiende reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “*Girolodi*” —Fallos: 318:514— (fs. 87 vta.), pero a continuación no se dedica ni un solo párrafo para explicar de qué manera la apuntada doctrina jurisprudencial se proyectaría sobre la situación evaluada en estos autos. En tales condiciones, tampoco resulta posible admitir el debate sobre el particular.

6. En virtud de las consideraciones expuestas, las acciones objeto de examen resultan formalmente inadmisibles en los términos en que han sido propuestas y así corresponde declararlo.

Así lo votamos.

El juez Luis Francisco Lozano dijo:

1. El Sr. Eduardo D. Cárdenas y la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación se encuentran legitimados para interponer la acción prevista en el art. 113, inc. 2, de la CCABA (cf. art. 18, inc. 1, de la ley nº 402).

2. Las acciones cumplen con los requisitos del art. 113, inc. 2, de la CCABA y de los arts. 17 y 19 de la LPTSJ.

En particular, las normas cuestionadas (cf. los puntos 1 y 2 de los “*Resulta*”) son de carácter general y emanadas de una autoridad de la Ciudad.

3. Finalmente, los planteos en que se fundan las presentes acciones tienen el vigor que esta acción requiere para ser tramitada (cf. el inc. 2 del art. 19 de la ley 402 y mi voto *in re* “*Fedecámaras c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”, expte. nº 3725/2004, sentencia de este Tribunal del 16/3/2004).

4. Por ello, habiendo dictaminado el Fiscal General, voto por declarar admisibles las acciones declarativas de inconstitucionalidad promovidas por el Sr. Eduardo D. Cárdenas (expte. nº 9884/13) y la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación (expte. nº 9893/13).

La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:

1. Coincido con la solución que propone mi colega Luis Francisco Lozano, en el sentido de que corresponde declarar formalmente admisibles las acciones declarativas de

inconstitucionalidad promovidas por el Sr. Eduardo Cárdenas y la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación (en adelante, "COSITMECOS").

2. El Sr. Eduardo Cárdenas y la COSITMECOS están legitimados, respectivamente, en los términos del artículo 18 incisos 1 y 2 de la ley n°402.

3. Como lo señala mi colega Luis Francisco Lozano, se encuentran satisfechos los requisitos establecidos en el artículo 113 inciso 2 de la CCABA y en los artículos 17 y 19 de la ley n°402.

En efecto, las acciones fueron deducidas a fin de que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de ciertas disposiciones de una norma local de carácter general, a saber: de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 26, 28, 29, 30 y 31 de la ley n° 45 65 en el caso de la demanda iniciada por el Sr. Cárdenas, y de los artículos 6, 7, 11, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 28 y 30 de la misma norma, en el caso de la acción promovida por la COSITMECOS.

Asimismo, los escritos en examen individualizan los preceptos constitucionales presuntamente afectados (conf. punto 1, segundo párrafo y 2 segundo párrafo, de los "resulta").

Y, por fin, ambas demandas contienen —en términos generales— la mención de las razones que sustentarían las impugnaciones formuladas.

4. En consecuencia, voto por declarar formalmente admisibles las acciones declarativas de inconstitucionalidad interpuestas por el Sr. Eduardo Cárdenas y la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación.

Por ello, por mayoría, emitido el dictamen del Sr. Fiscal General,

**el Tribunal Superior de Justicia
resuelve:**

1. Declarar inadmisibles las acciones planteadas por el Sr. Eduardo D. Cárdenas (expte. n° 9884/13) y la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación (expte. n° 9893/13).

2. Mandar que se registre, se notifique y se archive.

Firmado: Casás. Lozano. Conde. Ruiz. Weinberg