

**Corach, Hernán José C/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo  
– 11/07/2001**

RESUMEN

Hernán José Corach, para la protección de sus derechos electorales activos y pasivos, interpuso una demanda de amparo tendiente a que se ordene a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que establezca el sistema que garantice la renovación parcial de sus integrantes (a partir de su composición actual) y para que el Gobierno convoque a elecciones de legisladores.

El juez de trámite requirió a la Procuración General de la Ciudad y a la Legislatura que produjeran el informe establecido en el art. 8 de la ley nº 16.986. Ambos, al responder, se opusieron a la admisibilidad y a la procedencia del amparo.

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resolvió que se desestime la demanda de amparo planteada por Hernán José Corach contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

.

TEXTO DEL FALLO

Buenos Aires, 11 de julio de 2001

Vistos: los autos indicados en el epígrafe,

RESULTA:

1. El Sr. Hernán José Corach, para la protección de sus derechos electorales activos y pasivos, interpuso una demanda de amparo tendiente a que se ordene a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que establezca el sistema que garantice la renovación parcial de sus integrantes (a partir de su composición actual) y para que el Gobierno convoque a elecciones de legisladores (fs. 7/13).

El juez de trámite requirió a la Procuración General de la Ciudad y a la Legislatura que produjeran el informe establecido en el art. 8 de la ley nº 16.986 (fs. 16). Ambos, al responder, se oponen a la admisibilidad y a la procedencia del amparo, por los argumentos que expresan a fs. 24/41 y 42/55.

2. Luego de contestar el informe, la Legislatura acompañó —para su consideración como hecho nuevo (fs. 66)— un proyecto de ley presentado por legisladores de distintos partidos vinculado con la renovación parcial de la Legislatura, a partir del 10/12/05 (fs. 61/65). De esa presentación se dio traslado a los demás intervinientes y fue contestado por ellos (fs. 76/80, escrito de la parte actora; fs.81/82, escrito de la Procuración General de la Ciudad; el Fiscal General en su dictamen de fs. 57/60).

3. Por instrucción del juez de trámite (fs. 68) se certificó el carácter de elector del Sr. Corach (fs. 69), y se hizo conocer a las partes esa circunstancia.

## FUNDAMENTOS:

EL JUEZ JULIO B. J. MAIER DIJO:

¿Resulta admisible la acción intentada?

1) La competencia del Tribunal

Según el inc. 6 del art. 113, CCBA,

“Es competencia del Tribunal Superior de Justicia conocer:

6. Originariamente en materia electoral y de partidos políticos. Una ley podrá crear un tribunal electoral en cuyo caso el Tribunal Superior actuará por vía de apelación”.

En el caso examinado se trata, sin duda, de la competencia en materia electoral, pues el amparo, vía a la que recurre quien acciona, se dirige a proteger, como lo veremos, su derecho de elección de autoridades legislativas (diputados) según su regulación constitucional y, como él también menciona, su derecho a ser elegido diputado, también protegido por la Constitución local y nacional.

2) La legitimación del actor. El derecho afectado por la violación alegada

De acuerdo con la norma del art. 14 de la CCBA, “toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista un medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte”.

El actor alega violación de sus “derechos electorales activos y pasivos, consagrados en el art. 62 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y el art. 37 de la Constitución Nacional”. Corresponde, entonces, analizar la alegada afectación del derecho, cuestión que, a su turno, permite decidir sobre la legitimación del actor.

El art. 62 establece que “La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. (...) El sufragio es libre, igual, secreto, obligatorio y no acumulativo”. La cuestión a decidir es saber si la omisión alegada afecta los derechos electorales activos y pasivos establecidos por la Constitución.

Con respecto a los derechos electorales pasivos, v. gr., el derecho a ser elegido, cabe señalar que, sin demostración de algún interés especial —por ejemplo, la posibilidad de ser candidato por un partido político, a quienes el art. 61 reconoce expresamente competencia para postular candidatos—, la alegación del actor es demasiado genérica como para habilitar la vía del

amparo. La única forma de encuadrar el derecho de marras en la cláusula del art. 62 es la de considerarlo “un derecho político inherente a la ciudadanía”, debiendo reconocerse, a renglón seguido, que su alcance queda supeditado “a las leyes que reglamenten su ejercicio”. El art. 61 limita las facultades de reglamentación —prohibiendo, por ejemplo, el desconocimiento de la competencia de los partidos políticos para postular candidatos—, pero la situación del actor no parece verse particularmente afectada por la omisión contra la cual se dirige el amparo, según sus propios dichos, de los cuales no se desprende la pertenencia efectiva a un partido político que, a su vez, pretenda postularlo como candidato.

Distinto es el caso del derecho electoral activo, es decir, del derecho a elegir. El reconocimiento expreso del derecho de sufragar, previsto en el art. 62, es modalizado por una regla constitucional específica, aplicable a los casos de elección de legisladores. En efecto, el derecho a elegir, cuando se trata de elegir diputados, está integrado por el art. 69 de la CCBA, que establece que “los diputados se eligen por el voto directo no acumulativo conforme al sistema proporcional” y que “(s)e renuevan en forma parcial cada dos años”. La Cláusula Transitoria Sexta determina la aplicación temporal de esta regla desde la segunda Legislatura, ya que dispone que “(l)a primera Legislatura establecerá el sistema que garantice su renovación en forma parcial a partir de la segunda Legislatura, inclusive”. Esto significa que, para el caso de la elección de diputados, el sistema ordenado por la Constitución implica el derecho de todo habitante, desde la segunda Legislatura en adelante, de votar cada dos años, para renovar parcialmente el cuerpo, derecho que el amparista estima afectado por la omisión denunciada.

Por lo demás, el actor es elector de la Ciudad, según lo ha certificado el Sr. Secretario del Tribunal.

Cabe concluir, entonces, que el actor está legitimado, pues la omisión alegada pone en cuestión su derecho a elegir, cada dos años, diputados para la renovación de la Legislatura.

### 3) La vía o acción elegida

#### a) La omisión como objeto de la acción de amparo

De acuerdo con el planteo del actor, la omisión de la Legislatura y del Gobierno afecta inminentemente su derecho a votar cada dos años para renovar la Legislatura. El derecho afectado está claramente circunscripto y no cabe duda de que afecta personalmente al actor —aunque también involucre al resto de los habitantes con derecho a votar—. Por su parte, cabe ampararse tanto frente a una acción que ponga en peligro el ejercicio de un derecho o lo suprima, como frente a una omisión que produzca el mismo efecto, siempre que se mencione la norma que impone la obligación de obrar. Así resultó, por ejemplo, en el amparo n° 869/01, que conoció este Tribunal por la vía del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Ciudad, recurso rechazado en esta instancia, acción que, sin embargo, tenía como sustento el

incumplimiento de obligaciones activas del Gobierno, emergentes de una ley, y que triunfara en la instancia de mérito.

b) La inminencia de la lesión

La segunda cuestión a tratar reside en el carácter de la lesión. Aunque hasta el momento el derecho invocado no se ha visto irremediadamente conculcado, el mantenimiento del status quo derivará necesariamente en la frustración del derecho a votar de acuerdo a las pautas establecidas en el art. 69 y en la Cláusula Transitoria Sexta de la CCBA. El paso del tiempo redundará en la imposibilidad de organizar debidamente la elección y, finalmente, en la imposibilidad de votar. Las pautas del Código Electoral nacional que, a falta de ley local reglamentaria, rigen la organización del acto electoral, imponen la urgente actividad de los poderes políticos, si se pretende respetar el derecho de votar tal cual lo establece la CCBA. De lo dicho surge que, sin compeler la actividad de los demás poderes, la lesión del derecho es de carácter inminente.

c) La existencia de una omisión manifiestamente ilegal y arbitraria

Dado que no existe un concepto “natural” de omisión, para constatar su acaecimiento es necesario identificar la existencia de una acción legalmente mandada o requerida. La omisión quedará configurada por el incumplimiento de esa acción mandada por el ordenamiento jurídico. En el caso examinado, no queda duda del contenido de la acción mandada: la sanción por parte de la Legislatura de una norma jurídica que posibilite la renovación parcial de la Legislatura. El artículo 69, tercer párrafo, de la Constitución de la Ciudad establece que:

“Los diputados duran cuatro años en sus funciones. Se renuevan en forma parcial cada dos años”.

La única excepción establecida por la Constitución a esta norma es la contenida en la Cláusula Transitoria Cuarta, que dispone que:

“La primera Legislatura puede, por única vez, y durante los primeros doce meses desde su instalación, modificar la duración de los mandatos del próximo Jefe de Gobierno, el de su Vicejefe y el de los legisladores del próximo período, con el fin de hacer coincidir las elecciones de autoridades de la Ciudad con las autoridades nacionales”.

Reforzando la regla del art. 69, y recalcando la excepcionalidad de la Cláusula Transitoria Cuarta, la Cláusula Transitoria Sexta dispone que:

“La primera Legislatura establecerá el sistema que garantice su renovación en forma parcial a partir de la segunda Legislatura, inclusive”.

El incumplimiento por parte de la primera Legislatura del mandato establecido por la Cláusula Transitoria Cuarta no elimina la omisión, ya que se mantiene la vulneración de la regla constitucional vigente, v. gr. el art. 69 de la CCBA, que establece la renovación parcial cada dos años. La falta de sanción de una norma que asegure la renovación parcial constituye una omisión

inconstitucional, que incumple lo mandado por el art. 69; y la pervivencia de esta situación arrastrará hacia el futuro un estado de cosas contrario al mandato de la Constitución. Ello así, dado que, de no mediar una medida judicial que ponga fin a ese estado de cosas, o una medida por parte de la propia Legislatura para corregirlo, no se producirá la renovación parcial del cuerpo, y la totalidad de los miembros de la segunda Legislatura se renovará al final del período, según lo pretende el proyecto de ley agregado durante el trámite.

d) Las objeciones a la procedencia del amparo planteadas por la Legislatura y el Gobierno

1. El “consentimiento” del actor y la supuesta afectación del derecho de los legisladores

La duración del mandato de los legisladores —y el eventual acortamiento del mandato de la mitad del cuerpo— no proviene del decreto de convocatoria, ni de las sentencias que haya dictado este Tribunal, sino de los propios términos del art. 69 de la CCBA, expresamente aplicable a la segunda Legislatura conforme a la Cláusula Transitoria Sexta.

El decreto 37/00, que convocó a elecciones de renovación de la Legislatura, no puede ni pudo modificar el mandato de los legisladores establecido por la Constitución, de modo que él debe ser leído a la luz de las reglas del art. 69 y de la Cláusula Transitoria Sexta de la CCBA. La única forma posible de renovar el cuerpo al final del mandato de la primera Legislatura era convocar a elecciones para el número total de cargos del cuerpo; la única forma de cumplir con la Cláusula Transitoria Sexta es convocar a elecciones para renovar la mitad del cuerpo. El cumplimiento de la Cláusula Transitoria Sexta exige necesariamente que, por una vez, la mitad del cuerpo abrevie su mandato, para permitir desde entonces la renovación parcial cada dos años. De modo que es absurdo alegar el “consentimiento del actor” o la “cosa juzgada” como hechos que habrían convalidado un mandato de cuatro años para todos los miembros de la segunda Legislatura, ante un caso de evidente desconocimiento de lo dispuesto por la Cláusula Transitoria Sexta. El mandato de los legisladores, desde la segunda Legislatura “inclusive” (cf. Cláusula Transitoria Sexta), queda, por exigencia constitucional, sujeto a una abreviación eventual que torne posible la renovación parcial, de modo que ninguna norma inferior pudo “consolidar” un derecho adquirido de sus legisladores a un mandato de cuatro años.

2. El supuesto transcurso del plazo de caducidad del art. 2, e, de la ley 16.986

La obligación de sancionar las normas que hagan posible la renovación parcial de la Legislatura surge del art. 69 de la CCBA, que es una norma permanente. La Cláusula Transitoria Sexta no hace más que señalar desde cuándo debe regir la renovación: desde la segunda Legislatura, inclusive. La obligación establecida por el art. 69 incumbe al Gobierno y a la Legislatura como cuerpo, y no se refiere en forma exclusiva tan sólo a la primera Legislatura. De modo que

la omisión inconstitucional se mantiene aún hoy, y seguirá manteniéndose con el transcurso del tiempo, en la medida en que los poderes políticos no sancionen las normas que tornen posible el cumplimiento del mandato de la renovación parcial cada dos años. Es evidente que el incumplimiento del mandato establecido por la Cláusula Transitoria Sexta a la primera Legislatura no ha extinguido la obligación: del incumplimiento de una obligación constitucional jamás puede derivarse la convalidación de un estado de cosas inconstitucional.

Así las cosas, la alegación por parte de la Legislatura y del Gobierno del transcurso del plazo de caducidad establecido por el art. 2, e, de la ley 16.986 es fútil. Si —aun por vía de hipótesis— se aceptara la aplicabilidad del plazo de caducidad a la situación de marras, la violación del derecho a elegir según lo establece el art. 69 se consumará transcurridos dos años del mandato de los legisladores; hasta tanto, la violación es inminente (e irremediable, si no se toman medidas que corrijan la omisión). Dado que el momento en que comienza a correr el plazo de caducidad en caso de omisión es “a partir de la fecha en que el acto... debió producirse” (cf. art. 2, e, ley 16.986), y el período dentro del cual la Legislatura debe dictar el acto debido no se ha agotado, el amparo “preventivo” —como lo califica el Procurador General de la Ciudad— ha sido interpuesto dentro del plazo hábil para ello.

De todos modos, dadas las consideraciones precedentes acerca del incumplimiento de preceptos constitucionales vigentes y operativos, el plazo del art. 2, e, de la ley de facto nº 16.986 ni siquiera resulta relevante para establecer la “caducidad” de la acción, toda vez que el incumplimiento permanente de la ley fundamental no habilita el comienzo del cómputo de ningún lapso dentro del cual resulte obligatorio ejercer la acción que aquí se intenta.

3. La supuesta inidoneidad del amparo para el caso. El remedio frente a la omisión inconstitucional

Otra de las objeciones alegadas por el Gobierno y la Legislatura es la supuesta inidoneidad del amparo para remediar la situación de inconstitucionalidad denunciada. En primer término, se sugiere que el amparista no ha demostrado la inexistencia de vías judiciales más idóneas. En segundo término, se sugiere que la acción de amparo no proporciona remedios adecuados para la violación alegada. Ambas objeciones deben ser rechazadas.

Sobre la idoneidad de la vía y, en consonancia con el carácter “rápido” y “expedito” que la CCBA asigna a la acción de amparo, basta con que el actor acredite la manifiesta ilegalidad o arbitrariedad del acto u omisión alegado, dado que, debido a la celeridad del proceso de amparo, es presumible que ésta sea la vía más idónea para enfrentar y remediar una situación que no requiere mayor debate y prueba, como la presentada en autos. Lino Palacio, comentando la redacción del art. 43 de la Constitución nacional —análoga, en lo sustancial, al art. 14 de la CCBA—, afirma que la idoneidad “es concepto que equivale estrictamente a celeridad o rapidez, porque si la norma citada

comienza refiriéndose a la ‘acción expedita y rápida de amparo’ y continúa aclarando que ésta sólo puede ser desplazada por otro ‘medio judicial más idóneo’, es obvio que éste debe ser más expedito y rápido que aquél” (cf. Palacio, L., La pretensión de amparo en la reforma constitucional de 1994, La Ley, 1995-D, p. 1241). Dada la inminente consumación de la violación del derecho afectado, la presunción de idoneidad del amparo está plenamente justificada y le corresponde al Estado, en su caso, demostrar la existencia de otras vías judiciales más idóneas —demostración que no surge de las contestaciones efectuadas por el Gobierno y la Legislatura—.

Del mismo modo cabe concluir sobre la adecuación de la acción de amparo, y en general sobre la actuación judicial, para remediar la violación alegada. Sostener que al Poder Judicial no le corresponde enfrentar a una omisión inconstitucional, significa tanto como resignarse a convalidar la omisión y echar por tierra el sistema de pesos y contrapesos diseñado, precisamente, para ajustar el ejercicio del poder, por parte de los órganos políticos, a lo prescrito por el texto constitucional. En palabras de Robert Alexy: “Como lo ha mostrado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal [alemán], en modo alguno un tribunal constitucional es impotente frente a un legislador inoperante. El espectro de sus posibilidades procesales-constitucionales se extiende, desde la mera constatación de una violación de la Constitución, a través de la fijación de un plazo dentro del cual debe llevarse a cabo una legislación acorde con la Constitución, hasta la formulación judicial directa de lo ordenado por la Constitución” (Alexy, R., Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 497).

En el caso bajo examen, el remedio frente a la omisión inconstitucional sólo puede consistir en el llamado a elecciones para renovar parcialmente el cuerpo legislativo.

Previamente debe decidirse cuáles de los diputados de la segunda Legislatura cesan en sus cargos, a ser renovados en la elección. Razones de prudencia política podrían aconsejar intimar a la Legislatura a que, en un plazo perentorio, señale quiénes serán los diputados que deban cesar en su mandato, bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, la selección sea efectuada por el Tribunal. Conviene reiterar que no se afecta así derecho alguno de los diputados cuya banca deba renovarse, ya que la Cláusula Transitoria Sexta ordena claramente la renovación parcial desde la segunda Legislatura, de modo que todos los miembros que la componen están expuestos —por previsión constitucional expresa— a una “abreviación” —si así cabe mencionar, para hacerme entender— de sus mandatos, necesaria para hacer efectiva la renovación parcial. En verdad, no se trataría de una “abreviación”, sino, antes bien, visto desde otro atalaya —el postulado por la acción de amparo al denunciar la infracción constitucional—, de una “prolongación” indebida de algunos mandatos.

Cumplido ese paso, corresponde ordenar al Poder Ejecutivo de la Ciudad que convoque a elecciones de renovación parcial de la Legislatura.

El remedio resulta, así, perfectamente compatible con la naturaleza del amparo, cuya sentencia debe contener “la determinación precisa de la conducta a cumplir, con las especificaciones necesarias para su debida ejecución” y “el plazo para el cumplimiento de lo resuelto” (art. 12, incs. b y c, ley 16.986).

En conclusión —y así voto—, la acción de amparo interpuesta por el actor es plenamente admisible.

¿Qué decisión ha de adoptarse sobre el fondo de la cuestión?

La respuesta a esta pregunta ya ha sido adelantada al abordar aspectos vinculados con la admisibilidad de la acción: la existencia de un derecho constitucional afectado, la existencia de una omisión inconstitucional y el sentido del remedio que debe adoptarse para superar la omisión inconstitucional. Quiero, sin embargo, referirme aquí a algunos argumentos vertidos por el Gobierno y por la Legislatura para justificar su proceder.

1) La contestación de la Legislatura adolece de un error de encuadramiento, respecto de la demanda, que condena a la irrelevancia a la mayoría de los argumentos vertidos. Para la línea argumental adoptada en el escrito de contestación, la demanda está —de acuerdo con el representante de la Legislatura— encaminada a cuestionar la validez constitucional de la ley n° 124. Dado este punto de partida, el escrito afirma la compatibilidad de la ley n° 124 con la Cláusula Transitoria Cuarta, argumenta a favor de su razonabilidad, cuenta el plazo de caducidad para la presentación del amparo desde la fecha de publicación de la ley, etcétera. Sin embargo, la demanda no cuestiona el contenido de la ley n° 124, sino, antes bien, la omisión que provoca el incumplimiento del mandato constitucional de renovación por mitades. Aunque la ley n° 124 sea perfectamente compatible con lo dispuesto por la Cláusula Transitoria Cuarta, el problema legal traído a colación es el incumplimiento de lo dispuesto por el art. 69 y por la Cláusula Transitoria Sexta, cuestión frente a la que los argumentos de la Legislatura poco dicen.

2) Un segundo argumento deslizado tanto por la Legislatura como por el Gobierno está dirigido a limitar la aplicación del mandato de renovación parcial cada dos años del art. 69. De acuerdo con esta línea argumental, la renovación parcial sólo cabe cuando los mandatos duren cuatro años: por ende —reza el razonamiento—, como el mandato de la segunda Legislatura es más breve, la exigencia de renovación parcial no le es aplicable. Sin embargo, el argumento prescinde de la letra clara de las Cláusulas Transitorias Cuarta y Sexta. De acuerdo con la Cláusula Transitoria Cuarta “La primera Legislatura puede, por única vez, y durante los primeros doce meses desde su instalación, modificar la duración de los mandatos del próximo Jefe de Gobierno, el de su Vicejefe y el de los legisladores del próximo período, con el fin de hacer coincidir las elecciones de autoridades de la Ciudad con las autoridades nacionales”. La Cláusula Transitoria Sexta, a su vez, dispone que: “La primera Legislatura establecerá el sistema que garantice su renovación en forma parcial a partir de la segunda Legislatura, inclusive”. Esto significa, sin que quepa mayor duda,



que el propio constituyente aceptó que la primera Legislatura redujera el mandato establecido en el art. 69 para la segunda Legislatura (“y el de los legisladores del próximo período”) pero le impuso, de todos modos, el cargo de garantizar su renovación parcial. Dicho en otros términos, del propio juego de las Cláusulas Transitorias Cuarta y Sexta surge la obligación de que la renovación parcial se lleve a cabo aun cuando el mandato de la segunda Legislatura sea menor a cuatro años. La solución no carece de racionalidad: tiende a garantizar la puesta en marcha lo antes posible del sistema de renovaciones parciales, aun bajo el costo de que algunos legisladores tengan un mandato muy reducido. El costo, sin embargo, era previsible, y es consecuencia directa del efectivo ejercicio de una facultad discrecional de la primera Legislatura, v. gr., la reducción de los mandatos de las futuras autoridades.

3) Un tercer argumento compartido por las contestaciones del Gobierno y de la Legislatura, que —desafortunadamente— se ha vuelto clásico en las respuestas gubernamentales frente a alegaciones de inconstitucionalidad, consiste en asignar a la omisión en cuestión el carácter de asunto “no justiciable”, acto propio de la “zona de reserva” o de las “facultades privativas” de los poderes políticos, “acto institucional”, “decisión del Poder Legislativo ajena al control jurisdiccional” y calificaciones similares, todo con el evidente sentido de mantener fuera del control judicial el ejercicio por parte de los órganos políticos de mandatos establecidos por el texto constitucional. La pretensión articulada en el escrito de contestación de la Legislatura lleva estos argumentos al terreno de la exageración: afirma que “cualquiera sea el acierto de la interpretación que de la Constitución hizo la Legislatura, lo decisivo es que es el órgano al que la propia Constitución confiere tal facultad”. Esto implica tanto como afirmar que la Legislatura tiene completa discrecionalidad para interpretar la Constitución a su antojo, sin posibilidad alguna de control judicial, aunque la interpretación sea manifiestamente contraria a lo dispuesto por el texto constitucional. Es evidente que esta afirmación no se compadece con un modelo republicano, de pesos y contrapesos, propio de la democracia constitucional, en la que todo poder —incluso la Legislatura, representante de la voluntad popular— está sometida a un sistema de límites y vínculos marcados por la Constitución. Es al Poder Judicial a quien corresponde revisar la compatibilidad de los actos y omisiones de los órganos políticos con aquellos límites y vínculos positivos establecidos por la Constitución.

La actora eligió la vía del amparo por las razones que aduce y que fueron supra examinadas en punto a su concurrencia. Esto deja al TSJ frente a la necesidad de determinar, en principio, si el sistema constitucional argentino, según las facultades que confiere a sus poderes judiciales, le permite examinar los fundamentos de la acción incoada.

Previo es recordar que el art. 5º, CN, prescribe que: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación

primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones” —la cursiva es propia—. En línea con el precepto transcrito, el art. 1º de la CCBA dispone que la Ciudad de Buenos Aires: “...conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma representativa y republicana...” —la cursiva es propia—. No está en tela de juicio, pues, la adecuación de la norma constitucional local a las prescripciones de la Constitución nacional.

Como no podía ser de otro modo, la tésis asignada al citado art. 5º conduce al texto del art. 116 de la CN (anterior art. 100) en cuanto atribuye “a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Nación”, con las reservas que fija. En consonancia con ello, la ley nº 27 (promulgada el 16/10/1862) manda al Poder Judicial “sostener la observancia de la Constitución Nacional, prescindiendo, al decidir las causas, de toda disposición de cualquiera de los otros poderes nacionales, que estén en oposición con ella” (art. 3); así como a no intervenir “en ninguno de los casos en que, compitiendo ese conocimiento y decisión a la jurisdicción de la Provincia no se halle interesada la Constitución ni ley nacional alguna” (art. 5) —la cursiva es propia—. Cabe recordar, en este punto, que la actora funda su acción en la violación del art. 37 de la CN que, en cuanto aquí interesa, “garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en su consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”. De lo expuesto se sigue que la Constitución nacional y, en consecuencia, la CCBA, está interesada (en sentido jurídico) en la disputa entablada en esta litis, en la que el actor dice violado su derecho de elección de autoridades legislativas (diputados), según la regulación constitucional. De tal suerte, toda vez que ese interés de orden constitucional nacional se traslada al orden constitucional local por vía del resguardo de las normas y competencias transcritas (cf. arts. 62 y 69, Cláusulas Transitorias Cuarta y Sexta de la CCBA), queda justificada la intervención del TSJ para restituir a su quicio el sistema representativo y republicano local que las constituciones bajo examen mandan respetar.

Sin embargo, resta aún por despejar, si el plexo jurídico descrito permite al TSJ, en ejercicio de su competencia originaria, decidir si esta acción de amparo conlleva el conocimiento de las cuestiones electorales articuladas por la actora, a pesar de que esa decisión implica la posibilidad de juzgar (jus dicere) sobre el contenido de los arts. 62 y 69 y de las Cláusulas Transitorias Sexta y Cuarta de la CCBA, en la medida en que resultan transgredidas por omisión y por parte de la Legislatura local. Ello implica pronunciarse sobre la actividad (o inactividad) de otro de los órganos de poder local, en punto a la renovación parcial de sus integrantes, cuestión que, se podría aducir, es política y, como tal, excluida del conocimiento de los tribunales.

Fuerza es reconocer que hasta cierto momento del desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación predominaba la doctrina de la no justiciabilidad de las denominadas cuestiones políticas, tales como el examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes o en procesos electorales —o su ausencia, agrego aquí— (Fallos: 53:420; 141:271; 143:131; 189:155; 210:855; 238:283; 248:61; 252:54; 256:47 y 192: 257:155; 263:263 entre muchos otros), siguiendo numerosos pronunciamientos de la Suprema Corte de los EE.UU. (cf. “Gibbons v. Ogden” —1824—, “Munn v. Illinois” —1877—, “Veazie Bank v. Fenno” —1869— , “Luther v. Borden” —1849—, “Texas v. White”—1868—).

Sin embargo, a partir de la posición del juez Boffi Boggero (Fallos: 251:472; 256:11 y 556; 256: 556; 257:57 y 105, y sus citas) y de una calificada corriente doctrinal (Bidart Campos, G.J., Derecho Constitucional, t. I, 711-798; idem, Las cuestiones políticas. Su justiciabilidad, LL, 120-1045; idem, La jurisdicción judicial y las cuestiones políticas, ED, 9-915; Boffi Boggero, L.M., La justiciabilidad de las cuestiones políticas y su contribución al retorno integral a la república, en el libro Tres centenarios de la Corte Suprema de Justicia; Tresguerras, J.L., Derecho constitucional comparado. Ejercicio arbitrario de la autoridad política, LL, 21/11/68. Sobre la jurisprudencia de la CSJN en materia de cuestiones políticas, véase Imaz, E., Rey, R. y Palacio, L., El recurso extraordinario, ps. 42-52; Lozada, S.M. Cuestiones políticas o no justiciables, ED, 2-1) en parejo sentido, se desarrolló la posición opuesta; esto es, la de la intervención judicial en determinados casos en los que se hallan en tela de juicio cuestiones habitualmente denominadas políticas. Con apego a los tópicos debatidos en esta causa, resulta atinado reproducir, en lo que concierne a este asunto, los considerandos del voto en disidencia del Juez Boffi Boggero in re “Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Guerrero, Juana Ana Soria de c/ Bodegas y Viñedos Pulenta Hnos. S.A.” (Fallos: 256:556), porque ponen a la controversia en su justo punto. Con cita de sus votos en Fallos: 243:260, 264, el citado juez dijo entonces: “Que los poderes políticos deben ejercer sus facultades respectivas sin afectar los derechos y obligaciones establecidos por el ordenamiento jurídico, porque lo contrario transformaría las facultades privativas en facultades sin control de los jueces”. Y estimó: “Que ello es así porque una cosa significa la política en sí misma y otra es el derecho político que regula jurídicamente la vida de aquélla; y una es, en consecuencia, la política en materia de elecciones y una muy diferente es el derecho electoral que regula”, para agregar que: “...cuando las transgresiones de los poderes políticos afectan la materia sometida a la competencia jurisdiccional de esta Corte, se impone la sustanciación de las causas respectivas para decidir en consecuencia, sin que esos Poderes del Estado puedan legítimamente alegar que se trata del ejercicio de facultades privativas (Fallos: 147:286)”. Cabe señalar que esta parte de su disidencia concluyó con la remisión a numerosos votos pronunciados por él en casos sometidos al conocimiento de la Corte Suprema, tales como los registrados en Fallos: 248:61 y 66; 253:386. 389; causas S. 4252 “Presidente de la Cámara Federal

Dr. Alfredo Masi s/ plantea cuestión al Tribunal” y S. 4253 “Juez Federal Dr. Guerello s/ plantea cuestión al Tribunal”, sentenciadas el 27/6/63, entre otras.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al pronunciarse en la causa “Ciriaco Colella c/ S.A. Fevre y Basset y/u otro”, el 9/8/67 (Fallos: 268:352), precedida por un enjundioso dictamen del Procurador General acerca de la inteligencia aplicable al art. 72 de la CN, reiteró unánimemente que la jurisprudencia del Tribunal acerca de sus facultades jurisdiccionales no alcanzan, como principio, al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes (Fallos: 256:556 y sus citas). No obstante, estableció que esa jurisprudencia “no es aplicable cuando una de las partes hace valer un derecho subjetivo... contra obligaciones impuestas por una ley que no llegó a ser tal, sobre la base de la invalidez que le atribuye a su promulgación. En efecto, en el precedente mencionado de Fallos: 256:556 se dijo que el principio que allí se enuncia cedería en el supuesto de demostrarse la falta de los requisitos mínimos indispensables que condicionan la creación de una ley...” (considerandos 3º y 4º).

Para concluir en que “desde que en el caso se ha declarado por el a quo que no existe promulgación válida, resulta evidente que la de autos es una de las causas que el art. 100 de la Constitución somete al conocimiento de esta Corte. Por ello, y de acuerdo con lo resuelto en Fallos: 189:156 —donde se entró a conocer de una cuestión similar a la del sub iudice—, así como por las demás razones que aducen la Cámara a quo y el Señor Procurador General, no hay duda que se propone a decisión de esta Corte una cuestión justiciable” (considerando 5º).

La doctrina precedentemente expuesta, también recogida por la Suprema Corte de EE.UU. a partir del fallo recaído en “Baker v. Carr” (1962), quedó establecida —sujeta a los recaudos fijados por el más alto Tribunal de Justicia— y reiterada (v.gr.: en la sentencia recaída en la causa “Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía-BCRA) s/ amparo” (cf. considerandos 17 a 21, ambos inclusive), del 27/12/90 y en numerosos precedentes recientes (cf. Fallos: 311:2580; 317:341, considerando 6º, voto por sus fundamentos del Juez Nazareno; Fallos 316:240, considerandos 17 y 18, 318:1969, considerando 3º, entre otros).

Por último, este mismo TSJ ha tenido la oportunidad de abordar la cuestión en autos “Partido Justicialista y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Legislatura) s/ nulidad”, resuelto el 14 de julio de 1999. En ese asunto, en el que se consideró justiciable el acto de designación de los miembros de la Auditoría General de la Ciudad, el Tribunal dedicó varias consideraciones al tema y refirió la ya mencionada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En esa oportunidad, el Tribunal dijo:

“cabe señalar que la evolución jurisprudencial reseñada no es en absoluto casual, sino que, antes bien, es consecuencia del descrédito teórico en que han caído nociones tales como ‘cuestión política no justiciable’, ‘acto de gobierno’ o ‘acto institucional’, en la medida en que han sido empleados como

excusa para excluir de la revisión judicial a actos de los poderes políticos, aun cuando estos afectaran derechos y garantías constitucionales”.

Y concluía el Tribunal:

“(E)s que no puede hablarse con propiedad de supremacía de la Constitución, si quien está encargado de controlar la legitimidad constitucional de los actos es el propio poder que los emite. La división de poderes significa, en la filosofía política de El Federalista, que ha inspirado nuestro modelo republicano, separación de funciones y control mutuo de su ejercicio” (cf. Constitución y Justicia [Fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires], Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 1999, t. I, p.170).

4) Por último, es menester referirse al supuesto “hecho nuevo”, es decir, a la presentación, en la Legislatura, de un proyecto de ley firmado por diputados de varios sectores políticos, en el que se establece la renovación parcial de la Legislatura por mitades a partir del 10 diciembre de 2005 (cf. art. 1 del Proyecto de Ley agregado en autos). La presentación de este proyecto de ley en nada cambia la situación debatida en autos, por las siguientes razones: en primer lugar, no está vinculada con la pretensión procesal articulada por el actor, que se refiere a la falta de renovación parcial que concierne a la actual Legislatura, y no a las del futuro. En todo caso, se trata de un remedio incongruente con el solicitado por el amparista —relacionado sólo con un eventual perjuicio futuro—, esto es, no alegado en el amparo. En segundo lugar, precisamente en razón de aquello que inmediatamente antes fue expresado, de inhibir ese proyecto la acción y el resultado solicitados por el amparista, ello constituiría la mejor prueba de la falta de inminencia de la lesión indicada en el amparo, cuestión que, según hemos ya visto, dista de poder obtener, en el caso, esa calificación. En tercer lugar, el llamado hecho nuevo tampoco soluciona la situación a futuro, en la medida en que estamos sólo frente a un proyecto de ley, no susceptible —hasta tanto sea aprobado— de modificar el estado de cosas reputado inconstitucional. En cuarto lugar, el temperamento de la Legislatura, al enviar un proyecto de ley destinado a cumplir con lo establecido en los arts. 69 y en la Cláusula Transitoria Sexta, aunque sólo desde el 10 diciembre de 2005, es contradictorio con lo sostenido por la Legislatura y por el Gobierno en sus respectivas contestaciones, en el sentido de que no existe omisión inconstitucional de la Legislatura. Si el incumplimiento del mandato de la Cláusula Transitoria Sexta por parte de la primera Legislatura se hubiera agotado con la primera renovación legislativa, tal como se sostiene en las contestaciones, no se entiende por qué razón sería necesario un proyecto de ley como el propuesto. La presentación de un proyecto de ley tendente a sanear el incumplimiento de lo establecido por el art. 69 y la Cláusula Transitoria Sexta constituye, en lenguaje judicial, un reconocimiento implícito, por parte de la representación de la Legislatura o, cuando menos, por parte de los legisladores que lo suscriben, acerca de la persistencia de una omisión inconstitucional.

Por todo ello, corresponde:

a) Hacer lugar al amparo promovido y declarar ilícita la omisión de la Legislatura consistente en no dictar la ley que permita, a partir de la segunda Legislatura, la renovación parcial de las bancas de diputados.

b) Intimar a la Legislatura para que señale, en el plazo de diez días corridos desde la notificación de esta sentencia, quiénes serán los diputados que deben cesar en sus mandatos, bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, la selección sea efectuada por este Tribunal.

c) Cumplido ese paso, ordenar al Poder Ejecutivo de la Ciudad que convoque a elecciones para la renovación parcial de la Legislatura de la Ciudad.

LA JUEZA ALICIA E. C. RUIZ DIJO:

¿Resulta competente el Tribunal para conocer en la acción interpuesta?

El Tribunal Superior de Justicia tiene competencia en materia electoral y de partidos políticos en virtud de lo establecido en el inc. 6º del art. 113 de la CCBA. La Constitución no distingue, ni establece matices en orden a la amplitud de esa materia y sólo se limita a enunciarla.

Con anterioridad ya señaló el Tribunal que, “toda la competencia electoral hasta tanto se cree por ley un tribunal electoral se encuentra concentrada en este Tribunal Superior de Justicia” (Acordada Electoral, nº 1, 21/3/99). De manera que aquellos asuntos electorales, de partidos políticos o donde se aleguen violaciones de los derechos políticos de los ciudadanos, habilitan el conocimiento originario de este Tribunal.

¿Es admisible la vía?

El actor invoca la afectación de sus derechos electorales (art. 62 CCBA y art. 37 CN) y deduce una acción de amparo. La procedencia de la vía escogida debe valorarse en el marco de lo dispuesto por el art. 14 CCBA que dice: “Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.

Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.

El agotamiento de la vía administrativa no es requisito para su procedencia.

El procedimiento está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad. Todos los plazos son breves y perentorios. Salvo temeridad o malicia, el accionante está exento de costas.

Los jueces pueden declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva.”

La presentación en análisis reúne las condiciones requeridas por la disposición constitucional para ser admitida y por ello resultan insustanciales las extensas objeciones que, en este punto, formulan la Procuración de la Ciudad y la Legislatura. No se sostiene, por ejemplo, la invocación del plazo de caducidad del art. 2do. inc. e) de la ley 16.986 en un proceso que “...está desprovisto de formalidades procesales que afecten su operatividad” (art. 14 CCBA). Más aún cuando el agravio del accionante remite a derechos no renunciables, cuya existencia y extensión deben ser interpretadas de acuerdo al principio de buena fe (art. 10 CCBA). En el mismo sentido, he de reiterar que la acción de amparo es una acción principal. Ni es subsidiaria, ni es heroica, ni es residual ni es de excepción, y sólo cede ante la existencia de un medio exclusivamente judicial, más idóneo, esto es, más expeditivo y rápido (conforme mis votos en expte. n° 482/00 “Sandez, Carlos Armando c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo s/ recurso de queja por denegación de recurso de inconstitucionalidad” y expte. n° 679/00 “Tanus, Silvia c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo (art. 14, CCBA) s/ recurso de queja por recurso de inconstitucionalidad denegado”).

¿Es procedente la acción interpuesta?

El conflicto traído a decisión por la actora exige la consideración simultánea de normas permanentes y no permanentes de la CCBA, en particular del art. 69 tercer párrafo y de las disposiciones transitorias cuarta y sexta, a partir de un principio hermenéutico insoslayable que consagra el carácter operativo de toda disposición constitucional.

La regla general aplicable a la duración de los mandatos y a la renovación de los legisladores locales aparece en el art. 69, párrafo 3ero., CCBA, que dice que los diputados duran cuatro años en sus funciones y se renuevan en forma parcial cada dos años.

El sistema que debe garantizar la renovación parcial de los legisladores, fue delegado por el constituyente a la primera legislatura, y siempre que se reunieran determinadas condiciones específicas –como explicaré más adelante- para que se hiciera efectivo a partir de la segunda integración de ese cuerpo (conf. arg. cláusula transitoria 6ta. CCBA).

La cláusula transitoria 6ta. CCBA define, entonces, cuál es el órgano competente y cuál es la obligación específica (fijar el sistema de renovación parcial de los legisladores). Es cierto, que la citada cláusula indicó a la primera legislatura como la destinataria directa de ese mandato. Cierto es también, que la obligación mencionada aún permanece incumplida.

Si como se afirmara más arriba, el principio es la operatividad de los preceptos constitucionales, la exigencia de establecer el modo en que el poder legislativo local (como órgano permanente del estado) ha de renovarse, subsiste en forma plena por imperio de la propia Constitución de la Ciudad. El cumplimiento de ese mandato constitucional recae en quienes componen la segunda legislatura. De allí que, en ningún caso, ellos podrían argüir que no les corresponde asumir la determinación del sistema que viabilice la renovación parcial de sus miembros.

La fuerza normativa de la Ley Fundamental de la Ciudad impide cualquier interpretación que alegue la caducidad tácita de los mandatos que el constituyente impuso a los poderes constituidos (conf. art. 4, CCBA).

El proceso de autonomía de la Ciudad, como este Tribunal muchas veces señaló, transcurre de manera compleja y progresiva. Es de público conocimiento que la creación de las instituciones vinculadas a la autonomía de la Ciudad no ha seguido siempre el cronograma que fuera fijado por el constituyente federal y por el constituyente local. Sin embargo, esta circunstancia no deroga ninguno de los mandatos establecidos ni por la Constitución Nacional ni por la CCBA, ni autoriza a postergar indefinidamente su efectivización.

No podría sostenerse con fundamento constitucional, que la cláusula transitoria sexta impone una obligación, pero guarda silencio en cuanto al momento en que ella debe materializarse. En efecto, una lectura armónica de las cláusulas transitorias sexta y cuarta aclara el límite temporal previsto en la CCBA.

La cláusula cuarta autorizaba a la primera legislatura a modificar la duración de los mandatos del jefe y vicejefe de gobierno y de los legisladores del período siguiente "...con el fin de hacer coincidir las elecciones de autoridades de la Ciudad con las autoridades nacionales". La sanción de la ley 124 importó el ejercicio de aquella facultad mediante el recurso de reducir los mandatos de las autoridades indicadas en la cláusula transitoria cuarta. En consecuencia, recién con la tercera integración de la legislatura los mandatos habrán de durar cuatro años como lo impone el art. 69 CCBA, lo que posibilita la renovación parcial por mitades, al cabo de los dos primeros años de su ejercicio. En esa tercera legislatura, y por única vez, treinta de los diputados habrán de permanecer sólo dos años en sus cargos.

Así pues, la actual Legislatura es el órgano competente que debe, en principio, y con el tiempo suficiente de acuerdo a los plazos previstos en la legislación electoral, aprobar el sistema de renovación parcial de legisladores (conf. art. 69 de la CCBA).

Por ello, el actor tiene sólo razón parcial. Tiene razón al sostener la fuerza normativa de la CCBA y la plena vigencia del mandato constitucional de establecer un sistema de renovación parcial de la Legislatura. Pero yerra y no tiene razón jurídica, en cuanto argumenta que esa renovación debe efectivizarse respecto de la segunda Legislatura. Esta afirmación no tiene



sustento constitucional, ya que conduce a una paradoja consistente en que por la vía de acatar una disposición de la constitución de la Ciudad habría de incurrirse en la violación de otras normas de mayor o igual jerarquía.

Una interpretación sistemática lleva a sostener que la renovación por mitades de los legisladores está prevista constitucionalmente (art. 69 CCBA) a partir del momento en que sesenta legisladores hayan sido electos por un período de cuatro años, lo que implica que, al menos por una única vez, treinta de ellos cesarán a los dos años. Ese supuesto, desde la sanción de la CCBA, recién se concretará con la tercera legislatura y, por ende, es coherente que sea para ese período que se ponga en práctica el sistema de renovación parcial de legisladores.

Esta solución respeta la competencia del órgano y el procedimiento ordenados por el constituyente local. También garantiza los derechos de los ciudadanos que votaron en los últimos comicios para autoridades legislativas locales, sin que existiera ninguna norma referida a la renovación parcial. El sistema representativo necesita reglas claras y el cuerpo electoral debe saber fehacientemente y por anticipado por cuánto tiempo elige a sus mandatarios.

El Tribunal no podría, sin apartarse de la constitución, sustituir súbitamente al órgano designado en la CCBA para instaurar el sistema de renovación parcial y periódica de legisladores, como pretende el actor.

Es un imperativo para todos los poderes públicos que cada uno de ellos actúe dentro de las competencias asignadas por el constituyente y sólo una omisión flagrante e irremediablemente morosa, habilitaría la intervención del Tribunal para garantizar la plena vigencia de las normas constitucionales involucradas.

Como ya fue destacado no hay hasta aquí omisión alguna, y el proyecto de ley agregado a estos actuados, indica un principio de cumplimiento en tiempo útil por parte de la Legislatura de la obligación que le fue impuesta por la constitución local.

Son estas consideraciones las que determinan que el amparo deba desestimarse, y así voto.

EL JUEZ GUILLERMO A. MUÑOZ DIJO:

1)

A) La Legislatura de la Ciudad y la Procuración General han planteado reparos a la admisibilidad del amparo.

Sucintamente expresadas, las cuestiones que, a juicio de las accionadas, obstarían la viabilidad del amparo serían:

a) que se trata de una acción para revocar mandatos, que no reúne los recaudos del art. 64, CCBA;

- b) que la demanda se ha planteado en forma extemporánea, pues el plazo de caducidad para accionar se computa desde la publicación del decreto nº 37/00, que convocó a elecciones legislativas;
- c) que la parte actora consintió la ley nº 124 y el decreto nº 37/00,
- d) que el actor no acreditó su calidad de elector del distrito;
- e) que no se presenta un “caso”;
- f) que se invade la zona de reserva de la Legislatura pues sólo ella es el “juez” de la validez de los derechos y títulos de los legisladores;
- g) que la demanda se debió plantear cuando aún se encontraba en funciones la primera legislatura;
- h) que el actor no ha demostrado la inutilidad de las vías judiciales ordinarias para atender el caso;
- i) que se trata de una decisión discrecional de la Legislatura, ajena al control judicial.

B) Las objeciones deben desestimarse.

Por las razones expresadas en la causa Louzan a las cuales me remito, los hechos debatidos encuadran en la competencia electoral del Tribunal, pues lo que el actor demanda es que se renueve parcialmente, mediante elecciones, la legislatura.

El control judicial de la actividad o inactividad legislativa no se encuentra vedado por disposición alguna de la Constitución local. Si la cuestión traída por la parte actora trata “sobre puntos regidos por esta Constitución” (art. 106, CCBA), corresponde al conocimiento y decisión del Poder Judicial de la Ciudad. El rechazo del control judicial de la inactividad del órgano legislativo en el cumplimiento de los mandatos constitucionales configura una lesión a la garantía de la protección judicial establecida en el art. 25 del pacto de San José de Costa Rica y ataca lo dispuesto en el art. 12 inc. 6 de la CCBA. El Sr. Corach, como bien lo indica el Juez Maier en su voto, requiere se le permita ejercer el derecho a elegir que le reconoce el art. 64 de la CCBA. Hace más de 40 años el juez Boffi Boggero ya había enseñado que una cosa es la política y otra muy distinta el derecho que rige esa actividad política. Cuando el debate es sobre los derechos de los habitantes, deben cesar las alusiones a esa forma absolutista de considerar las potestades públicas, que las pretende ajenas al control de los jueces. No se trata aquí de juzgar el título de los legisladores, sino de considerar si un elector tiene derecho a expresar su preferencia electoral en unos comicios que, según él lo entiende, debe ser convocado por los poderes públicos. La cuestión es justiciable y la demanda plantea un “caso” que los tribunales tienen que resolver.

No es correcto, ni procesalmente leal, tergiversar la demanda para luego responder a aquello que no fue planteado por el actor. En ninguna parte el Sr. Corach peticiona la revocatoria de mandatos, instituto de naturaleza política

que supone la continuidad legítima del plazo del mandato. El actor —por el contrario— considera ilegítima la continuidad en el ejercicio de ciertos mandatos y que ello obliga a convocar a elecciones a la brevedad.

La inadmisibilidad de una acción por impugnar actos consentidos solo es predicable frente a actos singulares y no a normas. Las leyes no se consienten, la voluntad de los ciudadanos resulta irrelevante para darles vigencia. La legislación local no fijó un plazo de caducidad o prescripción para accionar directamente por la inconstitucionalidad de la ley. Frente a ello, no puede plantearse —al menos, seriamente— el consentimiento o la pérdida de la posibilidad de cuestionar la validez constitucional de una norma o de la omisión en dictarla.

Tampoco resulta atinado el planteo respecto del plazo para accionar establecido en el art. 2, inc. e), de la ley 16.986. Al demandarse por la omisión de una conducta cuya realización no tiene un plazo determinado, no pudo haber transcurrido el término señalado en la ley. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en la medida en que aún es posible disponer la renovación parcial de la segunda legislatura, el planteo es oportuno.

El informe de la Prosecretaría Electoral indica el carácter de elector del Sr. Corach. Esa circunstancia deja sin sustento la defensa de falta de legitimación activa.

La idoneidad de las vías ordinarias para ventilar la cuestión, debió ser acreditado por quien pretende que esa circunstancia obsta la admisibilidad del amparo. Por no haberlo efectuado así la demandada, el reparo debe desestimarse.

El argumento de que el sistema de renovaciones parciales de los legisladores importa una rareza no es feliz. En primer lugar, porque se trata de un mecanismo expresamente establecido por la Constitución. En segundo término, porque el instituto de la renovación parcial está profundamente arraigado en nuestra cultura institucional. Incorporado al orden federal por la Constitución de 1853 y mantenido tras las sucesivas reformas, tiene como antecedentes la Constitución de 1819, Sección II, Cap. I, art. VII; la Constitución de 1826, Sección VII, Cap. 1, art. 16 y el proyecto de Constitución para la República Argentina de Pedro de Angelis, Título IV, Sección Séptima, art. 64. Algo similar puede afirmarse respecto a la cultura político-institucional de la Ciudad de Buenos Aires. Esa es la solución que previó el art. 5 de la ley del 6 de mayo de 1853, el art. 34 de la ley 1260, el art. 5 de la ley 5098 y el art. 7 de la ley 19987.

Por lo expuesto en este punto, la demanda es admisible y el Tribunal está en condiciones de examinarla cuestión de fondo planteada por el accionante.

2) Sostiene el actor que en función de lo dispuesto en la cláusula transitoria sexta para garantizar la renovación parcial de los legisladores, la primera legislatura incurrió en una omisión legislativa, y la segunda legislatura, al guardar silencio sobre la cuestión en la ley 124, está en vías de incurrir en la

misma actitud omisiva. Por lo tanto solicita que se intime a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires para que dentro de los plazos legales establezca el sistema que garantice la renovación parcial de la presente legislatura.

La situación de hecho que pretendió solucionar la cláusula transitoria sexta está íntimamente vinculada a otras circunstancias fácticas que también fueron reguladas por la Constitución.

En efecto, los debates de la Convención Constituyente muestran la preocupación por buscar mecanismos que permitieran superar las asincronías provocadas por la forma en que se concretaron los primeros pasos del proceso de institucionalización de la ciudad.

El problema que los convencionales tuvieron que afrontar fue el de articular algunas cuestiones básicas e interdependientes para, de esta manera corregir los desajustes que entre ellas se habían producido en la etapa preconstitucional. Esas cuestiones eran: la necesidad de unificar el término de los mandatos de los legisladores y del Poder Ejecutivo; la conveniencia de evitar la separación de las elecciones locales y nacionales; la necesidad de establecer un mecanismo de renovación parcial; el inconveniente de que éste condicionara a los legisladores cuando regularan el futuro sistema electoral.

La solución, en algún caso definitiva y en otros secuencial y temporalmente escalonada, de esos núcleos problemáticos fue plasmada en el art. 69 y en las cláusulas transitorias cuarta y sexta.

3) En lo esencial, y para lo que ahora importa, es preciso tener en cuenta que según lo dispuesto por el art. 69 de la CCBA los diputados duran cuatro años en sus funciones y se renuevan parcialmente cada dos años.

De la norma citada se desprende que la adopción de cualquier sistema de renovación parcial está supeditado al cumplimiento de dos requisitos: a) que los mandatos de los legisladores sean de cuatro años; b) que la renovación se efectúe cada dos años.

No se trata ésta de una interpretación posible entre otras también válidas. Se trata de la solución normativa expresamente adoptada por el art. 69 de la Constitución y luego ratificada por la cláusula transitoria sexta.

En dicha cláusula se expresa que los diputados de la primera legislatura duran en sus funciones, por única vez, desde el día de la incorporación hasta el día de cese del mandato del Jefe de Gobierno. A renglón seguido agrega que: "la primera legislatura establecerá el sistema que garantice su renovación en forma parcial a partir de la segunda legislatura, inclusive".

Teniendo en cuenta la omisión denunciada por el actor cabe preguntarse ¿por qué la Constitución impuso un sistema que garantice la renovación parcial de la segunda legislatura y no de la primera que aún no había sido elegida?; ¿por qué la Constitución establece que la norma permanente contenida en el art. 69 no será de aplicación a la primera legislatura?

La respuesta es sencilla y surge con nitidez de los textos constitucionales. Como en la primera parte de la cláusula sexta se reduce la duración de la primera Legislatura a menos de cuatro años, durante ese período no se satisfacen los presupuestos exigidos por el art. 69 para la renovación parcial. El principio que surge de ambas disposiciones es claro: la renovación parcial solo es posible cuando los mandatos duran cuatro años. Consecuentemente, ésta recién se podrá hacer válidamente efectiva a partir del primer período en el cual la Legislatura dure ese tiempo. Al momento de sancionarse la Constitución, ese primer período coincidía con el de la segunda Legislatura.

Pero ocurre que, en ejercicio de las facultades delegadas por la cláusula transitoria cuarta, la primera Legislatura redujo el mandato de los legisladores que integrarían el próximo período, para hacer coincidir las elecciones de autoridades de la Ciudad con las autoridades nacionales.

La reducción del mandato se concretó con la sanción de la ley 124. Su dictado implica la elección de una opción válida expresamente autorizada por el texto constitucional.

Como resultado de esa secuencia normativa la segunda Legislatura también fue elegida por un plazo menor al previsto en el art. 69. Vale decir, que se repite con respecto a ella la situación prevista en la cláusula transitoria sexta. Por ser así, en el período correspondiente a la segunda Legislatura tampoco se cumplen los requisitos exigidos por la Carta Local para la renovación parcial cada dos años.

La cláusula transitoria sexta vedó a la primera legislatura su renovación parcial. Idénticas razones hacen extensiva esa limitación a la segunda.

4) Los debates de la Convención Constituyente no hacen más que ratificar la solución que surge de los textos citados.

Tanto quienes apoyaron la solución adoptada como quienes la criticaron coincidieron en que ese era su alcance (Castells – Bullrich).

Además, los proyectos alternativos presentados, más allá de sus diferencias, coincidieron en un punto: si el mandato de los legisladores era de cuatro años, se preveía una renovación parcial cada dos años; si el mandato era inferior a cuatro años no habría renovación parcial.

Al debatirse la cláusula transitoria cuarta, cuya íntima vinculación con la sexta es evidente, el convencional Castells expresó “creo que esa solución pasa por determinar, en cuánto al mandato de la primera legislatura, que sea de cuatro años, con la salvedad de que la mitad de sus miembros concluya a los dos años y se renueven cada dos años, a través de un procedimiento que se determinará”.

Partiendo de la base de que no era correcto delegar en la legislatura la capacidad de modificar la duración de los mandatos la convencional Bullrich propuso que el texto de la cláusula transitoria cuarta fuera el siguiente: “el segundo mandato de Poder Ejecutivo y de la Legislatura durarán desde el 6 de

agosto de 2000 al 10 de diciembre de 2003. En ese caso no habrá renovación parcial”.

A idéntica solución arriba Quiroga Lavié cuando expresa en la cláusula transitoria sexta establece “un sistema especial de renovación parcial, pues no se va a disponer de dos años para cada uno de los primeros legisladores que se elijan” (Quiroga Lavié H. “Constitución de la Ciudad de Buenos Aires – comentada”, Ed. Rubinzal- Culzoni, Santa Fe 1996).

5) Por las razones precedentemente expuestas no se advierte que, en el caso, la primera legislatura haya incurrido en omisión alguna. En realidad, no dictó la ley que garantice la renovación parcial de los legisladores que integrarían la segunda legislatura porque de hacerlo hubiera violado la Constitución.

No se trató de una omisión, sino de una decisión. De una decisión que se basó, en lo esencial, en la imposibilidad constitucional de regular la renovación parcial tal cual surge el debate de la ley 124. Por las mismas razones -la duración de su mandatos es inferior a cuatro años- la Legislatura actual tampoco podría establecer su renovación parcial.

Tiene, sí, la obligación de establecer el sistema que garantice la renovación parcial de la tercera legislatura. Pero, al margen de que esa actividad indispensable trasciende el objeto de la pretensión deducida, aún no se han cumplido los plazos para que permita inferir la existencia de una actitud renuente u omisiva. Máxime, si se tiene en cuenta el proyecto de ley oportunamente acompañado en el cual se prevé la forma que se concretará la renovación parcial de los legisladores que inicien su mandato el 10 de diciembre de 2003.

Por todo ello corresponde rechazar la acción de amparo deducida por el Señor Hernán José Corach.

EL JUEZ JOSÉ OSVALDO CASÁS DIJO:

A) Competencia del Tribunal:

1. Corresponde que con carácter preliminar dé respuesta al interrogante: ¿resulta competente el Tribunal para conocer en la acción interpuesta?

En tal sentido, mi conclusión puede inferirse de los votos que emitiera en las causas: “Louzan Carlos c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 935/01, sentencia del 21 de junio de 2001, y “Partido Corriente Patria Libre c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ daños y perjuicios”, expte. n° 929/01, sentencia del 3 de julio del corriente año, y a cuyos fundamentos me remito brevitatis causae.

Como corolario, entiendo que, previo a tratar en este contencioso la “materia electoral y de partidos políticos”, que dentro de las competencias del TSJ contempla el inc. 6 del art. 113 de la CCBA, hubiera sido menester atender, como “condicio sine qua non”, el planteo implícito de inconstitucionalidad por

omisión que se ha articulado respecto de la ley nº 124. Ello así, debió utilizarse el control difuso de constitucionalidad, transitándose las correspondientes instancias de mérito y, recién, una vez triunfante la pretensión, se habría abierto el camino a la incumbencia electoral, hasta hoy originariamente asignada por la Constitución a este estrado. En tales razones me fundo para sostener la incompetencia del Tribunal.

Así lo voto.

2. Como consecuencia de haber sido vencido en la votación preliminar sobre la competencia del Tribunal por mis restantes colegas, ello me obliga, junto con los demás Jueces del Cuerpo, a adentrarme en la consideración y tratamiento de las restantes cuestiones que lógicamente y por su orden se han planteado.

B) Admisibilidad de la vía:

3. Es del caso decidir, ante las defensas opuestas por la Legislatura de la Ciudad y la Procuración General, si: ¿es admisible la vía a través de la cual se articula la pretensión?

Al respecto, poco importa, en mi concepto, sopesar si ha expirado el plazo previsto por el art. 2, inc. e), de la ley nº 16.986, ya que por aplicación del principio “iuria novit curia”, el planteo no debe, imprescindiblemente, tenerse por articulado como recurso de amparo, ya que, sentada la competencia originaria del Tribunal tal como lo ha decidido la mayoría, la pretensión actora incita nuestra jurisdicción para resolver una cuestión de puro derecho de naturaleza constitucional, que puede ser reconducida a cualquier otra vía procesal en la cual, también, pueda ser ejercido, ante la presunta omisión en que habría incurrido la Legislatura, el control de la supremacía constitucional.

4. Por otra parte, rehuir el control judicial, ante la supuesta inactividad del órgano legislativo no dando respuesta a una directiva constitucional, configuraría una lesión a la garantía de “tutela judicial efectiva”, superadora del “derecho al debido proceso legal” —recogido por las enmiendas V y XIV a la Constitución de los Estados Unidos de América, sancionada en Filadelfia en 1787—, o de la “inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona o de los derechos”, que receptara el art. 18 de nuestra Carta Magna.

La intervención del Poder Judicial no intenta, simplemente, atender los litigios jurídico-privados, o los procesos penales con sesgo garantístico, sino también fortalecer al ciudadano —que ha dejado de ser vasallo o súbdito—, frente a las prerrogativas y discrecionalidad de los poderes públicos, lo que reclama, en la coronación del “Estado de Derecho”, y en la efectiva supremacía de la Constitución, una “tutela judicial específica eficaz”, haciendo frente a la “soberanía del Ejecutivo” o a las “exorbitantes plenipotencias de la ley como pretendida expresión rousseauiana de la voluntad general”, doblegando, incluso, la Constitución, que no es sino el Pueblo argentino hecho ley.

Si tempranamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación pudo resolver in re: “La Municipalidad de la Capital contra Doña Isabel A. de Elortondo, sobre

expropiación; por inconstitucionalidad de la ley de 31 de octubre de 1884” (Fallos: 33:162), sentencia del 14 de abril de 1888: “Que es elemental en nuestra organización constitucional la atribución que tienen y el deber en que se hallan los Tribunales de Justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora, uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos”; ello es más palmario si se toman en cuenta los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, hoy constitucionalizados por la Ley Fundamental de nuestra República (Declaración Americana de los Derechos y de los Deberes del Hombre, art. XVIII; Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 8, 9, 10 y 11; Convención Americana sobre Derechos Humanos, cap. II: “Derechos civiles y políticos”, arts. 8 y 25; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Parte II, art. 2º, inc. 3).

Ello así, el planteo traído a nuestro conocimiento es una “cuestión justiciable” y la demanda suscita un “caso” o “causa”, que este Tribunal debe resolver.

5. Por otra parte, no puede tener acogida la defensa que se articula a partir de identificar este contencioso con una “cuestión política”, en tanto, es firme la tendencia que descarta tal tesis, tanto en nuestra República como en el Derecho Comparado. Así en los Estados Unidos de América, a partir del caso “Baker v. Carr” (369, U. S., 186, año 1962), la Corte Suprema, que había sido renuente a considerar las articulaciones de arbitrariedad sobre la conformación de los distritos o circunscripciones electorales uninominales frente al denominado “gerrymandering” —en referencia al gobernador de Massachusetts que en 1812 promulgó una ley de esa índole, con el fin de distorsionar a favor de su partido el sistema de representación—, se avocó en la consideración del tema incorporando el control judicial a las llamadas “cuestiones electorales” sobre la base del fundado voto del Juez William J. Brennan, para quien, el simple hecho de que en el juicio se buscara protección para un derecho político, no implicaba que el mismo entrañara una cuestión política, ya que una objeción semejante, dijo, sería “un simple juego de palabras” (cfr. Segundo V. Linares Quintana: “Reglas para la interpretación constitucional según la doctrina y la jurisprudencia”, cap. II: “Reglas para la interpretación constitucional”, parágrafo 16: “Cuestiones políticas”, ps. 143 y ss., en particular subparágrafos 313 y 314, ps. 151 y ss., Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987; y Alberto B. Bianchi: “Control de constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucional”, cap. II: “La jurisdicción constitucional y la búsqueda de su legitimidad”, parágrafo 8: “Una nueva búsqueda de la legitimidad. El ámbito jurídico y político del control. La Corte como guardiana del proceso político democrático”, subparágrafo b): “La solución del caso ‘Baker vs. Carr’”, ps. 111 y ss.).



6. Respecto de los demás reparos que se han agitado por la demandada, los mismos se muestran ineficaces para evitar que el Tribunal ingrese en la consideración y tratamiento del fondo de la cuestión propuesta, tal cual surge del voto del Juez Guillermo A. Muñoz, cuyos términos comparto.

#### C) Procedencia de la acción interpuesta

7. Corresponde ahora me pronuncie contestando sobre si: ¿es procedente la acción interpuesta? Para ello es menester sintetizar el planteo de la parte actora, para quien, a tenor de la cláusula sexta de la CCBA —en tanto allí se prescribe, por su primer párrafo: “Los diputados de la primera Legislatura duran en sus funciones, por única vez, desde el día de la incorporación hasta el día de cese del mandato del jefe de Gobierno”, para agregar: “La primera Legislatura establecerá el sistema que garantice su renovación en forma parcial a partir de la segunda Legislatura, inclusive”—, se ha dispuesto la renovación parcial de los legisladores en ejercicio del actual mandato, habiendo incurrido, en consecuencia, la ley n° 124, en una omisión inconstitucional, situación de renuencia que hoy subsiste al continuar la Legislatura guardando silencio al respecto. De ello se derivaría una lesión a los derechos electorales del actor, tanto al de elegir, como al de ser elegido, por lo que reclama se intime a dicho Poder para que, en los plazos pertinentes, establezca el sistema que garantice la renovación parcial que demanda y, subsidiariamente, en el caso de que la Legislatura no cumpliera la intimación, fije el Tribunal el mecanismo que satisfaga la renovación, notificando al Gobierno de la Ciudad a fin de que, en tiempo y forma, convoque a las elecciones que se pretenden omitir.

8. Tengo para mí, que en el “sub examine” se configura un caso que obliga a ponderar como se fue imbricando, de modo gradual, en parte por la empecinada demora de las autoridades nacionales de su tiempo en convocar al sufragio de los vecinos —v. disposición transitoria decimoquinta de la reforma constitucional de 1994—, el proceso de institucionalizar la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, mediante la elección de sus autoridades ejecutivas, de sus convencionales constituyentes, y de los integrantes de su Legislatura, por revestir éste un dato histórico insoslayable que permite comprender la asincronía de los mandatos, tanto entre los integrantes del gobierno local —jefe y vicejefe de gobierno respecto de los legisladores—, como entre éstos y las correlativas autoridades nacionales —presidente y vicepresidente; senadores y diputados por el distrito—, que las cláusulas transitorias cuarta y sexta del Estatuto Fundamental local trataron de conjurar, mediante habilitaciones efectuadas a la Legislatura y/o soluciones condicionadas a lo que ésta resolviera en la especie.

9. Por otra parte, tampoco puede perderse de vista que se impone en el caso llevar a cabo una “interpretación sistemática” de las normas en juego, ya que toda Constitución es, en esencia, un conjunto armónico de disposiciones, en el cual el significado de cada una de sus partes debe establecerse conjugándolo con las restantes, evitando así efectuar una hermenéutica que importe

compartimentar sus regulaciones singulares, prefiriendo siempre aquella que concilie sus preceptos y descartando la que los coloque en pugna.

Así, el Tribunal cimero ha declarado que “la interpretación de la Constitución Nacional no debe efectuarse de tal modo que queden frente a frente los derechos y deberes por ella enumerados, para que se destruyan recíprocamente; antes bien ha de procurarse su armonía dentro del espíritu que les dio vida; cada una de las partes ha de entenderse a la luz de las disposiciones de todas las demás, de tal modo de respetar la unidad sistemática de la Carta Fundamental” (Fallos: 312:496, entre muchos otros).

10. A fin de alcanzar la armonía interna, la coherencia y la homogeneidad en la interpretación de la Constitución local, es menester tener bien en claro que “la regla general, estable y permanente” en materia de elección, renovación parcial y mandato de los legisladores viene constituida por el dispositivo que se localiza en el Libro Segundo: “Gobierno de la Ciudad”, Título Tercero: “Poder Legislativo”, Capítulo Primero: “Organización y funcionamiento”, donde el art. 69 consagra, en su párrafo tercero: “Los diputados duran cuatro años en sus funciones. Se renuevan en forma parcial cada dos años. Si fueren reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años” (énfasis añadido).

11. Por su parte, para ser enhebrada dentro del plexo que como sistema aborda la cuestión en tratamiento es menester hacer hincapié en la cláusula transitoria cuarta, donde se dispuso: “La primera Legislatura puede, por única vez, y durante los primeros doce meses desde su instalación, modificar la duración de los mandatos del próximo jefe de Gobierno, el de su vicejefe y el de los legisladores del próximo período, con el fin de hacer coincidir las elecciones de autoridades de la Ciudad con las autoridades nacionales. Dicha ley debe sancionarse con la mayoría de dos terceras partes del total de los miembros del cuerpo” (el énfasis no obra en el texto original).

12. Del juego de los preceptos constitucionales aquí aludidos, resulta que el constituyente puso particular interés en:

a) hacer coincidir la extensión del mandato de los diputados de la primera Legislatura con la duración del deferido al primer jefe de Gobierno (cláusula transitoria sexta);

b) facultar —“puede” (sic)— a la primera Legislatura para modificar la duración de los mandatos del siguiente jefe de Gobierno, de su vicejefe y de los legisladores del próximo período, con el fin de hacer coincidir las elecciones de autoridades de la Ciudad con las autoridades nacionales (cláusula transitoria cuarta);

c) fijar con carácter general, estable y permanente, la duración del mandato de los diputados en cuatro años, previendo su renovación parcial cada dos (art. 69); y

d) contemplar por cláusula transitoria, que la primera Legislatura debía establecer un sistema que garantizara su renovación en forma parcial a partir de la segunda, inclusive —como lo demostraré más adelante de modo condicional a que los mandatos no fueran inferiores a cuatro años— (cláusula transitoria sexta).

13. De los puntos precedentes, el último de los enunciados debe ser interpretado de forma sistemática con la cláusula contenida en la parte estructural de la Ley Fundamental, art. 69, a partir de la cual los diputados duran cuatro años en sus funciones y se renuevan parcialmente cada dos años.

Por tanto, como lo señala en su voto el Juez Guillermo A. Muñoz, de la norma citada se desprende que la adopción de cualquier sistema de renovación parcial está supeditado al cumplimiento de dos requisitos: a) que los mandatos de los legisladores sean de cuatro años; y b) que la renovación se efectúe cada dos años. Así, entonces, la operatividad de este precepto se neutraliza en un único caso, que es el que se verifica en el “sub lite”, en tanto los integrantes de la primera Legislatura, en ejercicio de una facultad expresa que les defería el poder constituyente a través de la cláusula transitoria cuarta, materializaron la modificación de los mandatos de los integrantes de la segunda Legislatura con el fin de hacer coincidir las elecciones de las autoridades de la Ciudad con las de las autoridades nacionales, y lo hicieron reduciéndolos a tres años, cuatro meses y cuatro días, y no aumentándolos, ya que también estaban habilitados para alcanzar igual resultado elevándolos a cinco años y una fracción de meses y de días semejante, para conjugarlos con los comicios nacionales.

En tales condiciones, la previsión contenida en la disposición transitoria sexta pierde operatividad en la especie, ya que, modificados los mandatos legislativos por reducción de su extensión a un plazo inferior al previsto en el art. 69 de la Constitución local, no sólo no se afecta la letra del mandato de las cláusulas transitorias, sino que se afirma el principio republicano de la periodicidad en el ejercicio de las magistraturas, incluso por un período de tiempo inferior al previsto, como regla, permanente y de fondo, en la Ley Fundamental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Argumentando por vía del absurdo, si los tiempos del cronograma electoral lo hubieran permitido, y se hubieran reducido los mandatos de los diputados de la segunda Legislatura a tan solo dos años, haciendo coincidir las elecciones nacionales y locales en un solo acto, el apego a un gramaticalismo desnaturalizador y paralizante de la finalidad perseguida por los depositarios del poder constituyente, podría conducir, irrazonablemente, a postular que los integrantes de la segunda Legislatura, también en este caso, inclusive, debían renovarse en forma parcial, ejerciendo una parte sólo un año de mandato, y la otra, dos, manteniéndose las elecciones anuales —claro está que las locales—, al menos hasta la tercera Legislatura, sin resolver de una vez por todas, la uniformación de los mandatos de los diputados de la Ciudad.

La calificación que se utiliza en el párrafo precedente, adjudicando a la hermenéutica que se descarta un carácter desnaturalizador y paralizante, atiende a que la Constitución trató de reducir la reiteración de procesos electorales sucesivos, locales y nacionales, concentrándolos, de ser ello factible, y en tanto la primera Legislatura así lo decidiera. Y es justamente el ejercicio de tal habilitación por la primera Legislatura lo que ha tornado inoperante la previsión contenida en el primer párrafo “in fine” de la cláusula transitoria sexta, cuya inclusión sólo se justifica en una actitud de desconfianza y prevención extrema, explicable en convencionales constituyentes que tenían fresca la historia de incumplimiento y postergación injustificada, por parte del Poder Central, en la tarea de dar curso al proceso de autonomía que había venido a reconocer la Reforma Constitucional de 1994 a la Ciudad de Buenos Aires.

Así entonces, por encima de lo que los preceptos parecen decir literalmente, es propio de la interpretación indagar lo que ellos dicen jurídicamente, ponderando el “componente histórico”, el “elemento sistemático”, y la regulación “general, estable y permanente” que preside la materia, conectando tales aspectos y prescripciones con las demás normas de la Constitución y sus antecedentes, pues es función ineludible de los jueces, en cuanto órganos encargados de aplicar el plexo normativo y, en este caso la Constitución local, armonizar los distintos preceptos que la integran, dando primacía a la “ratio legis” junto a los principios basales sobre los cuales se edifica el sistema.

14. La interpretación que se propicia no es una más dentro de varias posibles y válidas. Se trata de la solución a la que expresamente adscribe el art. 69 de la Constitución y que ratifica la cláusula transitoria sexta, ésta última en términos de garantía, para el supuesto de que se hubieran mantenido los mandatos legislativos en cuatro años o se hubieran extendido más allá de dicho término.

Corroborar la conclusión anticipada la pregunta que se formula en su voto el Juez Guillermo A. Muñoz: ¿por qué la Constitución impuso un sistema que garantice la renovación parcial de la segunda Legislatura y no de la primera que aún no había sido elegida?; ¿por qué la Constitución establece que la norma permanente contenida en el art. 69 no será de aplicación a la primera Legislatura?

En tal sentido, contesta el Magistrado: “La respuesta es sencilla y surge con nitidez de los textos constitucionales. Como en la primera parte de la cláusula sexta se reduce la duración de la primera Legislatura a menos de cuatro años, durante ese período no se satisfacen los presupuestos exigidos por el art. 69 para la renovación parcial. El principio que surge de ambas disposiciones es claro: la renovación parcial sólo es posible cuando los mandatos duran cuatro años. Consecuentemente, ésta recién se podrá hacer válidamente efectiva a partir del primer período en el cual la Legislatura dure ese tiempo. Al momento de sancionarse la Constitución, ese primer período coincidía con el de la segunda Legislatura”; y agrega más adelante: “Pero ocurre que, en ejercicio de las facultades delegadas por la cláusula transitoria cuarta, la primera

Legislatura redujo el mandato de los legisladores que integrarían el próximo período, para hacer coincidir las elecciones de autoridades de la Ciudad con las autoridades nacionales. La reducción del mandato se concretó con la sanción de la ley nº 124. Su dictado implica la elección de una opción válida, expresamente autorizada por el texto constitucional. Como resultado de esta secuencia normativa la segunda Legislatura también fue elegida por un plazo menor al previsto en el art. 69. Vale decir, que se repite con respecto a ella la situación prevista en la cláusula transitoria sexta. Por ser así, en el período correspondiente a la segunda Legislatura tampoco se cumplen los requisitos exigidos por la Carta Local para la renovación parcial cada dos años. La cláusula transitoria sexta vedó a la primera Legislatura su renovación parcial. Idénticas razones hacen extensiva esa limitación a la segunda”.

15. Es claro que no pueden fraccionarse mandatos legislativos temporalmente insuficientes conforme al sistema ordinario, permanente y de fondo al que adscribió nuestra Constitución —cuatro años, al menos para la mitad de sus sesenta diputados— por resultar, en virtud de elementales razones prácticas y jurídico constitucionales, indivisibles.

La cláusula transitoria sexta, en punto a la renovación parcial de los integrantes de la segunda Legislatura, quedó desarticulada al operar como condición resolutoria el ejercicio por la primera Legislatura de la habilitación constitucional que se le defiriera, mediante la cláusula transitoria cuarta, reduciendo los mandatos de los diputados de la segunda Legislatura a menos de cuatro años, pues a partir de ello se tornó obligatorio hacer primar la regla ordinaria, permanente y de fondo, recogida por el art. 69.

16. La interpretación antedicha, más allá de las intervenciones motivadas por circunstancias de momento o por prevenciones de diverso orden, no se ve desmentida por los debates de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, pudiendo compulsarse al respecto la 15ª Reunión, 9ª Sesión Ordinaria (continuación), del 26/27 de septiembre de 1996, punto 7 del Orden del Día: “Consideración del Dictamen de la Comisión de Redacción y Normas de Gobernabilidad para la Transición en el Proyecto de texto producido por la Comisión de Poder Legislativo y Poder Constituyente sobre mandato, contenido en el Orden del día T. Nº 40”, Diario de Sesiones, ps. 1035 y ss., con intervención de los convencionales Patricia Bullrich, Jorge D. Argüello, Aníbal Ibarra y Miguel Ángel Inchausti; misma Reunión y Sesión Ordinaria, punto 20 del Orden del Día: ““Consideración del Dictamen de la Comisión de Redacción y Normas de Gobernabilidad para la Transición en el Proyecto de texto producido por la Comisión de Poder Legislativo y Poder Constituyente sobre cláusulas transitorias contenido en el Orden del día T. Nº 60”, ps. 1090 y ss., con intervención de los convencionales Patricia Bullrich, Miguel Ángel Inchausti, Jorge José Castells, Aníbal Ibarra y Juan Manuel Arnedo Barreiro; y 18ª Reunión, 10ª Sesión Ordinaria (continuación), del 29/30 de septiembre de 1996, punto 20 del Orden del Día: “Consideración del Dictamen de la Comisión de Redacción y Normas de Gobernabilidad para la Transición por el que se aconseja la aprobación de una cláusula transitoria relacionada con la duración

de mandatos contenido en el Orden del Día T. N° 102, ps. 1339 y ss., con intervención de los convencionales Patricia Bullrich, Ángel Atilio José Bruno, Jorge José Castells, Eduardo Jozami, Enrique Osvaldo Rodríguez y María José Lubertino.

Asimismo, cobra significación el debate parlamentario de la ley n° 124, en el expediente 99-D-97, que tuviera lugar el 10 de diciembre de 1998, en la 33ª Sesión Ordinaria de la Legislatura, donde resalta la intervención que le cupo al entonces diputado Aníbal Ibarra, quien correlaciona las cláusulas transitorias cuarta y sexta con el art. 69 de nuestra Ley Fundamental.

17. Por lo hasta aquí señalado, la primera Legislatura en general, y ley n° 124 en particular, no han incurrido en omisión alguna ya que, de haberse dispuesto la renovación parcial de los diputados de la segunda Legislatura habiéndose acordado sus mandatos a menos de cuatro años, una prescripción en tal sentido estaría en pugna frontal, manifiesta y palmaria con el art. 69 de la CCBA. Ello así, no hay omisión, sino que deliberada y conscientemente, al buscarse y materializarse el ensamble de los mandatos locales y nacionales con reducción en la duración de los períodos de los primeros, se cumplió tanto con la letra como con el espíritu de la Constitución, dejándose al margen una previsión que vio frustrada la posibilidad de aplicarse en tanto su presupuesto fáctico —mandatos de cuatro o más años para los diputados de la segunda Legislatura—, quedó erradicada al ejercitar, el Poder Legislativo, una facultad para la cual expresa y explícitamente fue habilitada por el poder constituyente a través de la cláusula transitoria cuarta.

18. Al no ser objeto de la presente litis —además de resultar extemporánea por prematuro cualquier planteo que hoy pueda articularse al respecto—, nada corresponde anticipar, aunque puede inferirse de lo dicho en este voto “obiter dictum”, sobre cuál será la duración de los mandatos de los diputados ante la próxima Legislatura y sobre el mecanismo a aplicar para su renovación parcial, a tenor del art. 69 de la Carta Magna Ciudadana.

En atención a los fundamentos precedentes, voto por el rechazo de la acción intentada por el señor Hernán José Corach, en todos sus términos.

Costas en el orden causado, conforme a lo dispuesto por el art. 14 de la CCBA.

LA JUEZA ANA M. CONDE DIJO:

Considero que —en razón de lo establecido en el artículo 113, inciso 6° de la Constitución de la Ciudad— el Tribunal es competente, en forma originaria, para entender en el objeto de este proceso; pues el amparo planteado atañe directamente a la materia electoral a la que alude la norma.

Si bien existe doctrina que niega la facultad de los jueces de entrar en el conocimiento de las cuestiones atinentes al funcionamiento de otros poderes del Estado, a sus acciones y a sus omisiones, tales consideraciones no pueden

ser siquiera tenidas en cuenta en supuestos en los que —como en el subexamine— se invoca la afectación de intereses o derechos de las personas.

El actor ha invocado la afectación por el Estado de los derechos políticos garantizados en el artículo 62 de la Constitución local y, en mérito a lo establecido en el artículo 14 de ella, debe considerársele legitimado para articular la pretensión que plantea y procedente la vía elegida. En cuanto a la superación del plazo establecido en el artículo 2º, inc. “e” de la ley 16.986, no puede considerársele transcurrido en aquellos supuestos en los que se invoca la existencia de una conducta omisiva de cumplimiento aún posible.

Respecto de la cuestión de fondo, sometida a debate, comparto los argumentos coincidentes de los Dres. Ruiz, Muñoz y Casás, en cuanto entienden que no medió omisión constitucional de la primera legislatura respecto del cumplimiento de la cláusula transitoria sexta de la Constitución local.

Entre los procesos que debió afrontar la primera Legislatura se encontró el de sincronización de la labor parlamentaria con las pautas establecidas en el artículo 69, tercer párrafo, de la Constitución de la Ciudad. Cuando la primera Legislatura dictó la ley 124, dispuso —de conformidad a lo establecido en la cláusula transitoria cuarta—, acortar los mandatos de los legisladores, para hacer coincidir las elecciones de las autoridades de la Ciudad con las de las nacionales; lo que imposibilitó, por imperativo constitucional, la renovación de los diputados de la segunda Legislatura a los dos años, pues se había pautado un lapso total de actividad inferior a los cuatro.

Recién será la próxima Legislatura la primera en completar el período de actividad de cuatro años previsto en la Constitución; por lo que sólo respecto de ella resulta razonable efectuar previsiones para la renovación parcial de sus integrantes; tarea que deberá emprender la actual composición del cuerpo deliberativo, como parece haberlo ya afrontado, conforme el proyecto de ley agregado a la causa.

Esta solución no es otra que la que prevé el artículo 69, que habla de la duración por cuatro años de los legisladores en sus funciones y de la renovación parcial del cuerpo cada bienio. De tal manera, no se advierte que exista en el caso un acto u omisión que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace los derechos constitucionales invocados por el actor, circunstancia que amerita el rechazo de la acción intentada.

Así lo voto.

Como resultado de la votación que antecede,

EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

RESUELVE:

1º. Desestimar la demanda de amparo planteada por el Sr. Hernán José Corach contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fs. 7/13, e imponer las costas por el orden causado.

2º. Mandar se registre, notifique y, oportunamente, archive.

Fdo.: Dr. Guillermo A. Muñoz (Presidente), Dra. Alicia E. Ruíz (Vicepresidenta), Dr. Julio B.J. Maier (Juez), Dr. José O. Casás (Juez), Dra. Ana María Conde (Jueza).