

Buenos Aires, 7 de mayo de 1997.

Vistos los autos: "Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29-3-97".

Considerando:

1º) Que el secretario de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se presentó ante la justicia federal con competencia electoral de la Capital Federal y requirió que se adopten las medidas judiciales correspondientes a los efectos de la convocatoria a elecciones de diputados para integrar el Poder Legislativo de dicha ciudad, en razón de lo dispuesto por el decreto 653/96 del jefe de gobierno local, datado el 3 de diciembre de 1996 (art. 1º). Expresó que tal convocatoria halló sustento en el art. 105, inc. 11, y en la cláusula transitoria novena del Estatuto Organizativo de la ciudad. Manifestó que, por la realidad jurídica impuesta al gobierno capitalino por las leyes 24.588 y 24.620, se requiere la necesaria participación del Ministerio del Interior de la Nación y del juzgado electoral correspondiente. Señaló que, por no poseer en la actualidad la ciudad ningún régimen electoral propio, debe remitirse necesariamente al Código Electoral Nacional, utilizarse el mismo padrón empleado en la última elección y confeccionarse uno especial con los extranjeros residentes (art. 62 del Estatuto Organizativo de la ciudad). Acompañó, finalmente, la comunicación del citado ministerio en el cual éste fijó su posición adversa al acto comicial ante los obstáculos que planteaba la elección en la fecha fijada, circunstancia que determinó que acudiera a la instancia judicial a los efectos de que se arbitren las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones constitu-

-//- cionales en cuya virtud el jefe de gobierno dictó el decreto de convocatoria.

2º) Que, impreso a la pretensión el trámite contemplado en el art. 65 de la ley 23.298 y corrido el pertinente traslado al Poder Ejecutivo Nacional, éste sostuvo que el decreto convocante constituye un acto absolutamente nulo en los términos del art. 8 de la ley 24.620, por ser violatorio del art. 2 de la misma ley, en tanto atribuyó competencia exclusiva al Poder Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la primera elección de los miembros del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires. Alegó, asimismo, la inconstitucionalidad del art. 105, inc. 11, y de la cláusula transitoria novena del Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, por ser contrarios al régimen dispuesto por el art. 129 y la disposición transitoria decimoquinta de la Constitución Nacional y oponerse a las leyes 24.588 y 24.620.

3º) Que la Cámara Nacional Electoral de la Capital Federal, al confirmar la sentencia dictada en origen, declaró la validez del decreto 653/96 y la inaplicabilidad del art. 2º de la ley 24.620 por ser contrario al art. 129 de la Constitución Nacional.

Para así decidir sostuvo que el art. 129 de la Norma Fundamental institucionalizó el nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires y creó un régimen autónomo de gobierno. Manifestó que de conformidad con el mandato conferido en el último párrafo, el Congreso Nacional dictó la ley 24.588 que, en su art. 4º, estableció que su jefe de gobierno, sus legisladores y demás funcionarios serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno Nacional. Consideró que a la luz de estas normas, ni el art. 105, inc. 11, del

-//-

-//- Estatuto Organizativo de dicha localidad, que impone al jefe de gobierno el deber de convocar a elecciones locales, ni su disposición transitoria novena, que le ordena convocarlas para diputados antes del 31 de marzo de 1997, merecen reparo alguno de orden constitucional. Señaló que la argumentación del Estado Nacional referida a que el art. 2 de la ley 24.620 modifica y complementa el art. 4 de la ley 24.588 es insostenible pues esta última es una ley constitucional, directamente reglamentaria del art. 129 y la única convocatoria que prevé por parte de las autoridades del Gobierno Nacional en relación con la Ciudad de Buenos Aires es la de representantes para dictar su "Estatuto Organizativo", pero nada dice de los integrantes del Poder Legislativo local. Sostuvo, además, que la prescripción contenida en el art. 2 de la ley 24.620 colisiona con la citada ley 24.588, pues la pretensión de que sea el Poder Ejecutivo Nacional el que efectúe la convocatoria importa un modo de intervención del Gobierno Nacional que se encuentra expresamente vedado por el mencionado artículo e importa, asimismo, un exceso incompatible con el art. 129 de la Ley Fundamental.

Por otra parte, consideró que estando en funciones el jefe de gobierno -quien se encuentra en pleno ejercicio de las atribuciones conferidas por el Estatuto Organizativo de la ciudad- otorgar al Poder Ejecutivo Nacional dicha facultad importaría admitir también que la conclusión del proceso de institucionalización de la Ciudad de Buenos Aires puede quedar sometida sine die a su voluntad con grave restricción a la autonomía reconocida por el art. 129 de la Constitución Nacional. Tal restricción, apuntó, no surge de la ley reglamentaria 24.588 y, por el contrario, importaría una injerencia del Gobierno Nacional que de modo terminante

-//-

-//- se encuentra vedada por el art. 4º de esta última.

Adujo que la atribución de convocar a elecciones de las autoridades legislativas de la ciudad autónoma de Buenos Aires por parte de su jefe de gobierno se encuentra implícitamente incluida en el poder que deriva del régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción y es inescindible del poder-deber de elegir a sus legisladores sin intervención del gobierno federal. Sólo cabe entender -agregó- que la atribución que las cláusulas transitorias otorgan al Congreso Nacional pueden ser ejercidas en tanto no contradigan el contenido de otras normas constitucionales o los principios que de ellas resultan, como -en el caso- el de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

Sobre la base de tales consideraciones concluyó que el decreto 653/96 resulta plenamente válido como así también el art. 105, inc. 11, y la cláusula transitoria novena del Estatuto Organizativo en cuyo mérito fue dictado, ya que el art. 2 de la ley 24.620 no resulta constitucionalmente aplicable. Estas conclusiones son impugnadas por el Estado Nacional en su recurso extraordinario de fs. 221/265 que fue concedido a fs. 334/335.

4º) Que existe en el caso cuestión federal que habilita el tratamiento de los agravios expresados pues se encuentra en discusión la inteligencia del art. 129 de la Constitución Nacional y ha sido puesta en tela de juicio la validez constitucional de las leyes 24.588 y 24.620, reglamentarias de aquél, y la decisión ha sido adversa a las pretensiones que el recurrente fundó en ellas. Asimismo, la colisión de normas emanadas de un poder local con las dictadas en el

-//-

-//- orden nacional, importa siempre por sí misma, una cuestión institucional de suma gravedad que, independientemente de que trasunte un conflicto de competencia jurisdiccional o un conflicto de poderes, autoriza la apertura de la vía del art. 14 de la ley 48.

5º) Que el planteo del recurrente que pretende reproducir ante la Corte una cuestión de competencia presenta una clara solución legal. Esto es así, pues el art. 44, inc. 2, punto a) del Código Nacional Electoral dispone que los jueces electorales conocerán en todos los temas relacionados con "la aplicación de la ley electoral, ley orgánica de los partidos políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias, en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las juntas electorales". Los jueces electorales son, por lo tanto, competentes para intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley electoral y el eje de la controversia -la convocatoria a un comicio- se halla precisamente reglado por esa norma. En efecto, el título III del Código Electoral Nacional se refiere expresamente a los actos "pre-electorales" y, dentro de éste, el capítulo Iº (arts. 53 y 54) menciona a la "convocatoria" como tal, estableciendo el órgano que la debe efectuar, el plazo en que debe hacerse y los elementos que habrá de contener. En otras palabras, la "convocatoria" es un acto "pre-electoral" reglado por el Código Nacional Electoral, cuya aplicación es de incuestionable competencia de los jueces en materia electoral. A lo que cabe agregar, si alguna duda pudiera subsistir, que el art. 4 de la ley 24.620 al referirse al mo

-//-

-//do de elección de los miembros del Poder Legislativo de la ciudad, prevé que deberá regirse por las disposiciones del Código Electoral Nacional.

6º) Que, en cuanto al fondo de la cuestión, la solución del caso sub examine entraña dilucidar si el decreto 653/96 dictado por el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 105 inc. 11, y en la cláusula transitoria novena del Estatuto Organizativo de dicha ciudad, se halla en pugna con disposiciones de la Constitución Nacional -art. 129 y disposición transitoria decimoquinta- y sus normas reglamentarias (leyes 24.588 y 24.620). A su vez, implica discernir necesariamente el marco normativo creado por la reforma de 1994 respecto de la Ciudad de Buenos Aires y el alcance que sobre tal aspecto hubo de conferirle la "Estatuyente" de dicha ciudad.

7º) Que el artículo 129 de la Constitución Nacional dispone: "La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación". Por su parte, la disposición transitoria séptima -referente al art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional- establece que el Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 129. Tales directivas se completan con la disposición transitoria decimoquinta, que en su primer párrafo dispone que "hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, -//-

-//- el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente".

8º) Que la ley 24.309 -declarativa de la necesidad de la reforma constitucional- delimitó la materia susceptible de modificación y, al definir "la finalidad, el sentido y el alcance...." de la reforma habilitada, estableció que será dotada de un "status constitucional especial". Esto suscitó una profusa discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la ciudad que llegó a ser definida de muchas maneras (vgr. como una semi-provincia o cuasi provincia, entidad sui generis, municipio autónomo, etc.). La primera novedad aportada por la reforma constitucional de 1994 consistió en la referencia concreta a la Ciudad de Buenos Aires en varias disposiciones de la Norma Básica, mediante las cuales se le otorgó a aquélla un perfil distintivo y diferenciado de la Capital Federal, de las provincias y de los municipios.

9º) Que por expreso mandato constitucional, la ley 24.588 declara de modo especial la tutela de los intereses federales, por el hecho de conservar el Congreso de la Nación poderes legislativos residuales sobre la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación. En efecto, el art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional puntualiza que el Poder Legislativo federal dicta una "legislación exclusiva" sobre el territorio capitalino, pero la cláusula transitoria séptima del texto constitucional aclara que esas atribuciones legislativas las ejerce sobre la Ciudad de Buenos Aires en tanto sea capital, en la medida en que las con-

-//-

-//- serve con arreglo al art. 129, esto es en cuanto las re- tenga de acuerdo a la ley de resguardo de los intereses fe- derales.

10) Que cabe señalar que la delimitación concreta de competencias entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires no fue realizada por el constituyente de 1994, circunstancia demostrativa de que las relaciones entre ambas en este proce- so de transición no surgen de la Constitución Nacional. Por el contrario, a través del art. 129 de la Constitución Nacio- nal, se delegó tal delimitación a los poderes ejecutivo y le- gislativo federales y a la convención estatuyente de la ciu- dad.

Es en el marco de este proceso de institucionali- zación del "status constitucional especial" de la ciudad, que se dicta la ley 24.588 con el objeto de asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del gobierno de la Nación, mientras la ciudad sea Capital de la República y declara que la Nación es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones. Dicha ley es la que, en definitiva, vino a esclarecer los aspectos conflictivos de la relación Nación-ciudad. En tal sentido -como lo sostiene el tribunal de alzada- es directamente reglamentaria del art. 129 de la Constitución Nacional y, por revestir tal carácter, importa una referencia imprescindible para la Convención Estatuyente de la Ciudad. La norma legal, en lo que aquí interesa, establece como regla que la Nación conserva todas las atribuciones no otorgadas por la Constitución Nacional o la ley de garantías a la ciudad (arts. 1 y 2), atribución constitucional directamente compatible con el

-//-

-//- nuevo carácter de la Ciudad de Buenos Aires.

11) Que, por su parte, la ley 24.620, que participa del mismo carácter reglamentario que la precedentemente examinada, abre dos instancias electorales. Por un lado, dispone la elección de un jefe y de un vicejefe de gobierno de la ciudad, y por el otro fija en sesenta el número de integrantes de la asamblea que debía dictar el Estatuto Organizativo (art. 1º). Al mismo tiempo crea el Poder Legislativo, con sesenta miembros también, electos popularmente previa convocatoria a practicarse por el Poder Ejecutivo Nacional (art. 2º).

En materia de contenido, establece que la asamblea estatuyente puede crear todos los órganos de gobierno necesarios para ejercer las funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas de la ciudad, pero dentro de los márgenes del art. 129 de la Constitución Nacional y de la ley de garantías (art. 8), bajo pena de nulidad de lo que sancionare transgrediendo tales preceptos.

12) Que la Asamblea Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires declaró no conocer otros límites para su labor que no sean los que surgen de la Constitución Nacional, art. 129 y concordantes y rechazó por inconstitucionales las limitaciones impuestas a la plena autonomía de la ciudad establecidas por la ley de garantías, en cuanto impone restricciones al régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción establecidas en la Constitución. Al mismo tiempo reivindicó la facultad de la asamblea constituyente para fijar los modos y plazos de la convocatoria a elecciones legislativas de la ciudad y diri

-//-

-//- girse al Congreso solicitándole la urgente modificación de la ley 24.588 para adaptarla al régimen de autonomía plena del art. 129.

13) Que las mencionadas declaraciones, más allá del valor que revistan como expresión de voluntad y en tanto carecen de virtualidad -toda vez que la ley 24.588 no ha sido derogada ni declarada inconstitucional- han dado lugar a la producción del primer conflicto entre el Poder Legislativo Nacional y la Estatuyente. Como consecuencia de ello, se originó otro punto de fricción de significativa trascendencia, cual es el concerniente a los llamados "poderes residuales". En efecto, el art. 2º de la ley de garantías determina que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución Nacional y por dicha ley al gobierno autónomo de la ciudad, lo que significa que los poderes nacionales son la regla y los locales la excepción. Contrariamente, el art. 1º del Estatuto Organizativo prevé que la "ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal", sin mencionar la ley de garantías. De ello se desprende que las competencias locales serían la regla y las nacionales la excepción.

14) Que, a fin de arbitrar una justa solución a esta controversia, es menester tener presente la doctrina establecida por este Tribunal según la cual ninguna de las normas de la Ley Fundamental de la Nación puede ser interpretada en forma aislada, desconectándola del todo que compone, y que la interpretación debe hacerse, al contrario, integrando las normas en la unidad sistemática de la Constitución, comparándolas, coordinándolas y armonizándolas, de forma tal que haya congruencia y relación entre ellas (Fallos: -//-

-//- 312:2192, entre otros). Por lo demás, la obra genuina de los intérpretes, y en particular de los jueces, es permitir el avance de los principios constitucionales, que es de natural desarrollo y no de contradicción, consagrando la inteligencia que mejor asegure los grandes objetivos para los que fue dictada la Constitución Nacional.

15) Que es necesario poner de relieve que la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico del que es base normativa deben ser examinados como un todo coherente y armónico en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás. De tal modo, ninguno puede ser estudiado aisladamente sino en función del conjunto normativo, es decir, como partes de una estructura sistemática considerada en su totalidad. Esa interpretación debe tener en cuenta, además de la letra, la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad.

De conformidad con tales pautas interpretativas, la cláusula transitoria segunda del Estatuto Organizativo establece que las disposiciones que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588 no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia. Esto implica que numerosas normas del estatuto están sujetas a una condición suspensiva toda vez que no rigen hasta tanto no se modifique la legislación federal que se oponga a ellas. Por su parte, el art. 140 del estatuto declara «abolidas» "todas las normas que se le opongan", lo que permite entender que quedan derogadas las normas municipales opuestas al primero, pero también las reglas nacionales de dere

-//- cho local que vayan en contra del estatuto, en las materias propias de la Ciudad de Buenos Aires según el art. 129 de la Constitución Nacional y la ley 24.588. El tenor de las disposiciones reseñadas, revela que los estatuyentes locales creyeron necesario explicitar la existencia de subordinación entre las normas que dieron a luz y el orden constitucional vigente. Ello revela, además, que el Estatuto Organizativo no pudo otorgar a las normas de la Ciudad de Buenos Aires un alcance más amplio que el conferido por los constituyentes nacionales y en tal sentido dicho alcance fue delimitado por las leyes 24.588 y 24.620.

16) Que, tras el examen normativo desarrollado en los considerandos precedentes y habida cuenta de que, según lo ha determinado este Tribunal en numerosos precedentes, las leyes son inconstitucionales cuando se apartan manifiestamente del texto de la Constitución o cuando consagran una inequidad o irrazonabilidad manifiesta, cabe concluir que tal situación no ocurre con las leyes 24.588 y 24.620, toda vez que, en el marco de la disposición del art. 129 de la Ley Fundamental, procuran conjurar una situación excepcional y transitoria dando una solución acorde a las exigencias del proceso de transición iniciado con la reforma de 1994.

En este contexto, el mandato imperativo constitucional contenido en la cláusula transitoria novena del Estatuto Organizativo, a poco que se examine, resulta contradictorio con el art. 2 de la ley 24.620 que establece que el Poder Ejecutivo Nacional convocará a la elección de 60 miembros del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires. Este último artículo, por su parte, no colisiona con el art. 4 de la ley de 24.588 -como lo sostiene el tribunal de -//-

-//- alzada- toda vez que esta norma regla sólo una consecuencia natural del cambio de status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires y alude directamente a que sus autoridades -como consecuencia del "gobierno autónomo"- ya no serán elegidas por el presidente de la Nación, que ha dejado de ser el jefe directo de la Capital Federal.

17) Que, por lo demás, no puede sostenerse válidamente que el art. 2 de la ley 24.620 haya derogado el art. 4 de la ley 24.588. Ello es así toda vez que la previsión legal que autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a convocar a elecciones por única vez, hasta la regular integración de sus órganos de gobierno, no implica quebrantar el ejercicio del poder electoral de los habitantes de la ciudad y no se relaciona con la designación de sus autoridades sin intervención del gobierno federal. Este y no otro es el alcance que cabe atribuir a las referidas disposiciones.

Descartada así la existencia de contradicción entre las leyes 24.588 y 24.620, debe tenerse en cuenta -como bien lo puntualiza el señor Procurador General de la Nación- que el conflicto se presenta únicamente entre normas de diversa jerarquía. En efecto, el decreto dictado por el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires funda su legitimidad en su concordancia con la norma transitoria novena del Estatuto Organizativo de la ciudad. En cambio, la ley 24.620 -que expresamente sancionó con pena de nulidad toda norma posterior que se opusiera a sus disposiciones- es reglamentaria del art. 129 de la Constitución Nacional, motivo por el cual sólo podría ser dejado sin efecto su art. 2º si resultara contrario al citado art. 129 o alguna otra disposición

-//-

-//- constitucional. Desde esa perspectiva, es acertada la observación del señor Procurador General cuando destaca que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicha norma no puede depender del dictado posterior del Estatuto Organizativo o de un decreto emanado del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que producirían sobre aquélla una suerte de invalidez retroactiva.

18) Que, bajo tal óptica, cabe examinar si lo prescripto en el art. 2º de la ley 24.620 afecta la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires establecida por el art. 129 de la Constitución Nacional, norma de la cual es reglamentaria la disposición sub examine. En tal sentido, la obligación impuesta al Poder Ejecutivo Nacional de convocar a elecciones no significa -como lo ha entendido el a quo- una intromisión indebida en el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Dicho precepto se limita a regular la convocatoria de la primera elección del cuerpo legislativo y sus disposiciones deben ser entendidas dentro de las particularísimas circunstancias en que se encuentra la Ciudad de Buenos Aires, cuyo único poder constituido es el ejecutivo local. En tal sentido, no aparece como perturbador ni avasallante de expresas competencias constitucionales, que el Poder Ejecutivo Nacional en cumplimiento del mandato impuesto por el art. 129 de la Carta Magna, sea el que convoque a las elecciones de la primera legislatura porteña. Ello es así por cuanto no puede inferirse de su letra ni de su espíritu que la intención del legislador haya sido interferir en los procesos electorales locales futuros.

19) Que, no es dable atribuir una diferente jerar

-//-

-//- quía a las leyes 24.588 y 24.620, pues ambas forman parte del proceso de institucionalización que los constituyentes previeron para poner en marcha los poderes constituidos de la Ciudad de Buenos Aires, el cual no resulta posible sin el indispensable llamado a elecciones. De ahí que el reconocimiento de la facultad de convocar los comicios reservada al gobierno nacional no pueda ser concebido como una limitación impuesta por la ley a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, desde que no exacerba el obligado respeto a la jerarquía de normas de conformidad con el art. 31 de la Constitución Nacional.

Se confirma tal conclusión si se advierte -como lo señala el señor Procurador General- la falta de fundamento de la distinción entre la validez de la convocatoria dispuesta en el art. 1º de la ley 24.620 y la alegada invalidez de su art. 2º, pues si una convocatoria a elecciones formulada por el Poder Ejecutivo Nacional afecta la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, la otra también debió tener el mismo efecto. Ello ni siquiera ha sido alegado y las razones dadas para justificar tan diferente posición frente a dos actos de naturaleza similar, no logran justificarla: si la Constitución Nacional sólo contiene expresa referencia a la elección de estatuyentes, desde la perspectiva de los demandantes debió haberse esperado a que la convención formulara ambas convocatorias.

20) Que, interpretar el art. 2 de la ley 24.620 a tenor de las consideraciones precedentes no equivale a concluir que el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires esté sujeto al juicio discrecional de los poderes constitui

-//-

-//- dos del gobierno nacional, toda vez que el contexto normativo para constituir los poderes de dicha ciudad, debe necesariamente integrarse con las leyes que se dictaron para reordenar dicho proceso. Como bien lo señala el señor Procurador General, cualquier funcionario que use sus facultades para no cumplir con un mandato constitucional incurrirá en una omisión. Lo cierto es que no puede fundarse el ejercicio de una facultad no conferida legalmente, en el presunto cumplimiento irregular que de esa atribución haría el funcionario designado para ejercerla. También podría haberse adjudicado tal intención -como hipótesis académica- al jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, lo cual no dejaría de ser una mera práctica dialéctica, carente de virtualidad para resolver una cuestión en la que ningún supuesto fáctico conduce a suponer que incurrirían en ella el presidente de la Nación o el jefe de gobierno de la ciudad.

En tal sentido, no puede otorgarse a la facultad del Poder Ejecutivo Nacional de convocar a elecciones el alcance de desnaturalizar el art. 129 de la Constitución Nacional, pues no podría pensarse que los estatuyentes en la cláusula transitoria segunda del "estatuto" hayan querido suspender sine die la reforma de los constituyentes de 1994, sino que resulta más razonable inferir que el propósito de la cláusula citada fue aportar una solución destinada a compatibilizar las normas del estatuto que pudieran hallarse en contradicción con las de la Constitución Nacional.

La afirmación precedente resulta corroborada por el hecho de que el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 383/97 (B.O. 30/IV/97), por el que ha sido convocado el electorado de la Ciudad de Buenos Aires para elegir a los inte-

-//-

-//- grantes del poder legislativo local, el día 26 de octubre de 1997 (art. 2º), con lo cual la autoridad investida de tal atribución por el artículo 2º de la ley 24.620 -norma que ha sido mencionada expresamente por el decreto- ha fijado una fecha precisa para la realización de los comicios, circunstancia que pone de manifiesto la intención de dar cumplimiento efectivo a los mandatos contenidos en la citada norma constitucional y en sus leyes reglamentarias y que impide -a tenor de las reglas de interpretación oportunamente invocadas- hacer lugar a los planteos dirigidos contra su validez.

21) Que, finalmente, cabe recordar -como lo hace el señor Procurador General de la Nación- que así como la Convención Nacional Constituyente de 1994 sujetó su labor a los límites de la ley que declaró la necesidad de la reforma, bajo pena de nulidad, no puede concebirse al poder estatuyente local como prescindente de sus marcos normativos superiores, compuestos por el art. 129 de la Constitución Nación y sus leyes reglamentarias, las que - por las razones precedentemente expuestas- no presentan defectos que autoricen a declarar su invalidez.

Habida cuenta del modo en que se decide, deviene inconducente el tratamiento de las restantes cuestiones planteadas.

22) Que, por último y en trance de disipar un alcance frustratorio del acto comicial que en modo alguno puede ser asignado a este pronunciamiento, cabe enfatizar que según resulta de los informes brindados a este Tribunal por la Cámara Nacional Electoral y el Juzgado Federal Electoral, no se encuentran reunidas objetivamente las condiciones para dar cumplimiento al programa previsto para celebrar las

-//- elecciones convocadas por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ello, en razón de la falta de ajuste de varios partidos políticos a los plazos fijados y de la omisión en suministrar el soporte material necesario por parte de la autoridad convocante, todo lo cual se tradujo en la sanción de la Acordada número veintisiete de la Cámara Nacional Electoral, que dispuso dejar sin efecto dicho programa.

Por ello, y lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación, cuyos fundamentos este Tribunal comparte, se declara procedente el recurso extraordinario deducido, se revoca la sentencia apelada y se declara la validez de la convocatoria a elecciones formulada por el Poder Ejecutivo Nacional de conformidad con lo dispuesto en el art. 2º de la ley 24.620. Sin costas, en razón de la índole de las cuestiones debatidas. Notifíquese y, oportunamente, remítase. JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT (en disidencia) - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO (en disidencia) - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (en disidencia por mi voto) - ANTONIO BOGGIANO (su voto) - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT (en disidencia) - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ (según su voto) .

ES COPIA

VO -//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ANTONIO BOGGIANO

Considerando:

1º) Que la Cámara Nacional Electoral, al confirmar la sentencia de primera instancia, declaró la validez del decreto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires n° 653/96 y la inaplicabilidad del art. 2º de la ley 24.620 por ser contrario al art. 129 de la Constitución Nacional. Contra dicho pronunciamiento el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido.

2º) Que para así decidir, la cámara consideró que la justicia federal electoral era competente en razón de la naturaleza de la pretensión y de lo dispuesto por el art. 4º de la ley 24.620, según el cual la elección de los miembros del Poder Legislativo de la Ciudad se regirá por el Código Electoral Nacional. Respecto del fondo de la cuestión sostuvo, en esencia, que el art. 2º de la ley 24.620 consagraba una indebida intromisión del Gobierno Nacional en el régimen autónomo de la ciudad que se encontraba expresamente vedado por el art. 129 de la Constitución Nacional y el art. 4º de la ley 24.588. Hizo hincapié en que esta última norma garantiza la elección de las autoridades locales sin injerencia de los poderes federales.

3º) Que el apelante expone una serie de argumentos encaminados a demostrar que la autonomía de la ciudad de Buenos Aires no es análoga a la de las provincias. Sobre esa base postula la inconstitucionalidad de diversas disposiciones del estatuto organizativo y afirma que el órgano competente para efectuar la convocatoria de acuerdo con los arts. 129, 75, inc. 30 y las cláusulas transitorias séptima y decimoquinta de la Constitución Nacional, es el Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, objeta lo decidido sobre la cues-//-

-//--tión de competencia y afirma que el pleito debió tramitarse ante el fuero contencioso administrativo federal.

4°) Que los agravios dirigidos a cuestionar la competencia de los jueces intervinientes y el trámite asignado a la causa carecen de suficiente fundamentación, pues no rebaten todos y cada uno de los argumentos de la sentencia.

5°) Que, en cambio, los restantes agravios suscitan cuestión federal que habilita la instancia extraordinaria por remitir al examen del artículo 129 y las disposiciones transitorias séptima y décimoquinta de la Constitución Nacional (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

6°) Que el art. 129 de la Constitución Nacional establece que la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Prevé que una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación, y determina cómo se iniciará el proceso tendiente a organizar el nuevo régimen: el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones (artículo citado, última parte). Esta ley -como así también la que garantizará los intereses del Estado Nacional- deberá sancionarse dentro de los doscientos setenta días a partir de la vigencia de la Constitución reformada en 1994 y el jefe de gobierno será elegido durante 1995 (disposición transitoria décimoquinta). Se dispone asimismo: "Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mis-//-

-//--mos términos que hasta la sanción de la presente"  
(disposición transitoria décimoquinta, primer párrafo).

Finalmente, de acuerdo con la cláusula transitoria séptima el "Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129".

7º) Que los intereses del Estado Nacional contemplados en el segundo párrafo del art. 129 de la Constitución fueron garantizados por el Congreso mediante la ley 24.588. Por su parte, la convocatoria para elegir a los representantes que debían dictar el Estatuto Organizativo -prevista en el último párrafo del artículo mencionado- fue realizada por medio del art. 1º de la ley 24.620.

8º) Que, en las condiciones expuestas, resulta claro que el Congreso de la Nación cumplió con los mandatos constitucionales expresos tendientes a poner en marcha el proceso de organización del régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Corresponde determinar entonces -por ser relevante para resolver la cuestión planteada en autos- cuál fue la competencia constitucional ejercida por el Congreso para dictar el art. 2º de la ley 24.620, mediante el cual dispuso: El Poder Ejecutivo Nacional convocará asimismo a la elección de sesenta miembros del Poder Legislativo de la ciudad de Buenos Aires, conforme a las disposiciones del Código Electoral Nacional y una vez que los representantes hayan dictado el estatuto organizativo a que hace referencia el art. 1º".

9º) Que del examen de las disposiciones transitorias séptima y décimoquinta se desprende con claridad que excepto en los casos en los que el Congreso regule -//-

-//-cuestiones referentes a los intereses del Estado Nacional, su potestad legislativa, pasajera y fugaz, se limita -en cuanto atañe a la ciudad- a los asuntos de índole local, entre los cuales corresponde encuadrar los relacionados con el funcionamiento efectivo de sus instituciones. En tal sentido, la convocatoria a elegir el cuerpo legislativo de la ciudad fue el ejercicio mismo de tales atribuciones. Por consiguiente, al regular ese tema, la asamblea de representantes excedió el marco de su competencia, que estaba limitada a la sanción del estatuto organizativo. Los poderes conferidos a la asamblea constituyente no pueden juzgarse ilimitados, pues el ámbito de aquéllos se halla circunscripto por las normas que la convocan y le atribuyen competencia (arg. del voto en disidencia del juez Fayt en la causa R.63.XXIX "Rico, Aldo; Etchenique, Roberto A.; Muruzabal, Hilario Raúl; Nuñez, José L. y Del Castillo, Fernando Raúl s/ su presentación", sentencia del 20 de agosto de 1996).

10) Que el Constituyente, de quien no cabe presumir inconsecuencia o imprevisión (causa M.399.XXXII "Monges, Analía c/UBA", sentencia del 26 de diciembre de 1996), fijó un sistema progresivo que asignó un ingente papel al Congreso Nacional respecto de la puesta en funcionamiento de las instituciones de la ciudad autónoma. Por otro lado, el examen del estatuto organizativo pone en evidencia que el estatuyente entendió que sus atribuciones tenían límites precisos impuestos por el Congreso. En efecto, la cláusula transitoria segunda del estatuto establece: "Las disposiciones de la presente constitución que no pueden entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia".

-//-

-///- 11) Que, en tales condiciones, no puede afirmarse que el art. 2 de la ley 24.620 vulnera la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. El menoscabo de dicha autonomía sólo podría configurarse de no haberse efectuado la convocatoria en tiempo propio y en tal caso la lesión constitucional habría hallado adecuada reparación por la vía judicial pertinente. Mas cabe desechar tal posibilidad en razón de una circunstancia sobreviniente a la interposición del recurso extraordinario, de la cual - según conocida jurisprudencia- esta Corte no puede prescindir para resolver el litigio (Fallos: 301: 947, 306:1160, entre muchos otros). En efecto, el Poder Ejecutivo Nacional, mediante decreto 383/97 convocó al electorado para el día 26 de octubre de 1997, por lo que existe fecha cierta para la integración de uno de los poderes del régimen autónomo.

12) Que la convocatoria en cuestión unifica la elección de diputados nacionales y locales sin que ese proceder sea lesivo de los derechos inherentes a la autonomía de la ciudad. Por el contrario, resulta compatible con la voluntad del estatuyente que contempló de modo expreso tal contingencia al sancionar la cláusula transitoria cuarta del estatuto. Ella dispone: "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". De lo expuesto se sigue que el poder constituyente local estimó razona-///-

-//ble la unificación de los procesos electorales y que el decreto 383/97 armoniza con ese criterio.

13) Que, asimismo, es necesario poner de relieve que no se advierte inconciliable oposición entre el art. 4 de la ley 24.588 y el art. 2 de la ley 24.620. Este último sólo establece, por única vez, la oportunidad en que se llevarán a cabo las elecciones para integrar la primera legislatura, sin que ello importe desconocer el principio según el cual las autoridades locales son elegidas sin injerencia de los poderes federales constituidos.

14) Que en atención al resultado a que se arriba resulta inoficioso tratar los demás agravios del recurrente.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario con el alcance indicado, se revoca la sentencia apelada y se declara constitucionalmente válida la disposición del art. 2 de la ley 24.620. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida. Notifíquese y remítase. ANTONIO BOGGIANO.

ES COPIA

VQ-//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmó la de primera instancia, en cuanto hizo lugar a la demanda y declaró la validez del decreto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires n° 653/96 y la inaplicabilidad del art. 2 de la ley 24.620 por ser contrario al art. 129 de la Constitución Nacional, la parte demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 221/265, que fue concedido a fs. 334/335.

2º) Que para arribar a aquellas conclusiones, el a quo consideró que la justicia electoral de la Capital era competente para entender en esta causa pues el objeto de la pretensión originaria radicaba en solicitarle al juzgado federal electoral que arbitrara las medidas necesarias para "...la organización y concreción del acto comicial dispuesto por el art. 1º..." del decreto 653-GCBA-96. Esa atribución de competencia se ve ratificada -sostuvo la cámara- por el art. 4 de la ley 24.620, que al referirse al modo de elección de los miembros del Poder Legislativo de la ciudad, prevé que deberá regirse por las disposiciones del Código Electoral Nacional.

En cuanto al fondo de la cuestión debatida, el tribunal de grado expuso -en lo sustancial- que el decreto cuestionado por el apelante se enmarcaba en las prescripciones del art. 129 de la Constitución Nacional. Explicó que en cumplimiento del segundo párrafo de ese artículo, el Congreso Nacional dictó la ley 24.588, que establece que los legisladores de la ciudad "serán elegidos...sin intervención del Gobierno Nacional" -art. 4-. De donde concluyó que a la luz

-//-

-// -de esas normas, el art. 105 inc. 11 del Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires -que impone al jefe de gobierno el deber de llamar a elecciones locales- y la disposición transitoria novena -que manda a convocarlas antes del 31 de marzo- no merecen reparo constitucional alguno. En cambio, entendió que sí merece objeción, el art. 2 de la ley 24.620 en la medida en que pone en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional la iniciativa de realizar el comicio para elegir a los legisladores de la ciudad, pues esa facultad colisiona con el art. 129 de la Constitución Nacional y con las previsiones de la ley 24.588, a la que le confiere naturaleza constitucional.

3º) Que los planteos del recurrente se dirigen, en primer término, a demostrar que el régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires no es equiparable al de una provincia. A tal efecto, expone que reconocerle ese carácter estaba expresamente vedado por la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional de 1994 -24.309- y que para la creación de un nuevo Estado provincial, la Ley Fundamental prescribe un procedimiento que no se puso en funcionamiento en el caso. De ese razonamiento se seguiría que la Ciudad de Buenos Aires no tiene una constitución propiamente dicha; su intendente no es agente del gobierno federal; no tiene la posibilidad de imponer contribuciones indirectas y de celebrar la ley convenio prevista en el art. 75 , inc. 2 de la Constitución Nacional; no conserva el poder no delegado; no tiene el dominio originario de sus recursos naturales; y mientras las provincias eligen sus gobernadores "sin intervención del gobierno federal" (art. 122) la Ciudad de Buenos Aires elige su jefe de gobierno "directamente por el

-// -

-//-pueblo de la ciudad" (art. 129).

Por otra parte, reconoce que el último artículo citado le confiere a la Ciudad de Buenos Aires la facultad de dictar su Estatuto Organizativo para reglar sus instituciones y fundar un gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción. Sin embargo -aduce- que las normas necesarias a tal fin no pueden oponerse a las disposiciones de la Ley Fundamental (art. 31) y tampoco, mientras siga siendo Capital de la República, a la ley que garantiza los intereses del Estado Nacional. En esa línea argumental, reputa inconstitucionales los siguientes artículos del Estatuto Organizativo: 1º -en cuanto le reconoce a la ciudad todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal-; 2º -al desconocer la terminología impuesta por el art. 129 de la Ley Fundamental-; 6º -pues hace un uso amplio del concepto de autonomía cuando la Constitución Nacional se refiere a la "atribución de un régimen de gobierno autónomo"; 95 -por el mismo óbice expuesto respecto del art. 2º-; y 105 inciso 11 -pues faculta al jefe de gobierno a convocar a elecciones locales-. A su vez, pretende también que se declaren inaplicables por subvertir el orden normativo las cláusulas transitorias 2a. -en cuanto supedita la vigencia de ciertas disposiciones a la reforma legislativa de la ley 24.588, o a la decisión de los tribunales competentes- y 9a. -pues, a su entender, cercena atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional reconocidas por la ley 24.620 y se las otorga al jefe de gobierno de la ciudad-.

En ceñidos términos, aduce que el órgano idóneo para hacer la convocatoria, de acuerdo con los arts. 129, 75 inc. 30, y las cláusulas transitorias 7a. y 15a. de la Cons

-//-

-//-titución Nacional, es el designado en la ley 24.620, esto es, el Poder Ejecutivo Nacional.

Por último, reedita la cuestión de competencia planteada ante las instancias ordinarias y en virtud de la cual, esta causa debería ventilarse ante el fuero en lo contencioso administrativo federal.

4º) Que el remedio intentado es formalmente procedente, toda vez que por su intermedio, se pone en tela de juicio la inteligencia que cabe asignarle a normas de indiscutible naturaleza federal y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que el apelante funda en ellas -en el caso, el art. 2 de la ley 24.620- (art. 14 de la ley 48).

5º) Que corresponde, en primer lugar, circunscribir los términos de la controversia que se pretende traer ante esta Corte a las cuestiones que se hallaron presentes al momento de la traba de la litis. En efecto, no está sometida a la jurisdicción del Tribunal -como tampoco lo estuvo a la de las instancias anteriores- la posibilidad de equiparar el régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires al de una provincia, ni los efectos que una determinada posición al respecto acarrearía.

Ese tema, que ha estado ligado desde los inicios de la organización nacional al delicado equilibrio entre los estados que participan del régimen federal argentino excede, por cierto, los términos de la demanda.

6º) Que el planteo del recurrente que pretende reproducir ante la Corte una cuestión de competencia presenta una clara solución legal. Esto es así, pues el art. 44, inc. 2, punto a, del Código Electoral Nacional dispone que los

-//-

-//- jueces electorales conocerán en todos los temas relacionados con "la aplicación de la ley electoral, ley orgánica de partidos políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las juntas electorales". Los jueces electorales son, por lo tanto, competentes para intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley electoral y el eje de la controversia -la convocatoria al comicio- se halla precisamente reglado por esa norma. En efecto, el título III del Código Electoral Nacional se refiere expresamente a los actos "pre-electorales" y, dentro de éste, el capítulo I° (arts. 53 y 54) menciona a la "convocatoria" como tal, estableciendo el órgano que la debe efectuar, el plazo en que debe hacerse y los elementos que habrá de contener. En otras palabras, la "convocatoria" es un acto "pre-electoral" reglado por el Código Nacional Electoral, cuya aplicación es de incuestionable competencia de los jueces en materia electoral. A lo que cabe agregar, si alguna duda pudiera subsistir, que el art. 4 de la ley 24.620 al referirse al modo de elección de los miembros del Poder Legislativo de la ciudad, prevé que deberá regirse por las disposiciones del Código Electoral Nacional.

7°) Que el planteo del recurrente que pretende reproducir ante la Corte una cuestión de competencia presenta una clara solución legal. Esto es así, pues el art. 44, inc. 2, punto a, del Código Electoral Nacional dispone que los jueces electorales conocerán en todos los temas relacionados con "la aplicación de la ley electoral, ley orgánica de partidos políticos y de las disposiciones complementarias y

-//-

-//- reglamentarias en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las juntas electorales". Los jueces electorales son, por lo tanto, competentes para intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley electoral y el eje de la controversia -la convocatoria al comicio- se halla precisamente reglado por esa norma. En efecto, el título III del Código Electoral Nacional se refiere expresamente a los actos "pre-electorales" y, dentro de éste, el capítulo I° (arts. 53 y 54) menciona a la "convocatoria" como tal, estableciendo el órgano que la debe efectuar, el plazo en que debe hacerse y los elementos que habrá de contener. En otras palabras, la "convocatoria" es un acto "pre-electoral" reglado por el Código Nacional Electoral, cuya aplicación es de incuestionable competencia de los jueces en materia electoral. A lo que cabe agregar, si alguna duda pudiera subsistir, que el art. 4 de la ley 24.620 al referirse al modo de elección de los miembros del Poder Legislativo de la ciudad, prevé que deberá regirse por las disposiciones del Código Electoral Nacional.

8°) Que esta Corte ha tomado conocimiento de hechos nuevos: sendas acordadas de la Cámara Nacional Electoral n°s 25 y 27; del dictado del decreto 383/97 del Poder Ejecutivo Nacional, por el cual se llamó a elecciones conjuntas -nacionales y locales- para el 26 de octubre de 1997; de las declaraciones del Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, mediante las que informó de la imposibilidad fáctica de realizar las elecciones por él convocadas para el 29 de mayo de 1997. También se tomó conocimiento del dictamen del señor Procurador General de la Nación, recién agregado

-//-

-//- en el día de ayer, ya que se había omitido darle vista pese a hallarse planteadas cuestiones de competencia y de inconstitucionalidad; temas todos de primordial vinculación con esta causa. Por aquella razón, el Tribunal ordenó, en el día de ayer, con especial habilitación de días y horas inhábiles, una medida para mejor proveer dirigida al juzgado federal con competencia electoral de la Capital Federal y la Cámara Nacional Electoral.

9º) Que las sentencias de la Corte deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque ellas sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario (Fallos: 310:112 y causa P.246.XXXI, "Padula , Rodolfo Miguel y otro c/ Banco de la Nación Argentina", sentencia del 2 de julio de 1996). Un dato de significativa relevancia a la hora de resolver la cuestión traída al conocimiento del Tribunal, es que hasta el 6 de mayo de 1997 "no se ha presentado ningún partido político solicitando la oficialización de candidatura alguna" (ver respuesta del Juzgado Federal con competencia electoral a la medida para mejor proveer ya citada). Más aun, mediante los expedientes nos. 2856/97 y 2857/97 iniciados por ante la Cámara Nacional Electoral, tanto diversos partidos políticos cuanto el propio secretario de gobierno de la ciudad de Buenos Aires solicitaron al a quo que dejara sin efecto la acordada nº 25, por la que hizo saber al referido juzgado que debía habilitar días y horas inhábiles para recibir las solicitudes de reconocimientos de alianzas transitorias, por entender que el plazo respectivo vencía el 29 de abril de 1997 y el término para presentar listas el 10 de mayo de 1997.

-//-

-//- Esa conducta omisiva, cuya responsabilidad incumbe exclusivamente a algunos partidos políticos, deja expuesta la falta de urgencia en la concreción de los comicios locales y, al mismo tiempo, hace cargar al Poder Judicial el caro costo político de definir los ribetes, alcances y consecuencias de una cuestión como la que presenta la especie, y en la que determinados protagonistas no se muestran decididamente inmersos o bien no actúan acorde con las obligaciones que le son inherentes.

Otro dato importante estriba en que hasta el 6 de mayo de 1997, no hay constancias de que el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires cuente con los elementos necesarios para la realización de la elección, pese que a su a su pedido le fue entregada a distintos miembros de su gabinete la lista de necesidades de material y dinerarias (ver informe del juzgado federal).

10) Que sin perjuicio de lo señalado en el último párrafo del considerando 6º y por lo analiozado en el considerando precedente, parece necesario efectuar una reseña histórico-evolutiva (a modo de excursus), que recuerden algunos antecedentes que se hace insoslayable abordar.

El establecimiento de la Capital Federal en la ciudad de Buenos Aires debe ser ponderado a la luz de las diversas normas y de los singulares acontecimientos que se fueron sucediendo en la conformación de la organización de nuestro país hasta llegar a las cláusulas que actualmente contienen tanto la Constitución Nacional cuanto el Estatuto Organizativo de la ciudad, que reflejan una verdadera etapa de transición en sus relaciones recíprocas. Ello es así

-//-

-//- puesto que, como dijo el filósofo alemán Wilhelm Dilthey, sostenedor de la teoría del historicismo, todas las manifestaciones del espíritu exigen para ser comprendidas la referencia histórica, ya que la historia no es sino conseguir que el espíritu humano se manifieste en todas las formas posibles. En igual sentido, Herodoto consideraba a la historia como la realización de la tarea informativa; y su discípulo Platón, agregó ese pensamiento en sus "Diálogos". Aristóteles, en su "Política" asegura que "los pueblos, como los ríos, parecen siempre los mismos, aunque están renovándose continuamente". Y Toynbee enseña que en cualquier sociedad "el estudio de la historia, tal como las demás actividades sociales está gobernado por las tendencias dominantes del tiempo y del lugar" (citados por el coronel Mario A. Serrano en "La capitalización de Buenos Aires y la revolución de Carlos Tejedor"; Círculo Militar, 1995).

11) Que, en tal sentido, debe señalarse que en el período anterior a la organización nacional conseguida en 1853, la Provincia de Buenos Aires ejerció la representación de las Provincias Unidas, que integraban los estados del interior de la Nación, frente a las potencias extranjeras. Ora de hecho, ora de derecho, así establecida, la ciudad- puerto de Buenos Aires era capital de dicha provincia y en ella se desempeñaban las funciones federativas de los demás estados provinciales. Y así lo venía siendo "desde los primeros tiempos", al decir de José Hernández (ver el debate que sostuvo en la legislatura de la Provincia de Buenos Aires con Leandro N. Alem, a raíz del dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales de dicho cuerpo, que pro

-//-puso ceder la ciudad capital de la provincia para que fuera capital de la República).

La Constitución Federal, sancionada en 1853, estableció la capital de la Confederación en la ciudad de Buenos Aires (art. 3º). Empero, segregada la Provincia de Buenos Aires -por motivos históricos conocidos- la capital se instaló en la ciudad de Paraná. Para ello se federalizó, en 1854, toda la Provincia de Entre Ríos, la que recuperó sus poderes provinciales en 1858, salvo Paraná. Esta situación duró hasta que, luego de la guerra civil librada en Cepeda en 1859, la Provincia de Buenos Aires, derrotada en el campo militar, se incorporó formalmente a la Confederación. Los jefes de ambos ejércitos, Urquiza y Mitre, suscribieron el 11 de noviembre de aquel año el pacto de San José de Flores, por el que acordaron que la Constitución sancionada en Santa Fe fuera revisada por una convención provincial convocada al efecto, la cual indicaría las reformas necesarias. Estas serían consideradas, a su vez, por una asamblea nacional, a la que concurriría Buenos Aires, con un número de diputados proporcional a su población. Una de esas modificaciones consistió, precisamente, en sustraer del texto constitucional la fijación del lugar de asiento de las autoridades federales, cuya decisión se difirió al Congreso Nacional, "previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse" (art. 3º). Así se gestó y concluyó la reforma de 1860 a la Constitución Nacional de 1853.

Tiempo después, el gobierno central se instaló de nuevo en Buenos Aires y se federalizó toda la Provincia de

-//-

-//- Buenos Aires, colocada durante tres años "bajo la inmediata y exclusiva dirección de las autoridades nacionales, con las reservas y garantías expresadas en la ley" (ver ley n° 12, del 28 de agosto de 1862). La Provincia de Buenos Aires rechazó esta ley, que contrariaba los compromisos contraídos para lograr la unidad nacional y violaba el art. 3° de la Constitución reformada en 1860.

Una nueva ley del Congreso, dictada el 8 de octubre de ese año, dio solución transitoria al problema estableciendo la residencia de las autoridades nacionales en Buenos Aires por el plazo de cinco años, que se creyó suficiente para resolver definitivamente la cuestión.

Ese esquema no pudo, sin embargo, resistir la convivencia de hombres y partidos rivales, y así fue que, ya vencido el plazo, estalló un nuevo conflicto de intereses entre el Estado Federal, cuyo presidente era Nicolás Avellaneda, y el gobierno provincial, a cargo de Carlos Tejedor. Mientras tanto, dada la inseguridad que se vivía -a raíz de la movilización de las fuerzas milicianas provinciales- la capital se asentó transitoriamente en el pueblo de Belgrano, por decreto presidencial del 4 de junio de aquel año. A consecuencia de esa tensión, se produjeron cruentos enfrentamientos armados, en junio del mismo año (Olivera, Barracas, Puente Alsina y Corrales Viejos), en los que triunfaron las fuerzas del gobierno federal sobre las provinciales. El resultado de ese largo proceso fue la sanción de la ley nacional n° 1029, del 20 de septiembre de 1880, que designó a la ciudad de Buenos Aires capital de la República, volviendo, aquella vez por imperio legal, a ser la sede administrativa

-//-

-//- de las autoridades federales. En el mensaje que acompañó a la ley, el presidente saliente, Nicolás Avellaneda, luego de señalar que las antiguas formas de la residencia de Buenos Aires "han desaparecido bajo la experiencia más dolorosa" y que "sería volver a poner de pie las mismas causas de los males conocidos, sabiendo que producen discordias o contiendas que no se detienen delante de la sangre", enfatizó que "la Capital en Buenos Aires es el voto nacional, porque es la voz misma de la tradición y la realización bajo formas legales del rasgo más característico de nuestra historia"; destacó que "es también la única solución en la verdadera acepción de la palabra, y ante los intereses presentes, porque da estabilidad y crea confianza, mientras que cualquiera otra solución proyectándose con sus consecuencias en lo desconocido, infunda sospechas o recelos y engendra peligros". Y, concluyendo su discurso, aseveró: "No hay conducta más suicida ni egoísmo peor entendido que el que niega a su Patria los verdaderos remedios de subsistencia o de desarrollo". La legislatura de la Provincia de Buenos Aires, por su parte, aprobó la cesión del territorio que ocupaba su capital, a fin de que pasara a constituir la capital de la Nación; y estableció una nueva capital para el Estado cedente, en el ejido que hoy es la ciudad de La Plata.

12) Que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 determinó para la Ciudad de Buenos Aires un nuevo status, que guarda analogías y diferencias con los modelos experimentados durante los distintos períodos de la evolución histórica reseñada. A efectos de obtener el equilibrado accionar de los dos órdenes de autoridades, federales y loca

-//-

-// -les, que coexisten en el mismo territorio, es necesario tratar de comprender adecuadamente dicho status, que traduce un verdadero engendro (definido como plan, designio u obra intelectual mal concebidos; conf. Diccionario de la Real Academia Española, 1992). Una demostración de esta calificación -que debe aceptarse sin derivar en interpretaciones equívocas del término- está dada por las dificultades que generan su falta de armonía en su inserción dentro del equilibrio de la organización nacional (federación, provincias, municipios) y de las instituciones (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y por las innumerables discusiones que desde su creación normativa se vienen sucediendo sobre diferentes tópicos: ¿justicia propia?, ¿policía propia?, ¿intendente, gobernador o jefe de gobierno? (art. 95 del Estatuto Organizativo), ¿provincia o municipio?. No parece prematuro sumar a estos planteos y a los enunciados en el considerando 3º, el siguiente interrogante: si la Capital Federal fuera trasladada a otra región del país, ¿se restituiría el territorio a la Provincia de Buenos Aires que lo cedió o él se mantendría en poder de esa figura híbrida, que ya parecería necesario ir perfilando?. Si la historia es la memoria de los pueblos, ello nos impone recordar, permanentemente, aquellas experiencias, para no recaer en circunstancias no deseadas.

13) Que corresponde a esta Corte dilucidar una cuestión constitucional, de sumo interés histórico, institucional y social, cual es determinar si el art. 105, inciso 11, y la disposición transitoria novena del Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, que sirvieron de susten

//-

-//-to al decreto 653/96 de su jefe de gobierno, son contrarias a las leyes federales 24.588 y 24.620 y, también, a la Constitución Nacional. Es que los jueces y las leyes que ellos aplican están inmersos en la realidad social que los rodea y comprende. Y prueba de ello, respecto de la cuestión que se examina, fue la actuación que le cupo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los sangrientos sucesos del año 1880. No pudo sustraerse de su rol de poder político del Estado y, de su seno, designó al doctor Onésimo Leguizamón, por entonces integrante del Tribunal, quien efectuó gestiones conciliatorias entre los hombres de los sectores tan duramente enfrentados, llegando a entrevistar al presidente electo Gral. Roca en la ciudad de Rosario. Al fracasar en su misión, entre otras causas, se desencadenaron los hechos de sangre de los que habla la historia.

14) Que en la tarea de establecer la inteligencia de las normas federales que le asigna el art. 14, inc. 3, de la ley 48, esta Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal apelado y del recurrente; sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que ella rectamente le otorga (causa F.153.XXIV. "Fisco Nacional (D.G.I.) c/ Empresa 216 Sociedad Anónima de Transporte s/ ejecución fiscal", sentencia del 22 de septiembre de 1994).

15) Que el art. 129 de la Constitución Nacional establece que "la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los

-//-

-//- intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones". En relación con este artículo, la disposición transitoria decimoquinta prescribió que "hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente".

16) Que el art. 75, inciso 30, de la Ley Fundamental, en cuanto aquí interesa, conserva entre las atribuciones del Congreso la de "ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación". Según la cláusula transitoria séptima, "el Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 129".

17) Que del armónico juego de las distintas normas reseñadas en los considerandos precedentes, se concluye que para determinar la facultad del Congreso nacional de legislar relativamente a la ciudad de Buenos Aires -coincidente, en la actualidad, con el de la Capital Federal- es imprescindible efectuar previamente una distinción. Si "los" poderes de la ciudad de Buenos Aires se hallasen constituidos, las atribuciones parecerían quedar ceñidas a los casos de interés de la Nación sobre la Capital. En cambio, en la hipótesis de que tales autoridades todavía no se hubieran estable

-//-cido, el Congreso mantendría para sí dicha atribución y sumaría, además, la potestad de sancionar la legislación local en forma exclusiva. Este es el caso configurado en la especie.

18) Que como corolario obligado de las afirmaciones antecedentes, surge el reconocimiento que merece el Congreso como el único órgano habilitado por la Constitución Nacional para evaluar la magnitud de los intereses del Estado Nacional, de suyo federales, sobre la Ciudad de Buenos Aires, mientras ésta sea capital de la República. En otras palabras, la determinación de tal interés es del exclusivo resorte del Poder Legislativo, pues la Ley Suprema le ha conferido dicha atribución para que fuera ejercida con discrecionalidad. Y así lo han entendido los legisladores nacionales al sancionar la ley 24.588 y su complementaria 24.620.

19) Que, en cuanto resulta de interés para el caso, la ley 24.588 estatuyó, en su art. 4º, que el jefe de Gobierno, legisladores y demás funcionarios de la Ciudad de Buenos Aires, "serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno nacional". La ley 24.620, por su parte, previó, en su art. 2º, que "el Poder Ejecutivo nacional convocará asimismo a la elección de sesenta miembros del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires, conforme a las disposiciones del Código Electoral Nacional y una vez que los representantes hayan dictado el estatuto organizativo a que hace referencia el art. 1º". Esta última disposición, puede advertirse, ha delineado un propósito bien acotado, cual es la convocatoria a "la" elección de los primeros legisladores

-//-

-//- locales, y en él -una vez ocurrido- parece agotarse.

20) Que la recta inteligencia del art. 4º de la ley 24.588 se alcanza a poco que se repare en que el énfasis que puso el legislador en la prohibición relativa al Gobierno Nacional, se enderezó a evitar cualquier potencial intervención suya, directa e inmediata, en la elección o designación de los funcionarios, mas no se dirigió a vedarle la regulación de un aspecto meramente instrumental como es la convocatoria a elecciones. Si bien es cierto que durante la vigencia del régimen de la ley 19.987 el Gobierno Nacional no elegía ni designaba a los miembros de la Sala de Representantes o Concejo Deliberante -que, dada la facultad de sancionar normas de carácter general, cumplía la función de una suerte de legislatura local, con competencia para regular las materias previstas en el art. 9º, inciso a), de la ley orgánica- pues a tenor de su art. 4º ellos eran "elegidos directamente por los ciudadanos" -argumento que podría llevar a descartar la interpretación que aquí se postula, toda vez que no había indicios de que ello pudiera llegar a ocurrir- no lo es menos que el referido esquema fue derogado por la reforma constitucional de 1994, que ha diseñado un régimen novedoso y de contornos en buena medida indefinidos. Por lo demás, el art. 8º de la ley 19.987 establecía que el Poder Ejecutivo Nacional tenía a su cargo la convocatoria a elecciones de los miembros del Concejo Deliberante.

21) Que, descartada la existencia de contadicción entre las leyes 24.588 y 24.620, es acertada la observación del sr. Procurador General cuando destaca que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley 24.620 no puede

//-

-//- depender del dictado posterior del Estatuto Organizativo o de un decreto emanado del Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, que producirían sobre aquélla una suerte de invalidez retroactiva.

22) Que habida cuenta de que las leyes 24.588 y 24.620 reglamentan directa y operativamente lo dispuesto en el art. 129 de la Constitución Nacional -y su respectiva cláusula transitoria- no puede desconocérseles la "naturaleza constitucional", especial, que las caracteriza. Y si ambas comparten ese rasgo, es perfectamente válido sostener que el Congreso, al disponer que la convocatoria a elecciones de los primeros integrantes de la legislatura local es de incumbencia del Poder Ejecutivo Nacional, ha ejercido legítimamente facultades que le son privativas, pues, desde la perspectiva de la autorización que le confiere la Constitución Nacional y en resguardo de los intereses nacionales, fijó algunas pautas atinentes al mecanismo que encauce las primeras etapas del proceso electoral en la Ciudad de Buenos Aires.

23) Que, en el caso, tales intereses federales deben ser entendidos con arreglo a las razones explicadas por el Poder Ejecutivo Nacional -prudencia en el manejo de los fondos necesarios para los comicios (confr. fs. 242, cuarto párrafo, y 246)- para postergar la realización de los comicios locales de modo que coincidan con las elecciones tendientes a renovar la conformación de la Cámara de Diputados Nacionales el 26 de octubre del año en curso (ver decretos 181/97 -B.O. del 5/3/97- y 383/97 -B.O. del 30/4/97-). Decisión que, justamente por no escapar del marco de las referi

-//-

-//--das atribuciones otorgadas por el Congreso, no puede merecer el reproche de irrazonabilidad. Tal es el alcance que el Estado ha dado a su posición frente al planteo que dio origen a estas actuaciones.

Y, precisamente sobre la base del autolímite temporal que se impuso el Estado Nacional, queda desechada cualquier presunta sujeción de este estado incipiente del proceso electoral -y más aun de los futuros actos comiciales- de la Ciudad de Buenos Aires al juicio discrecional de su voluntad.

24) Que, en las condiciones enunciadas, la cláusula transitoria novena del Estatuto, al establecer que "el jefe de Gobierno convocará a elecciones de diputados que deberán realizarse antes del 31 de marzo de 1997", excedió las reglas establecidas por la ley 24.620 y desconoció, asimismo, la inteligencia de las disposiciones de la Constitución Nacional, que se puso de relieve en los considerandos precedentes, que limitan, con los alcances perfilados, una autonomía total o irrestricta en el aspecto que toca decidir al Tribunal (confr. considerandos 5º y 10). Consiguientemente, es nula en los términos del art. 8º de la ley 24.620, e inconstitucional por resultar inconciliable con los arts. 31 y 129 de la Ley Suprema; fundamento que basta para dejar sin efecto el decreto 653/96 del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Empero, ello no significa desconocer, una vez instaladas y hallándose en funciones las autoridades locales, la plena aplicabilidad y operatividad, para los procesos electorales sucesivos de la Ciudad de Buenos Aires, de la facultad/deber que el art. 105, inciso 11, del Estatu

//-

to Organizativo, encarga al jefe de gobierno, de "convocar a elecciones locales".

Por ello, y oído el señor Procurador General, se declara procedente el recurso extraordinario, con los alcances que surgen del considerando 24, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la presentación de fs. 16/17 vta. Sin costas, en razón de la índole de las cuestiones debatidas. Notifíquese y devuélvase. ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT, DON AUGUSTO CESAR BELLUSCIO Y DON GUSTAVO A. BOSSERT

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que confirmó la de primera instancia, en cuanto hizo lugar a la demanda y declaró la validez del decreto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires n° 653/96 y la inaplicabilidad del art. 2 de la ley 24.620 por ser contrario al art. 129 de la Constitución Nacional, la parte demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 221/265, que fue concedido a fs. 334/335.

2º) Que para arribar a aquellas conclusiones, el a quo consideró que la justicia electoral de la Capital era competente para entender en esta causa pues el objeto de la pretensión originaria radicaba en solicitarle al juzgado federal electoral que arbitrara las medidas necesarias para "...la organización y concreción del acto comicial dispuesto por el art. 1º..." del decreto 653-GCBA-96. Esa atribución de competencia se ve ratificada -sostuvo la cámara- por el art. 4 de la ley 24.620, que al referirse al modo de elección de los miembros del Poder Legislativo de la ciudad, prevé que deberá regirse por las disposiciones del Código Electoral Nacional.

En cuanto al fondo de la cuestión debatida, el tribunal de grado expuso -en lo sustancial- que el decreto cuestionado por el apelante se enmarcaba en las prescripciones del art. 129 de la Constitución Nacional. Explicó que en cumplimiento del segundo párrafo de ese artículo, el Congreso Nacional dictó la ley 24.588, que establece que los legis

//-

-//ladores de la ciudad "serán elegidos...sin intervención del Gobierno Nacional" -art. 4-. De donde concluyó que a la luz de esas normas, el art. 105 inc. 11 del Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires -que impone al jefe de gobierno el deber de llamar a elecciones locales- y la disposición transitoria novena -que manda a convocarlas antes del 31 de marzo- no merecen reparo constitucional alguno. En cambio, entendió que sí merece objeción, el art. 2 de la ley 24.620 en la medida en que pone en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional la iniciativa de realizar el comicio para elegir a los legisladores de la ciudad, pues esa facultad colisiona con el art. 129 de la Constitución Nacional y con las previsiones de la ley 24.588, a la que le confiere naturaleza constitucional.

3º) Que los planteos del recurrente se dirigen, en primer término, a demostrar que el régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires no es equiparable al de una provincia. A tal efecto, expone que reconocerle ese carácter estaba expresamente vedado por la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional de 1994 -24.309- y que para la creación de un nuevo Estado provincial, la Ley Fundamental prescribe un procedimiento que no se puso en funcionamiento en el caso. De ese razonamiento se seguiría que la Ciudad de Buenos Aires no tiene una constitución propiamente dicha; su intendente no es agente del gobierno federal; no tiene la posibilidad de imponer contribuciones indirectas y de celebrar la ley convenio prevista en el art. 75 , inc. 2 de la Constitución Nacional; no conserva el poder no delegado; no tiene el dominio originario de sus recursos natura-//-

-// -les; y mientras las provincias eligen sus gobernadores "sin intervención del gobierno federal" (art. 122) la Ciudad de Buenos Aires elige su jefe de gobierno "directamente por el pueblo de la ciudad" (art. 129).

Por otra parte, reconoce que el último artículo citado le confiere a la Ciudad de Buenos Aires la facultad de dictar su Estatuto Organizativo para reglar sus instituciones y fundar un gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción. Sin embargo -aduce- que las normas necesarias a tal fin no pueden oponerse a las disposiciones de la Ley Fundamental (art. 31) y tampoco, mientras siga siendo Capital de la República, a la ley que garantiza los intereses del Estado Nacional. En esa línea argumental, reputa inconstitucionales los siguientes artículos del Estatuto Organizativo: 1º -en cuanto le reconoce a la ciudad todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal-; 2º -al desconocer la terminología impuesta por el art. 129 de la Ley Fundamental-; 6º -pues hace un uso amplio del concepto de autonomía cuando la Constitución Nacional se refiere a la "atribución de un régimen de gobierno autónomo"; 95 -por el mismo óbice expuesto respecto del art. 2º-; y 105, inciso 11, -pues faculta al jefe de gobierno a convocar a elecciones locales-. A su vez, pretende también que se declaren inaplicables por subvertir el orden normativo las cláusulas transitorias 2a -en cuanto supedita la vigencia de ciertas disposiciones a la reforma legislativa de la ley 24.588, o a la decisión de los tribunales competentes- y 9a -pues, a su entender, cercena atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional reconocidas por la ley 24.620 y se las otorga al

-

//-

-//- jefe de gobierno de la ciudad-.

En ceñidos términos, aduce que el órgano idóneo para hacer la convocatoria, de acuerdo con los arts. 129, 75 inc. 30, y las cláusulas transitorias 7a. y 15a. de la Constitución Nacional, es el designado en la ley 24.620, esto es, el Poder Ejecutivo Nacional.

Por último, reedita la cuestión de competencia planteada ante las instancias ordinarias y en virtud de la cual, esta causa debería ventilarse ante el fuero en lo contenciosoadministrativo federal.

4º) Que ya radicada la causa ante la Corte, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 383/97 -el 28 de abril del corriente año- y dispuso convocar al electorado de la Ciudad de Buenos Aires para que el día 26 de octubre de 1997 proceda a elegir, además de autoridades nacionales, a sesenta (60) diputados de la Ciudad de Buenos Aires y diez (10) suplentes.

5º) Que el remedio intentado es formalmente procedente, toda vez que por su intermedio, se pone en tela de juicio la inteligencia que cabe asignarle a normas de indiscutible naturaleza federal y la sentencia definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que el apelante funda en ellas -en el caso, el art. 2 de la ley 24.620- (art. 14 de la ley 48).

6º) Que corresponde, en primer lugar, circunscribir los términos de la controversia que se pretende traer ante esta Corte a las cuestiones que se hallaron presentes al momento de la traba de la litis. En efecto, no está sometida a la jurisdicción del Tribunal -como tampoco lo es

-//-

-//--tuvo a la de las instancias anteriores- la posibilidad de equiparar el régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires al de una provincia, ni los efectos que una determinada posición al respecto acarrearía.

Ese tema, que ha estado ligado desde los inicios de la organización nacional al delicado equilibrio entre los estados que participan del régimen federal argentino excede, por cierto, los términos de la demanda.

7º) Que el planteo del recurrente que pretende reproducir ante la Corte una cuestión de competencia presenta una clara solución legal. Esto es así, pues el art. 44, inc. 2, punto a, del Código Electoral Nacional dispone que los jueces electorales conocerán en todos los temas relacionados con "la aplicación de la ley electoral, ley orgánica de partidos políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las juntas electorales". Los jueces electorales son, por lo tanto, competentes para intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley electoral y el eje de la controversia -la convocatoria al comicio- se halla precisamente reglado por esa norma. En efecto, el título III del Código Electoral Nacional se refiere expresamente a los actos "pre-electorales" y, dentro de éste, el capítulo Iº (arts. 53 y 54) menciona a la "convocatoria" como tal, estableciendo el órgano que la debe efectuar, el plazo en que debe hacerse y los elementos que habrá de contener. En otras palabras, la "convocatoria" es un acto "pre-electoral" reglado por el Código Nacional Electoral, cuya aplicación es de incuestionable competencia de los jueces en mate- -//-

-//-ria electoral. A lo que cabe agregar, si alguna duda pudiera subsistir, que el art. 4 de la ley 24.620 al referirse al modo de elección de los miembros del Poder Legislativo de la ciudad, prevé que deberá regirse por las disposiciones del Código Electoral Nacional.

8º) Que el decreto 653-GCBA-96 fue dictado en cumplimiento del mandato imperativo contenido en la cláusula transitoria novena del Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, que impone al jefe de gobierno convocar a elecciones de diputados antes del 31 de marzo de 1997. Esta última norma fue a su vez establecida en el marco del art. 129 de la Constitución Nacional que derogó la disposición contenida en el antiguo art. 86 inc. 3, según el cual, el presidente de la Nación era "jefe inmediato y local de la Capital de la Nación". La nueva disposición prescribe que "la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea la capital de la Nación...". Acatando esa última parte del artículo, el Congreso de la Nación dictó la ley 24.588, que en su art. 4, y en lo que es pertinente establecía que "...sus legisladores...serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno Nacional". Luego, fue sancionada la ley 24.620, que prevé que "el Poder Ejecutivo Nacional convocará asimismo a la elección de sesenta (60) miembros del Poder Legislativo de la ciudad..." (art. 2), atribución que fue ejercida por medio del decreto 383/97 (B.O. del 30 de abril de este año).

-//-

-//- 9º) Que el concepto constitucional de autonomía implica, por lo menos, "el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por las formas exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientes del Gobierno Federal, de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes y otros estatutos con relación a todo otro asunto no comprendido entre los que la Constitución ha acordado al Gobierno Nacional..." ("Derecho Constitucional Argentino", González Calderón, Juan A., J. Lajouane editores, Buenos Aires, 1931). Esa enumeración de funciones implica que la autonomía es, primariamente, la calificación del modo de actuar de un grupo social determinado. Por esta razón no puede afirmarse que exista un espacio autónomo, un territorio autónomo, o un gobierno autónomo sin una población que ejerza esa autonomía.

10) Que, en el diseño constitucional, el ejercicio del poder electoral le da contenido al concepto tratado. La democracia liberal y pluralista se basa en el reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto. La designación democrática de las autoridades políticas constitucionalmente establecidas, constituye junto a la vigencia de las garantías individuales, el principio fundamental de las democracias modernas. El concepto de poder electoral "se relaciona con la noción de soberanía popular, entendiendo ésta como la suma de las diversas soberanías o poderes individuales" ("Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Hauriou, André, Ed. Ariel, Barcelona, cuarta

//-

-//- edición, 1970, p. 282). Poco o ningún sentido tendría entonces referirse a la idea de autonomía si se acotase su sentido a una definición infraconstitucional que excluyera el pleno ejercicio del aludido poder electoral.

11) Que, corresponde entonces a esta altura del razonamiento expuesto, indagar si la facultad de "convocar" a una elección -acto "pre-electoral" conforme a lo dicho en el cons. 7º de la presente- se encuentra contenida en el concepto constitucional de autonomía o puede ser ejercida por una autoridad distinta de aquélla que representa el poder autonómico por mandato electoral. La respuesta no es dudosa. Más allá de la elección originaria -como pudo ser la destinada a designar a los representantes que tuvieron a su cargo el ejercicio del poder constituyente de la ciudad por mandato expreso del art. 129 de la Ley Fundamental, o la que tenía por fin elegir al primer jefe de gobierno ante la perentoriedad de la fecha para celebrar ese acto dispuesta por la Constitución Nacional- el paso inicial en el proceso electoral habrá de ser ejercido siempre por el titular de la representación popular, en este caso, la autoridad establecida por el art. 95 y siguientes de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

12) Que a la luz del alcance que cabe reconocerle al art. 129 de la Constitución Nacional, ni el art. 105 inc. 11 del Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires - que le impone al jefe de gobierno el deber de convocar a elecciones locales- ni la disposición transitoria novena de ese cuerpo legal -que mandaba a convocarlas antes del 31 de marzo del presente año- afectan de modo alguno a la Ley Fundamental.

-//-

-//- 13) Que en cambio, cabe reputar inaplicable el art. 2 de la ley 24.620 cuyo texto derogó el art. 4 de la ley 24.588, al disponer que "El Poder Ejecutivo nacional convocará asimismo a la elección de sesenta (60) miembros del Poder legislativo de la Ciudad de Buenos Aires" y el art 2 del decreto 383/97 por medio del que se ejerció esa facultad. Debe llegarse a esa grave conclusión, pues esas previsiones desarticulan el sistema autonómico establecido por la Constitución al quebrantar el ejercicio regular del poder electoral de los habitantes de la ciudad, extremo que ha estado en mira del constituyente reformador.

14) Que en nada empece a la solución que antecede lo previsto en el art. 8 de la ley 24.620 en el sentido de que es "nulo y de nulidad absoluta todo aquello que sancione la Asamblea, que implique una derogación o modificación de disposiciones constitucionales, de la ley de garantías antes referida o de la presente ley" y que la recurrente invoca en sustento de su posición. Ello así, por cuanto, como ya se ha dicho, ni la cláusula transitoria novena de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ni su art. 105, inc. 11, contrarían disposición alguna de la Constitución Nacional, como tampoco colisionan con el contenido de la ley 24.588. El conflicto normativo se presenta exclusivamente entre el art. 2 de la ley 24.620, su consecuencia el art. 2 del decreto 383/97, y la Ley Fundamental, y debe resolverse como se dijo.

15) Que ni el art. 2 de la ley 24.588 ni las cláusulas transitorias séptima y decimoquinta de la Constitución Nacional obstan a esa conclusión. Esto es así, pues que la Nación conserve todo el poder no atribuido por la Constitución Nacional al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Ai

-//-res -como prescribe la primera norma- en nada afecta el ejercicio de una facultad que se desprende naturalmente del carácter autónomo del gobierno de la ciudad que la propia Constitución reconoce. Tampoco habrá de afectar la conclusión a la que se ha arribado, el hecho de que el Congreso ejerza en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 129 -art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional- pues precisamente y como se dijo, convocar a elecciones no es una facultad que pueda ser considerada a extramuros del mismo art. 129. En nada inclina tampoco a este Tribunal hacia una solución diferente de la controversia, la cláusula transitoria decimoquinta que pone en manos del Congreso de la Nación ejercer una legislación exclusiva sobre el territorio de la ciudad hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía, ya que precisamente, el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es el primer poder de la autonomía que se constituyó y que tiene entre sus facultades, poner en marcha el sistema de constitución de los poderes restantes.

16) Que, por último, si bien el recurrente no demuestra cuál es el perjuicio que la convocatoria le produce a su parte, ni tampoco que dicha convocatoria lesione los intereses del Estado Nacional, sus planteos hacen presuponer que propugna la aplicación al caso de la ley electoral, lo cual resulta imperativo, ya que sus normas reconocen como fin último y excluyente el asegurar la transparencia de la expresión de la voluntad popular.

-//-

-//- Por ello, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Hágase saber y remítase. CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - GUSTAVO A. BOSSERT.

ES COPIA

DISI-//-



-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que adhiero, en lo fundamental, a los conceptos vertidos en la disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Bossert. Considero útil, sin embargo, hacer algunas precisiones en torno a la interpretación de las cláusulas constitucionales, aspecto que determina, a mi modo de ver, la procedencia formal del recurso.

El art. 129 de la Constitución Nacional instituye un régimen de gobierno autónomo para la ciudad de Buenos Aires, con facultades propias de legislación y jurisdicción y un departamento ejecutivo (jefe de gobierno) elegido directamente por el pueblo de la ciudad (art. cit., primer párrafo).

2º) Que, además, la reforma constitucional de 1994 suprimió la disposición por la cual el presidente de la Nación era el jefe inmediato y local de la capital (ex art. 86, inciso 3º).

Por su parte, con relación al Congreso Nacional y al instituido gobierno autónomo, la reforma diseñó un sistema que diferenció dos etapas:

A) Una transitoria: hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, "en los mismos términos que hasta la sanción de la presente [constitución]" (disposición transitoria 15a. de la Constitución Nacional, primer párrafo).

B) Otra definitiva (para regir mientras la ciudad

-//-

-//- de Buenos Aires siga siendo capital de la Nación): el Congreso ejercerá en ella las atribuciones legislativas necesarias para garantizar los intereses del Estado Nacional (art. 129, segundo párrafo, y disposición transitoria 7a., de la Constitución Nacional).

3º) Que es preciso interpretar armónicamente estas normas de modo tal que no afecten el carácter del gobierno autónomo erigido en el primer párrafo del art. 129 y, en consecuencia, cabe señalar:

a) El régimen de gobierno autónomo para la ciudad de Buenos Aires que establece el art. 129 de la Constitución Nacional no está deferido -en cuanto a su operatividad- al juicio discrecional de los poderes constituidos del gobierno nacional. La autonomía ha sido instaurada por los constituyentes y nada, en la letra o el espíritu de la reforma, autoriza a considerarla sometida a una suerte de "condición", conforme a la cual existiría una supuesta facultad de los poderes constituidos federales para determinar per se en qué medida (total o parcial) y tiempo (cercano o remoto) aquélla funcionaría.

b) La facultad de convocar a elección para los miembros del Poder Legislativo de la ciudad pone en manos del convocador la existencia misma del órgano del gobierno autónomo de que se trata. La autonomía queda severamente lesionada cuando -como en el caso del art. 2º de la ley 24.620- se determina que el convocador será el Poder Ejecutivo Nacional, pues se la condiciona en una forma incompatible con el diseño constitucional aludido, tanto más si se repara en que el convocador resulta ser quien fue privado, por la reforma de 1994, de su condición de jefe de la capital.

-//-

-//- Es por ello que el reciente decreto 383/97 del Poder Ejecutivo Nacional -por cuyo artículo 2º se convoca, sobre la base del art. 2º de la ley 24.620, al electorado de la Ciudad de Buenos Aires para que el 26 de octubre de 1997 proceda a elegir diputados de la Ciudad- lesiona también la autonomía establecida por los constituyentes. En efecto, cuando un órgano es incompetente para ejercer la facultad que se arroga -como es el caso- el vicio queda sin purgar sea cual fuere el contenido de la resolución adoptada, pues no es éste el que determina el defecto de la decisión sino el hecho mismo de haberse pretendido ejercer una potestad de la que se carece.

c) Las atribuciones legislativas del Congreso, conforme a la citada disposición transitoria 15a. (**ver considerando 2º sub A**) se ejercen, como esta indica, "en los mismos términos que hasta la sanción de la presente [constitución]", lo que impide considerar ínsita en aquéllas lo referente a la designación de los órganos del gobierno autónomo de la ciudad, que sólo fue creado a partir de la reforma de 1994.

d) Las atribuciones legislativas del Congreso que conciernen a la garantía de los intereses del Estado Nacional -**ver considerando 2º sub B**- no pueden ni deben incursionar en temas como los relativos a la puesta en funcionamiento de los órganos del gobierno autónomo. Sería ilógico, en efecto, que los constituyentes hubieran fundado la autonomía de aquél para autorizar luego al legislador infraconstitucional su derogación a través de una ley, aparte de que no se advierte que clase de "interés nacional" (por definición, legítimo) podría ser invocado para justificar la in-

-//-debid a intromisi3n del gobierno nacional en el r3gimen aut3nomo de la ciudad.

e) Lo expuesto resulta evidente si se atiende a la decisiva circunstancia de que la Constituci3n s3lo prev3 una ocasi3n en la cual los representantes del pueblo de la ciudad de Buenos Aires son convocados por el Congreso Nacional para un acto eleccionario: el destinado a dictar el estatuto organizativo de las instituciones de la ciudad (art. 129, tercer p3rrafo, de la Constituci3n Nacional). La raz3n de esta norma es clara, pues al no existir3rganos previos del gobierno aut3nomo, hubiera sido imposible otra clase de convocatoria. (Resulta ajena al sub lite la procedencia de la convocatoria para elegir jefe y vice jefe de gobierno de la ciudad, ordenada por el art. 1º de la ley 24.620).

A m3rito de las consideraciones precedentes, cabe declarar que lo prescripto en el art. 2º de la ley 24.620 -al autorizar al Poder Ejecutivo Nacional a convocar a elecciones para elegir a legisladores de la ciudad de Buenos Aires- no se compadece con el r3gimen aut3nomo de gobierno fijado por la Carta Magna y resulta inoponible a las autoridades del gobierno aut3nomo de la ciudad que han convocado a esa elecci3n.

Por ello, y habiendo dictaminado el se3or Procurador General, se confirma la sentencia apelada. Notif3quese y, oportunamente, devu3lvase. ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

ES COPIA