

## SISTEMAS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD LOCAL Y FEDERAL

Por Jorge A. Rojas

### 1.- INTRODUCCION: LA REALIDAD

A veces parece que a los argentinos nos preocupa tanto un determinado tema, que sin tener en mira su arborescencia de un modo prolijo, sistémico, adecuado para su tratamiento, pretendemos encontrar las soluciones casi mágicamente por una vía incorrecta<sup>1</sup>, o somos descuidados, o bien lo tratamos inapropiadamente.

En nuestro ámbito (el del derecho), suele verse reflejado con suma frecuencia, esta especie de carencia que nos aqueja, sea por la razón que más nos guste invocar, pero seguramente elegiremos aquella que ponga más lejos de nosotros cualquier tipo de responsabilidad.

Trataré de ser lo más explícito posible. Quizás en la década de los años 80 los tribunales laborales se veían desbordados de trabajo, pues bien, la solución que encontramos más apropiada fue nombrar más jueces para atender esta necesidad social.

Hoy los jueces laborales, no digo que no tengan trabajo, pero lo que si es cierto que no tienen el de aquellos años, y sin embargo la misma carencia ahora se produce con los jueces comerciales, quienes no solo se ven desbordados de trabajo, sino que es más, pese al tiempo que venimos padeciendo esta situación, aún no se han tomado medidas que permitan vislumbrar una salida razonable.

Claro, si tenemos en cuenta lo que sucedió con los nombramientos de los jueces del trabajo, y lo que sucedió con la inoperancia del Consejo de la Magistratura, y los avatares, que sigue la designación de los nuevos jueces, es lógico que por allí se haya empantanado el camino.

La única reforma importante –no por sus resultados, sino solo por su alcance o si se quiere trascendencia- que recibió nuestra legislación procesal, en los últimos años, se puede decir que data de 1996, la ley 24.573, a través de ella se instauró la mediación, pero contrariamente a sus fines y esencia, tiene carácter obligatorio, y es sencillo recordar el comportamiento de los justiciables haciendo enormes colas en las mesas de entradas del fuero civil, y también del comercial para tratar de “evitar” aquella novedad, iniciando los juicios antes de su entrada en vigencia, como si el sometimiento a esas normas provocara una especie de desgracia imprevisible.

Pero también debemos recordar al legislador en este introito, pues no olvidemos que la segunda parte de la ley aludía a la audiencia preliminar, cuya regulación fue tan asistemática, que no solo cercenó artículos, que establecían cargas absolutamente claras, y por cierto necesarias de observar para las partes, como también mantuvo otros absolutamente estériles, carentes de todo sentido<sup>2</sup>.

Esto tiene que ver con una idiosincrasia muy particular, que desde luego no podemos negar que nos caracteriza, pues estos comportamientos tan particulares que señalamos, no son únicamente observados por particulares, o abogados, o legisladores, sino inclusive por los propios jueces<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Observese como corremos un problema de lugar, por resultar hasta ahora inconveniente la forma en que se lo ha manejado. Téngase en cuenta en este aspecto la regulación que se le pretendió dar a la nueva ejecución fiscal que consagra la ley 25.239, a través de la cual se llegó a sustituir a la jurisdicción para el dictado de una medida cautelar, contradiciéndose el texto de esa norma, con otras que dice respetar. Por ejemplo cuando se señala que esa ejecución se debe interpretar como un proceso ejecutivo, y su regulación da la pauta que en ningún caso se trata de un proceso de esa índole.

<sup>2</sup> Me refiero específicamente al art. 367 del Código Procesal, que establecía el plazo para el ofrecimiento de la prueba en el juicio ordinario, cuya última parte fue suprimida; o bien el art. 481, que se mantuvo y carece de sentido, a la luz de la modificación introducida al art. 359 de ese cuerpo legal.

<sup>3</sup> Sirva como ejemplo la postura sustentada por un juez federal frente a la reforma de la ley 24.573, citado en un trabajo de Leguisamon, Héctor (L.L. 1997-E-1255), quien sostuvo muy suelto de cuerpo que no utilizaría la audiencia

Por cierto que nuestro comportamiento, estereotipado, y apreciado a nivel general, tiene una cierta dosis de infantilismo, por denominar eufemísticamente nuestras posturas, que nos revelan que como sociedad, aún tenemos muchas deudas con nosotros mismos, y que en verdad mientras no seamos nosotros quienes las tomemos a nuestro cargo, no podemos esperar otra cosa más que las que supimos conseguir.

Esto se debe pura y exclusivamente a que mientras sigamos transitando el mismo camino, no podemos esperar más que llegar al mismo lugar, pues aunque resulte una verdad de perogrullo, parecería que fantasiosamente, pese a que hacemos siempre lo mismo, pretendemos obtener algún resultado diverso al de siempre, que “inesperadamente nos sorprenda”, pues “mágicamente apareció” la solución de nuestros problemas.

Hasta aquí, el lector se preguntará la relación de esta introducción con la temática que propone el título del trabajo. Lamento transmitirle a mi ya vapuleado lector, que dentro de la temática que nos ocupa viene sucediendo algo tan particular, como paradójico, que puede generar serias confusiones, como por ejemplo, que un abogado no sepa en verdad que camino debe transitar para encauzar un determinado problema, dentro del cual pueda suscitarse la necesidad de plantear la inconstitucionalidad de una norma.

Por supuesto, que cuando me refiero al control de constitucionalidad local, estoy refiriéndome al control que existe dentro de la órbita de la “nueva Ciudad-Estado” de Buenos Aires, siendo de destacar entre otros inconvenientes que se suscitan en la actualidad, el alcance del art. 129 de la Constitución Nacional, el de la ley 24.588, y la puesta en funcionamiento de la todavía incipiente organización judicial de la nueva Ciudad Autónoma, y junto a él la profusión normativa, en la temática que nos ocupa, que vamos a reflejar más adelante en un cuadro preparado al efecto, del cual se desprende, lo que antes paradójicamente no existía.

Sí es cierto, no existía, ni tampoco existe a nivel nacional regulada en forma expresa, la acción de inconstitucionalidad, la misma debía deducirse por vía de defensa o de excepción. Con el correr del tiempo, a partir de la interpretación hecha por la Corte, se abrió una brecha que permitió que tramitara dentro de los pliegues de la mal llamada acción meramente declarativa que contempla el art. 322 del Código Procesal, la acción a través de la cual se perseguía la impugnación constitucional de una norma, por supuesto con todos los demás aditamentos que ese precepto y la doctrina de la Corte requería al efecto.

Sin embargo, también la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir del alcance que le dio a la acción de amparo, permitió que éste proceso también se constituyera en un mecanismo apto para obtener la declaración de inconstitucionalidad de un determinado precepto.

Por eso la idea de este trabajo es mostrar una vez más como a través de una profusión normativa y jurisprudencial, se pretende contener una situación, sin advertir que siempre concluimos de la misma forma, que no sabemos bien como delimitar una interpretación, que no sabemos bien el alcance de un precepto, que no conocemos la interpretación que tiene un nuevo tribunal sobre una situación que se interpreta de una forma diversa por los ya existentes, en fin, esto se llama ni ningún tipo de eufemismos, inseguridad jurídica, y así seguimos enfrascados en los mismos problemas de siempre.

Quizás lo que anteriormente denominamos como criterio infantilmente estereotipado, se refleje aquí en un comportamiento que viene de la mano de la letra de la ley, pues parecería que el dictado de una ley determinada puede aventar nuestros problemas, sin advertir que los problemas se siguen repitiendo, y que por más que tengamos la mejor de las leyes, o el mejor de los códigos, los operadores jurídicos son los que los manejan, y es a través de ellos como “bajamos a la realidad” aquello que pretendemos en la teoría.

Por eso cuando nos preguntamos por ejemplo respecto a la "suerte" del amparo, siempre sostenemos lo mismo, es el instituto en donde mejor vemos reflejado todo lo expuesto.

---

preliminar por el atraso que le significaba su aplicación. Es decir lisa y llanamente el Sr. Juez sostuvo, yo no quiero aplicar la ley, y como en mi juzgado el proceso se hace como yo quiero, no me interesa lo que la ley disponga.

Alguna vez sostuvimos que el amparo tuvo “una vida aciaga”<sup>4</sup>, pues como decían irónicamente los viejos maestros del derecho procesal, el día que el amparo nació murió, pues su regulación terminó con los alcances que le había brindado nuestro más Alto Tribunal a la luz de la doctrina sentada en el caso Siri, y más tarde ratificara en el caso Kot<sup>5</sup>.

Pero un día el constituyente quiso acabar con todo esto, y se “constitucionalizó” al amparo, por cierto sin que se dicte ninguna legislación complementaria que lo regulara, sino por el contrario manteniendo todavía el amparo contra la autoridad pública que consagra la ley 16.986, y el amparo contra particulares que contempla el art. 321 del Código Procesal.

Pero por las dudas, los constituyentes elevaron al rango de legislación positiva para el país, y pusieron en un pie de igualdad con la Constitución Nacional, a diversos tratados internacionales, que contemplaban el amparo.

Por lo tanto, desde ese momento el amparo estaba tan ampliamente regulado, que uno podía optar, por promover el amparo del art. 43 de la Constitución Nacional, o el amparo de la ley 16.986, o el amparo del art. XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, o el amparo del art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, o el amparo que contiene la parte II, art. 2, en los distintos incisos del numeral 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o el del art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocido como Pacto de San José de Costa Rica), o el amparo del art. 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CCBA), por supuesto, si se trata de una situación que afecte a un vecino del lugar, o..., o mejor no seguimos para no abrumar al lector.

Claro que cuando señalamos esto, no queremos referirnos ex professo a otras manifestaciones del amparo, como el habeas corpus, o el habeas data, ni cualquier otro mecanismo que permita la declaración de inconstitucionalidad de una norma, pues en definitiva a eso se refiere el tema que nos ocupa.

Todo esto lo vamos a dejar de lado, pues modestamente señalamos en una ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional de Derecho Procesal, en el año 1997, que nos estábamos enfrentando, ahora sin ningún tipo de cortapisas, a la atomización del amparo, precisamente transitando un camino que mostraba su inocuidad, sin advertir la importancia de su sistematización a los fines de su correcto andamiaje y viabilidad<sup>6</sup>.

Esa es la impronta que nos caracteriza, porque en algunos casos somos realmente voluntariosos, y queremos trabajar de lleno en un tema que nos surge de repente, como para tratar de terminarlo de inmediato, reitero, sin advertir que los problemas que se nos presentan como sociedad, no pueden tener una solución voluntarista, sino que es necesario manejarlos, encauzarlos, buscar la vía más apropiada, y propender a su solución de la mejor forma que resulte aplicable a la cuestión que se nos suscite.

Cuando al amparo se lo constitucionalizó, dejando ahora al margen de su profusa regulación, ya se alzaron las voces que sostenían que no se podía interpretar que los tratados internacionales fueran ley suprema de la Nación equiparándolos a la letra de la Constitución, sino por el contrario que se encontraban un peldaño más abajo<sup>7</sup>, pero no solo desde allí empezaron las diferencias, sino que luego llevamos a la discusión el alcance de las cláusulas de los tratados, son operativas o programáticas, y luego si siempre la interpretación de los tratados provocaba una cuestión federal a

---

<sup>4</sup> Rojas, Jorge A., Proceso y amparo, J.A. 1997-II-831

<sup>5</sup> Rojas, Jorge A., Un nuevo “molde” para el amparo, Revista de Derecho Procesal nro. 5, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2000, p. 63 y ss.

<sup>6</sup> Rojas, Jorge A., Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional de Derecho Procesal celebrado en Corrientes en 1997, titulada “De la atomización a la sistematización del amparo”, y publicada en los libros de ponencias de ese evento (3er. tomo, p. 151 y ss.)

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán J., Control constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales en Argentina, en la obra coordinada por Víctor Bazán, Desafíos del Control de constitucionalidad, Ed. Ciudad Argentina, p. 100.

la luz de la doctrina de la Corte Suprema (cuestión hoy superada a partir de la doctrina sentada definitivamente por la Corte en el caso Mendez Valles<sup>8</sup>).

Es decir, que no sólo desde el punto de vista legislativo, sino que inclusive desde el punto de vista doctrinario, y también del jurisprudencial, encontramos posiciones divergentes, y ello no es malo o bueno en sí mismo, es importante que exista, pues la confusión, genera claridad, cuando la discusión apunta al meollo de la cuestión y no se ve envuelta por la defensa de posiciones.

La intención perseguida a través de este trabajo apunta a mostrar (en una apretada síntesis, toda vez que el abordaje de cada uno de los sistemas podría desarrollarse en un libro), por un lado, los distintos sistemas de control de constitucionalidad con los que contamos en la “nueva Ciudad-Estado” de Buenos Aires, solo desde un punto de vista civil.

Es decir dejamos de lado el habeas corpus para la órbita penal, y nos concentramos en la regulación de la nueva acción de inconstitucionalidad que contempla el art. 113 inc. 2 de la CCBA, para tratar de marcar algunas diferencias con otros institutos afines.

Por ejemplo, los que ya existían a nivel nacional, y por cierto a nivel federal, de modo tal de delimitar sus ámbitos, señalar las superposiciones que se producen en cuanto a su operatividad, apreciar en algunos casos como se han sorteado algunos escollos que suscita su aplicación, y ver de qué manera podemos compatibilizarlos con el sistema mayor que implica el control de constitucionalidad a nivel federal<sup>9</sup>.

Pero por otro lado, también la inseguridad jurídica que se genera frente a la existencia de sistemas de control similares, que a veces provocan superposiciones en su manejo, y evidentemente generan incertidumbre en los operadores.

Para ello, nos apoyaremos en el gráfico que proyectamos más adelante, de modo que pueda advertir el lector, algunos de los aspectos centrales que tienen que cada uno de esos sistemas, y que desde luego hacen a su procedencia y operatividad.

## **2.- EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES**

Bien sabido es, que el principio de supremacía constitucional que consagra el art. 31 de la Constitución Nacional, permite a todos los jueces del país, ejercitar su jurisdicción en resguardo de aquél, de allí que se sostenga que nuestro país está enrolado en un mecanismo, o tipo judicial-difuso, de control de constitucionalidad, no sólo por el tipo de actos, o normas, hechos u omisiones, que son susceptibles de este contralor, sino fundamentalmente por la inexistencia de un organismo específico sobre el cual recaiga esa tarea<sup>10</sup>.

Sin embargo, esto sucedió hasta el año 1996, pues ahora cuando aludimos al control de constitucionalidad local, tenemos que hacer una distinción de sobrada importancia, ya desde el comienzo de nuestra tarea.

---

<sup>8</sup> E.D. 167-13

<sup>9</sup> Ya habían señalado Vanossi y Ubertone, la confusión que se generalizaba por la incertidumbre existente sobre la posibilidad de acceder a la Corte Suprema en materia constitucional, decía este autor, con algo de misterio y azar a los ojos del litigante y de los propios abogados, en parte debido a la dispersión normativa, y en parte a los cambios de jurisprudencia que en algunos aspectos no permiten hacer afirmaciones con determinado grado de certeza, proponiendo como alternativa para encauzar esta situación una ley de procedimientos de control de constitucionalidad (Vanossi, Jorge R. y Ubertone, Fermín P.; El control judicial de constitucionalidad, en Ob. cit. Coordinada por Bazán, Víctor, p. 88).

<sup>10</sup> Esto desde luego tiene que ver con otros mecanismos de control de constitucionalidad, que resultan concentrados (en un determinado órgano), que a su vez puede ser político o judicial. Sirva como ejemplo para la diversidad de sistemas que existen el trabajo de Casas, Juan Alberto (Control de constitucionalidad concentrado en Latinoamérica), publicado en el diario E.D. del 26/7/00, p. 11 y ss.; o bien el trabajo de Bianchi, Alberto B.; El control abstracto de constitucionalidad según el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, diario E.D. del 19/10/00, p. 4 y ss., quien reseña los distintos sistemas de control de constitucionalidad concentrados, que existen tanto en nuestro país como en América.

Ello se debe a que el control de constitucionalidad a nivel nacional, sigue siendo el que mencionamos, y los recaudos que para él se mantienen siguen la línea tradicional e inveterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que a continuación señalamos:

- a) Se debe tratar de un control ejercitado por un juez, no importa el lugar en que éste se encuentre (es decir no interesa si es nacional o provincial).
- b) El juez sobre quien recaiga esta tarea no puede expedirse si no es en un caso o controversia, en los términos en que fue concebido este concepto dentro del art. 2 de la ley 27, que siguiendo la doctrina de nuestro más Alto Tribunal, se ha señalado, que la jurisdicción nunca es consultiva, sino que se impulsa a los fines de resolver un caso o controversia, actual y concreto, haciendo aplicación del derecho. También ha aclarado la Corte que ella no interviene en casos abstractos (moot cases), es decir aquellos que no requieren de un pronunciamiento jurisdiccional para su solución (sea porque se hayan resuelto, sea por estar agotados, sea por resultar consultivos).
- c) Del mismo modo señalamos ya que ese control debe ser difuso, por oposición al que se concentra en algún organismo judicial o político en particular.
- d) La jurisdicción nunca interviene de oficio, sino que siempre lo hace a pedido de parte, y por cierto cuando quien requiere su intervención tiene legitimación suficiente al efecto.
- e) Como lo señalamos al comienzo, no solo se controla la constitucionalidad de una norma, sino inclusive de un hecho o bien de una omisión (aspectos que aparecen más notorios cuando nos referimos al amparo).

Sin embargo, como lo señalamos anteriormente, ahora es necesario hacer una distinción previa de fundamental importancia, pues el control de constitucionalidad que denominábamos judicial y difuso, pues decíamos que clásicamente así se presentaba en esta Ciudad de Buenos Aires, ahora lo podemos definir como un sistema mixto.

Esto se debe a que por un lado sigue perviviendo el sistema clásico de control constitucional, sobre el cual señalamos algunos de sus caracteres fundamentales, pero por otro, en la nueva Ciudad de Buenos Aires, existe un sistema judicial-concentrado, y otro que nace como producto de un reenvío que resulta a su vez, concentrado-político, y otro más que a su vez es judicial-difuso.

Puede ser que nuestro fatigado lector, a esta altura se quiera dar por vencido y entregarse al placer de otra lectura más amena, pero si sigue insistiendo sobre estas líneas, nos adelantamos a señalarle que a continuación vamos a tratar de explicar estos tres mecanismos que surgen de la nueva constitución de la Ciudad, pues de esa manera nos podremos adentrar luego a compararlos con los mecanismos que existen a nivel nacional<sup>11</sup>.

Establece el art. 113 inc. 2 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que *“es competencia del Tribunal Superior de Justicia conocer: ...originaria y exclusivamente en las acciones declarativas contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, contrarias a la Constitución Nacional”*.

Agrega la ley 402, que vino a reglamentar el procedimiento ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en su cap. II, relativo a esta acción declarativa de inconstitucionalidad, que el objeto de esta acción es el análisis de validez de las leyes, decretos o cualquier otra norma general que se haya dictado con anterioridad o posterioridad a la sanción de la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma, agregando *“para determinar si son contrarias a esa Constitución, o a la Constitución Nacional”* (art. 17).

Señala a continuación, en el art. 18, quienes están legitimados a interponer esta acción, y expresamente dice el primer inciso de esa norma *“las personas físicas”*, sin abundar por ahora en

---

<sup>11</sup> Con la claridad y precisión que lo caracteriza, enseña el Maestro Palacio que se habla de supremacía de la Constitución no solo para puntualizar el hecho de que ésta configura el fundamento primario del ordenamiento jurídico, sino también en el sentido de que son susceptibles de invalidación las normas creadas al margen de la competencia y de los principios trazados por el poder constituyente, a cuyas directivas deben sujetar su actividad normativa los poderes constituidos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), Palacio, Lino E.; Derecho Procesal Civil, T. V, 2da. ed. actualizada, Ed. Abeledo-Perrot, p. 132.

otros detalles, es evidente que cualquier persona, está habilitada a interponer esta acción declarativa de inconstitucionalidad, que para que no queden ningún tipo de dudas el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, se encargó de pulir claramente algunos de sus principales perfiles, al señalar que se trata de un instituto absolutamente novedoso e imposible de asimilar a los establecidos en el ámbito nacional<sup>12</sup>, por lo cual no puede confundirse el control **concentrado y abstracto** de constitucionalidad previsto en el art. 113 inc. 2 de la CCBA, a cargo de este Tribunal, con el control difuso que, reconocido a todos los jueces, se orienta al dictado de sentencias en las que se valoran situaciones jurídicas individualizadas<sup>13</sup>.

Hasta aquí podemos advertir, sin mayores esfuerzos la existencia de un control concentrado y judicial, que legitima a cualquier persona, a plantear la inconstitucionalidad de una norma, y por cierto, como surge de los precedentes judiciales citados, sin que se requiera la existencia de un caso o controversia, es decir que el control de constitucionalidad es abstracto.

Pero a partir de aquí, para el supuesto que se declare la inconstitucionalidad de una ley, aparece la mixtura del sistema, como antes lo indicáramos, pues se establece en la Ley Fundamental de la Ciudad que la declaración de inconstitucionalidad hace perder vigencia a la norma, salvo que se trate de una ley, pues en ese caso, el control ahora queda en manos de la Legislatura, pues si la Legislatura local ratifica la ley en cuestión dentro de los tres meses de dictada la sentencia declarativa de inconstitucionalidad, por una mayoría especial de dos tercios de los miembros presentes, esa ley “vuelve a cobrar vigencia”, aunque no altera sus efectos en el caso concreto.

Es decir que aquí estamos frente a un nuevo mecanismo de control de constitucionalidad, pues la especie de veto que provocó el órgano jurisdiccional, con la sentencia declarativa de inconstitucionalidad, es revisada por el Poder Legislativo local, y si se ratifica la ley, vuelve a tener vigencia, con lo cual ese control de constitucionalidad se reitera, ahora en forma también concentrada, pero por un órgano político.

Finalmente esa ratificación que puso nuevamente en vigencia la ley tachada de inconstitucional, ahora podrá nuevamente ser revisada, pero como se agotó la competencia originaria del Tribunal Superior al efecto, este control pasa a ser judicial y difuso, porque reposa en cabeza de cada uno de los jueces que tengan que aplicarla, con la salvedad que su revisión se deberá hacer ahora en forma concreta en un caso particular, es decir, cayendo en el esquema tradicional de control de constitucionalidad que conocíamos hasta ahora.

### **3.- LA DIVERSIDAD DE SISTEMAS**

Como puede desprenderse de lo señalado hasta aquí, existen en la Ciudad de Buenos Aires, distintos sistemas de control de constitucionalidad, que no vamos a tratar para no excedernos en nuestro esquema de trabajo, por eso dejaremos de lado al habeas corpus, dejaremos de lado al recurso de inconstitucionalidad, entre otros mecanismos, y abocaremos nuestros esfuerzos a la relación habida entre el sistema “novedoso” -como lo ha calificado el Superior Tribunal de Justicia a la acción declarativa de inconstitucionalidad- para tratar de diferenciarlo en algunos aspectos centrales de otros institutos similares, y enlazarlos a todos dentro del sistema mayor de control de constitucionalidad que ejerce la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través del recurso extraordinario federal (en más R.E.F.).

Para ello partiremos, tal como lo sostuvimos, de la elaboración de un cuadro comparativo que a continuación transcribimos, y sobre el cual iremos desarrollando la temática que nos ocupa:

---

<sup>12</sup> TSJBA, 18/2/99, causa SAO 8/99, Farkas, Roberto y Otro c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Acción declarativa de inconstitucionalidad.

<sup>13</sup> TSJBA, 5/5/99, causa SAO 31/99, Massalin Particulares S.A. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Acción declarativa de inconstitucionalidad.

Control Constitucional C.A.	Tipo de Control	Legitimación	Competencia	Gravamen	Efectos Sentencia
-----------------------------	-----------------	--------------	-------------	----------	-------------------



Control Difuso	Difuso	Afectado o cualquier persona	Juez de grado (originaria)	Actual o Inminente	Particulares o erga omnes
Control Declarativo C.A.	Concentrado	Ley 402 art. 18	T.S.J.B.A. (originaria)	Abstracto	Erga Omnes
Control Preemptivo (art. 109 CCN)	Difuso	Titular o afectado	Juez de grado (originaria)	Actual o Inminente	Particulares



**Sistema Mayor de Control Constitucional**

Control Preemptivo (art. 109 CCN)	Difuso	Afectado	C.S.J.N.	Actual	Particulares
-----------------------------------	--------	----------	----------	--------	--------------

**Variantes**

Como lo hemos referido más arriba, se producen algunas confusiones, teniendo en cuenta el nuevo esquema de control de constitucionalidad que surge de la CCBA, con mecanismos ya conocidos, que nos por ello hoy en día han perdido vigencia, sino que por el contrario, su desarrollo ha ido “aceitando” algunas piezas –que desde luego tienen que ver con el alcance interpretativo de la normativa en juego- para su admisibilidad y procedencia.

### 3.1.- EL AMPARO

Como lo señaláramos, el amparo se ha convertido en un sistema de control de constitucionalidad, por vía pretoriana, pues el alcance que le ha dado la Corte Suprema a las normas de la ley 16.986, han permitido inferir lo expuesto.

Sin embargo luego de los casos Peralta<sup>14</sup>, o Video Club Dreams<sup>15</sup>, nos encontramos con un nuevo cuadro de situación respecto a este instituto, pues más allá del alcance que le habían dado nuestros tribunales luego de esos precedentes, desde el punto de vista legal, se había producido la llamada "constitucionalización" del amparo (art. 43 de la C.N.), y por otro lado en el ámbito que ahora nos ocupa, que es el de la Ciudad de Buenos Aires, la letra del art. 14 de la nueva Constitución de la Ciudad, le daba un nuevo marco a nuestro instituto, con ánimo como dice Morello de no someterlo a ningún tipo de vasallaje procesal.

¿Porqué señalamos esto? Es muy sencillo, pues cuando hablamos del amparo, es imprescindible partir de la base de qué amparo es al que aludimos.

Obsérvese que pese a estos dos puntos de partida, por cierto con una regulación disímil, le debemos agregar que no solo la ley 16.986 no ha sido derogada, sino que además el art. 321 del Código Procesal mantiene su plena vigencia, que el amparo de la CCBA no ha sido reglamentado, al igual que el de la Constitución Nacional, que han existido fallos divergentes en la materia de nuestros tribunales nacionales, y que finalmente la justicia de la Ciudad de Buenos Aires, aún no se encuentra plenamente conformada.

Por ende ¿cómo podemos extraer algunas conclusiones con respecto a este mecanismo constitucional, para advertir su importancia como sistema de control del principio de supremacía?, si es la propia desvirtuación generada por su incorrecta utilización la que lo hace inpropio en muchos casos a los fines que persigue<sup>16</sup>.

En el cuadro precedente, hemos señalado algunos aspectos que se mantienen uniformes entre el amparo que conocimos hasta ahora a nivel nacional, y el nuevo que regula el art. 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Es decir, el tipo de control de constitucionalidad que a través suyo se puede ejercer es únicamente difuso, reposando en cabeza del afectado el derecho a reclamar la intervención de la jurisdicción, siendo posible abrir una brecha en este aspecto, no solo en punto a los distintos organismos que consagran tanto la Constitución Nacional, como la de la Ciudad, a los fines de habilitar organismos al efecto, como el Defensor del Pueblo o las asociaciones que defiendan derechos o intereses colectivos, sino además extender este aspecto a los efectos de la sentencia que recaiga en ese proceso.

Esto pues si bien, en principio, la sentencia que se pronuncie con motivo de la actuación de un afectado, en un proceso de amparo, que requiere un gravamen actual o inminente, puede producir únicamente efectos a su respecto, en el caso de tratarse de derechos de incidencia colectiva, el alcance de ese pronunciamiento puede afectar parcial o totalmente a toda una comunidad.

Este aspecto lo señalamos, pues este es un punto de contacto que existe entre el amparo y la acción declarativa de inconstitucionalidad que contempla el art. 113 inc. 2 de la CCBA, toda vez que la

---

<sup>14</sup> L.L. 1991-C-141

<sup>15</sup> L.L. 1995-D-243. No obstante es importante destacar como lo señala Verdaguer (Salgado, Alí J. y Verdagüer, Alejandro C., Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad, Ed. Astrea, 2da. ed. ampliada y actualizada, 2000, p. 68), que lamentablemente la Corte luego del caso Video Club Dreams volvió sobre sus pasos, y en el caso Rodríguez (J.A. 1998-I-147), se apartó de la senda iniciada con Peralta, aunque luego corrigió su rumbo y volvió a ella en el caso Verrocchi (E.D. 184-1101).

<sup>16</sup> Señalan Morello y Vallefin en este sentido que "...al abusarse de su manejo, buscando sortear los tipos procesales –desde luego el ordinario y también en múltiples ocasiones el proceso de conocimiento sumario o los especiales- se lo popularizó, desencajando su perfil extraordinario (El amparo. Regimen procesal, 2da. ed., Ed. Librería Editora Platense, p. 18).

declaración de inconstitucionalidad de una ley, o una ordenanza, o cualquier otra norma general, produce efectos erga omnes, como surge del gráfico que antecede.

Sin embargo, existen diferencias entre el amparo del art. 43 de la Constitución Nacional, y el de la Ciudad de Buenos Aires, pues al margen que por vía pretoriana se haya admitido como sistema para obtener la declaración de inconstitucionalidad de un determinado precepto, aún se encuentra debatido en la doctrina, y la jurisprudencia aún no lo ha admitido, si esa declaración se puede producir de oficio.

Desde ya conviene señalar que la posición de nuestro más Alto Tribunal es clara y precisa en sentido negativo, y no presenta ningún tipo de dudas. Sin embargo, en la Constitución de la Ciudad Autónoma, se consagra expresamente esa facultad, por lo cual nos preguntamos, teniendo en cuenta la incipiente justicia local que aún poseemos, como deben manejarse los jueces nacionales que están cubriendo los vacíos que aún no ha ocupado la justicia local, pues existen diferencias interpretativas que conviene tener en cuenta<sup>17</sup>.

Como ejemplo de lo expuesto, podemos señalar que la Excma. Cámara Federal, ha interpretado la vigencia de la ley 16.986 a través de un plenario, resolviendo que: "luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, mantiene su vigencia el art. 2º, inc. e) de la ley 16.986", (CNCiv. y Com. Fed., en pleno, 3/6/99, Capizzano de Galdi, Concepción c. I.O.S s/amparo, E.D. 183-231).

Mientras que por otro lado la justicia local ha entendido en sentido prácticamente similar al que venimos exponiendo que: "...hasta tanto el Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires se expida al respecto, continúa vigente la ley 16.986, siempre que no desvirtúe el claro mandato del constituyente local plasmado en el par. 4 del art. 14 de la CCBA".

Y a continuación agrega el Tribunal competente de la Ciudad que "atento el carácter operativo del amparo (arts. 10 y 14, CCBA) las directrices y los principios que prevé el segundo precepto citado pueden ser aplicados por los jueces; quienes en ejercicio de sus facultades naturales para dirigir y encauzar el proceso, están llamados a cubrir los aspectos no regulados por aquélla mediante la aplicación de las pautas procesales de la ley 16.986 en cuanto resulten compatibles con el texto constitucional"<sup>18</sup>.

Como vemos, existe una mixtura a la luz de las interpretaciones de los textos legales en juego por parte de la jurisdicción, que es la que puede generar la confusión a la que aludíamos al comienzo, como muestra de la inseguridad jurídica proveniente de una legislación profusa, por encontrada o superpuesta, para un determinado ámbito.

---

<sup>17</sup> Sirva como ejemplo de lo expuesto, la declaración de inconstitucionalidad del art. 15 de la ley de amparo 16.986, dispuesta por la Excma. Cámara Civil, a la luz de los preceptos de la CCBA, que a continuación transcribimos para su mayor precisión: 1.- Cuando se accede a la medida protectoria la concesión del recurso con efecto suspensivo puede enervar la eficacia del pronunciamiento, peligro que se evita modificando dicho efecto -si las circunstancias concretas del caso lo exigen- para adecuar la ley adjetiva a la garantía constitucional.

2.- El art. 43 de la Constitución Nacional ha procurado preservar las garantías constitucionales de manera rápida y expedita, objetivo que no se vería cumplido si por la aplicación de normas procesales se frustrara la eficacia de la acción o del derecho reconocido.

3.-Hasta tanto no se dicten nuevas disposiciones reglamentarias, la ley 16.986 y el art. 321 del Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación mantienen su vigencia, pero sólo cuando no contradigan o puedan considerarse una reglamentación razonable del nuevo art. 43 de la Carta Magna.

5.- Si la normativa arquitectónica local -art. 14 del Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires- hace procedente la declaración de oficio de la inconstitucionalidad del art. 15 de la ley 16.986, porque si el juez ve iniquidad en el tema planteado resulta coherente que haya buscado asegurar la eficiencia de su decisorio mediante el modo de concesión del recurso. (CNCiv., sala I, 19.11.98, in re Quinquel, S.A.c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/recurso de hecho, E.D. 188-553).

<sup>18</sup> CCont. Adm. y Trib. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala I, 29/12/00, Yosifides, Ileana c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo s/Incid. Art. 226 CCAYT (recurso deducido por el Ministerio Público), diario E.D. del 30/4/01, p. 7.

Cuando se suscite un amparo por un acto u omisión de un particular, me pregunto y le traslado la inquietud al lector, ¿debemos tener en cuenta el Código Procesal Civil y Comercial para su encauzamiento –art. 321- o bien la letra de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires?

Es difícil dar una respuesta de antemano, sobre todo teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que se plantean, que inclusive por su similitud con el alcance que tiene el sistema de control de constitucionalidad, nos vemos obligados a mostrarlo.

Sirva como ejemplo de lo expuesto en el cuadro base de este análisis, las similitudes que se producen entre el amparo como sistema de control de constitucionalidad, y la acción declarativa de la CCBA, y la acción meramente declarativa del art. 322 del Código Procesal. Con ese alcance ha interpretado una situación similar la Corte Suprema en el caso AGUEERA c/Provincia de Buenos Aires<sup>19</sup>, en donde señaló que esas similitudes no obstaculizaban la viabilidad de una determinada acción, que aún cuando se hubiera encauzado en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, se podía tramitar como amparo<sup>20</sup>.

### **3.2.- LA ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Más allá de las distinciones que el lector podrá advertir a través de la simple comparación de los sistemas que hemos señalado en el cuadro precedente, que no desarrollaremos para no reiterarnos, destacaremos algunos aspectos, como lo hicimos en el parágrafo anterior de estos sistemas, que marcan tanto semejanzas como diferencias entre esos sistemas.

Hemos advertido como a partir del amparo, se producen superposiciones entre su regulación a nivel federal como a nivel local (entiéndase nacional). Del mismo modo con la acción declarativa de inconstitucionalidad que a continuación analizaremos, perseguimos sobre todo marcar las diferencias que existen a su respecto, con la acción llamada meramente declarativa que consagra el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Esta acción declarativa, instituto de reciente cuño en nuestro país, pues como bien señaló el constituyente de la Ciudad, mientras los sistemas de control de constitucionalidad pueden interpretarse dentro de dos grandes líneas, el europeo, y el del common law, y toda vez que nuestra legislación constitucional abreva en las fuentes del common law, se siguió en ese orden el modelo americano de control de constitucionalidad (judicial y difuso), siendo por ende una novedad para nuestro país la admisión de un sistema europeo, que como dijimos no podemos denominar judicial y concentrado, pues admite variantes que lo hacen versátil para esas situaciones.

Pero por ello no deja de ser una novedad, y como bien lo ha señalado el Tribunal Superior de Justicia en la causa Argüello, se pueden distinguir dos claros momentos en ese control de constitucionalidad.

Uno de ellos, es el que desarrollo el Tribunal Superior a través de sus propios precedentes hasta el dictado de la ley 402, y otro es a partir del dictado de ese cuerpo legal, que viene a reglamentar el procedimiento de actuación ante ese Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

Como ya lo señalamos, en una primera etapa, el Tribunal señaló entre otros aspectos destacables, que se trataba de un sistema novedoso para el país, que no se lo podía asimilar a ninguno de los que existían, desde luego haciendo una alusión indirecta tanto al amparo como a la acción meramente declarativa, y a que en el orden nacional, no existe acción directa de inconstitucionalidad, y como bien lo señala la doctrina, el sustrato último de esta ratio es la nueva forma de democracia que se pretende instaurar en la Ciudad Autónoma, que requiere una participación directa del ciudadano, tal como lo pregonaba el art. 1 de la Constitución de la Ciudad<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> E.D. 177-239.

<sup>20</sup> Véase Arazí-Rojas, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado, anotado y concordado, Ed. Rubinzal-Culzoni, T. II, p. 72 y ss.

<sup>21</sup> Esa norma concretamente dispone que la Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa. Es decir que le da una

Como se desprende del cuadro precedente, la competencia en esta materia es originaria y exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, que ha sostenido al respecto que su competencia se limita a los supuestos determinados por la Ley Fundamental de la Ciudad en los incisos 1, 2 y 6 del art. 113, entre los cuales no está prevista la acción declarativa de certeza<sup>22</sup>.

Del mismo modo se ha señalado, que el control abstracto de constitucionalidad previsto por el art. 113 inc. 2 de la CCBA se encuentra exclusivamente orientado a objetar normas de carácter general que se consideren contrarias a principios y preceptos establecidos en la CCBA, y en la Constitución Nacional y no a obtener un pronunciamiento judicial respecto de la idoneidad jurídica de los actos por los que aquellas fueran directamente aplicadas al accionante<sup>23</sup>.

El sistema de control de constitucionalidad previsto en el art. 113 inc. 2 de la CCBA tiene por finalidad establecer una vía concreta y directa para la depuración del orden normativo, expulsando de él a aquellas normas que, examinadas por el Tribunal, se revelen como inconstitucionales. Tal concepción implica que el objeto de la acción de inconstitucionalidad debe circunscribirse a las normas vigentes puesto que ninguna lógica tiene discurrir acerca de la adecuación de una norma a la Constitución, con la finalidad de expulsarla del ordenamiento, cuando esa norma ha sido ya derogada<sup>24</sup>, por ese motivo con buen criterio la doctrina ha señalado que el control de constitucionalidad que se realiza a través de la acción que nos ocupa, no resuelve –al menos en forma directa- conflictos intersubjetivos, sino conflictos internormativos, acercándose así la competencia del tribunal, a una concepción kelseniana, que veía a los tribunales constitucionales diferentes de los comunes<sup>25</sup>.

De tal modo el sistema de control que aquí nos ocupa, no constituye un proceso típico al modo adversarial que puede describir una ley procesal, sino por el contrario, dadas las características de la acción, y atendiendo a sus fines participativos, podemos apreciar un sistema implementado por la ley 402, a través del cual se desarrolla un proceso con particularidades propias, que lo alejan del proceso dirimente típico, y lo acercan, a un mecanismo de participación ciudadana, como lo previene el art. 1 de la Constitución de la Ciudad.

Sirva como ejemplo de ello, la posibilidad del desarrollo de una audiencia pública para debatir el conflicto internormativo existente, la posibilidad del alcance erga omnes del pronunciamiento, previo stand by de la ley (en caso de tratarse de un cuerpo normativo de esta índole), para saber si recibe ratificación legislativa a través de este nuevo mecanismo de control, ahora concentrado y político, que ejerce la Legislatura local, para saber si quedará definitivamente sin efecto la ley, o bien si recupera su habilidad, con lo cual su control se va a realizar a través del método difuso tradicional, por cualquiera de los jueces que tenga que disponer su aplicación.

Otro ejemplo, de la atipicidad de este sistema de control, es precisamente la intervención del *amicus curiae* (allegado al tribunal o amigo del tribunal), que hace conocer su posición respecto al conflicto normativo suscitado, sin mayor compromiso, que su directa participación ciudadana, en el destino que importará la vigencia o no de una ley, u otra norma de alcance general.

---

impronta particular a este régimen de gobierno, a través del cual se pretende una participación directa de la ciudadanía, por ejemplo en el caso que nos ocupa a través del control de constitucionalidad por medio del ejercicio de la acción que contempla este sistema, o bien ya dentro de él a través de la figura del *amicus curiae* (allegado o amigo del tribunal) que tiene la facultad de ser oído en este sistema de control, en una audiencia pública que se celebrará al efecto. O bien la propia audiencia pública, como mecanismo de transparencia de ese contralor, entre otros que se desprenden de esa Ley Fundamental.

<sup>22</sup> TSJBA, causa SAO 21/99, 4/6/99, Sandrini, Arturo c/G.C.B.A. s/acción declarativa,

<sup>23</sup> TSJBA, causa SAO 42/99, 4/6/99, Blanco, María Susana c/G.C.B.A. s/acción declarativa de inconstitucionalidad y nulidad.

<sup>24</sup> TSJBA, causa SAO 32/99, Ortiz Basualdo, Susana Mercedes y Otra c/G.C.B.A. s/Acción declarativa de inconstitucionalidad, ídem, causas SAO 33/99, 34/99, entre otras.

<sup>25</sup> Trionfetti, Víctor, Acción declarativa de inconstitucionalidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Revista de Doctrina nro. 2 (año 1, nro. 2, mayo de 2000) del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

Como vemos este sistema de control de constitucionalidad, se puede ejercer por las personas que enumera el art. 18 de la ley 402, y como ya lo anticipamos, el arco de posibilidades que abre este precepto en su primer inciso es tan amplio al aludir a toda persona física, que ello le ha hecho sostener recientemente al Tribunal Superior de Justicia, en fallo dividido, en la causa Argüello, que nos encontrábamos frente a una típica acción popular<sup>26</sup>.

Precisamente ha sido uno de los jueces del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, quien ha señalado estos dos interregnos en la vida de la nueva acción declarativa de inconstitucionalidad el anterior a la ley 402, y el posterior, pues esta norma ha abierto esa posibilidad en su art. 18, al margen de los otros legitimados que señala el precepto.

En el primero de esos incisos indica que “las personas físicas”, están habilitadas a promover la acción de inconstitucionalidad, con lo cual en este caso que hemos citado, se trata de un diputado local, que invocando no solo ese carácter, sino además el de ser un ciudadano, requirió la declaración de inconstitucionalidad de un decreto del Gobierno Nacional.

En ese sentido el Dr. Casas, señala, que sin perjuicio de la exuberante invocación que efectúa el accionante a los fines de su legitimación, solo considera apta para incitar la actividad jurisdiccional del Tribunal la de “persona física”, en los términos del art. 18 de la ley 402, pues aclara que la acción de inconstitucionalidad no reviste carácter subsidiario, ni está en condicionada a que no existan otras vías –políticas o judiciales- (marcando distinciones con la acción meramente declarativa del art. 322 del Código Procesal), potencialmente aptas para canalizar los planteos que articulen quienes la intenten.

La Dra. Ruiz, pese a reconocer la legitimación amplia que consagra el art. 18 inc. a) de la ley 402, y que a través de esta acción se propende a la realización de una nueva forma de realización del principio de democracia participativa, contribuyéndose así de esta forma a una nueva manera de distribuir el poder político, concluye en la inadmisibilidad de la acción intentada por el diputado, precisamente por el carácter que reviste, que no lo hace un ciudadano más, sino que tiene directa participación en la elaboración de las leyes.

Finalmente es el Dr. Muñoz quien distingue las dos etapas de la acción de inconstitucionalidad a la que antes hicimos referencia, es decir antes y después de la ley 402, reconociendo que en la primera etapa solamente se contaba con el parco texto constitucional, motivo por el cual el Tribunal fue delineando algunos de sus contornos, por ejemplo, la demostración de interés suficiente en quien hacía un planteo de inconstitucionalidad, que solo podían cuestionarse normas de la Ciudad, que esas normas debían encontrarse vigentes, entre otros.

También reconoce que la segunda etapa significa una reglamentación que difiere en algún sentido con esos criterios que sostuvo antes el Tribunal, y en lo que aquí interesa, poniendo sobre el tapete el tema central que provocó la disidencia entre los miembros del Tribunal, que la Legislatura local caracterizó a la acción como “popular”<sup>27</sup> al reconocer legitimación para accionar a cualquier persona física o jurídica, agregando que al margen de valoraciones, el Poder Legislativo, decidió en uso de sus propias atribuciones, regular de esa forma la acción en cuestión, proponiendo por ende el acatamiento a esas nuevas pautas, en tanto y en cuanto no resulten inconstitucionales.

Por eso, teniendo por objeto la actuación ante el Tribunal, controlar la validez de normas infraconstitucionales, el exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder

---

<sup>26</sup> De ese modo se retoma la posición que sustentara la minoría del Tribunal en la Causa "Defensora del Pueblo c/GCBA s/Acción declarativa de inconstitucionalidad, causa SAO 65/99 del 28/12/99). En idéntico sentido se había pronunciado Bidart Campos, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, T. I-A-448.

<sup>27</sup> Las acciones populares legitiman la intervención de cualquier ciudadano o persona del pueblo para reclamar la intervención de la justicia en defensa, sea de la legalidad objetiva –caso de la acción declarativa de inconstitucionalidad, cuando no se exija al reclamante probar interés legítimo- sea del interés público, puesto en peligro por actos de la Administración, o de los particulares –caso del hábeas corpus en nuestro país- pues la protección de la libertad individual no implica que no haya un interés social en evitar las privaciones de libertad sin orden de autoridad competente (Quiroga Lavie, Humberto; El amparo colectivo, Ed. Rubinzal-Culzoni, p. 96).

Ejecutivo local constituye una de las causales típicas de inconstitucionalidad, que puede ser hecha valer por cualquier persona por la acción directa que contempla el art. 113 inc. 2 de la CCBA.

De ahí la atipicidad del sistema de control, desde el punto de vista del proceso a desarrollarse, pues no cae dentro de la órbita de ninguna de las categorías procesales conocidas, ya que en el sublite, el Dr. Muñoz recuerda que se le solicitó al diputado accionante, que dada su condición de legislador, acreditara si antes de iniciar esta acción había planteado ante la Legislatura la usurpación de facultades que ahora denuncia.

Y precisamente el ciudadano-diputado, demostró que así lo había hecho y que su planteo no había sido tratado, por lo cual luego de haber usado sus atribuciones y ante la ineficacia de su planteo, se declaró la admisibilidad de su demanda de inconstitucionalidad, con el voto dividido de los integrantes del Tribunal<sup>28</sup>.

### 3.3.- LA ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

La mal llamada acción meramente declarativa<sup>29</sup>, que contempla el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ha sido el cauce a través del cual se han impetrado los planteos de inconstitucionalidad de las normas o leyes, en el orden nacional, toda vez que como lo hemos señalado, no existe a nivel federal, una acción de inconstitucionalidad, siendo nuestro más Alto Tribunal, quien ha diseñado, a través de sus precedentes, esta acción que para alguna línea de la doctrina es de inconstitucionalidad.

Este aspecto lo señalamos pues resulta hoy de vital importancia, ya que si así fuera estarían conviviendo en el ámbito nacional, dos acciones –por cierto que con matices que permiten su distinción- que apuntarían a un mismo objetivo, constituirse en sistemas de control de constitucionalidad.

Señala Bianchi que la Corte en *Gomer S.A. c/Provincia de Córdoba*<sup>30</sup>, dejando de lado su tradicional postura, convirtió en holding lo que hasta entonces era dictum, sosteniendo que “existe en el orden nacional la acción declarativa de inconstitucionalidad y ella puede ser instaurada directamente ante esta Corte cuando se dan los requisitos que determinen su intervención en instancia originaria”, sin embargo aclara el autor, que de inmediato la Corte señaló, que el marco procesal de tal acción es el que instaura el art. 322 del Código Procesal.

Concluye este análisis Bianchi señalando que luego la Corte confirma este criterio en *Newland c/Santiago del Estero*<sup>31</sup>; y *Asociación Civil Escuela Escocesa San Andres c/Buenos Aires*<sup>32</sup>, ambos referidos a acciones declarativas de certeza<sup>33</sup>.

Coincide la doctrina en señalar<sup>34</sup> sin embargo, que la Corte ha abandonado el criterio que mantenía en *Aserradero Cliper S.R.L.*<sup>35</sup>, a partir del caso *Santiago del Estero, Provincia de c/Estado Nacional y/o Yacimientos Petrolíferos Fiscales*<sup>36</sup>, refiriendo a éste como el primer pronunciamiento a través

---

<sup>28</sup> Causa Arguello, Jorge M. c/G.C.B.A. s/Acción declarativa de inconstitucionalidad, de abril de 2001, expte. 690/00, en la cual merced a los fundamentos que sintéticamente extractamos se declaró la admisibilidad de la acción impetrada.

<sup>29</sup> Ya señalaba hace mucho tiempo Carlo Carli, que no era la acción meramente declarativa, sino que la acción que se promovía perseguía una sentencia de merito que fuera declarativa, para poner fin a un estado de incertidumbre por lo cual proponía como denominación correcta para la individualización de aquella la de pretensión de sentencia meramente declarativa de certeza (Carlo Carli, *La demanda civil*, 1ra. edición, Ed. Lex, p. 41).

<sup>30</sup> Fallos 310:142

<sup>31</sup> Fallos 310:606

<sup>32</sup> Fallos 310:977

<sup>33</sup> Bianchi, Alberto B.; *De la acción declarativa de certeza a la acción declarativa de inconstitucionalidad*, diario E.D. del 22/2/01, p. 4.

<sup>34</sup> Véase Rosales Cuello, Ramiro, *La acción declarativa y control constitucional. Estado actual de la cuestión en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, J.A. suplemento especial mnro. 6223, del 6/12/00, p. 8.

<sup>35</sup> L.L. 103-315

<sup>36</sup> E.D. 115-361

del cual abre la vía de la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal –desechando al amparo a través de la regla *iura novit curia*- para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una determinada norma.

Allí señala la Corte, que además de los caracteres de esta acción, y el proceso a que da lugar, que surgen del cuadro que antecede, a través de ella –en forma similar ahora a la acción de inconstitucionalidad de la Ciudad de Buenos Aires- lo que se persigue es una actuación preventiva de la ley, por un acto en ciernes, que puede producir un determinado daño a un particular afectado por la incertidumbre que le genera esa situación.

Por ello, bien recuerda Verdaguer que la Corte Suprema, siguiendo el precedente de la Suprema Corte de los E.E.U.U. en *Aetna Life Insurance Co. v. Hawort* (300, US, 227), ha establecido que la acción declarativa no cubre planteamientos académicos o declaraciones abstractas, pues el pronunciamiento que se haga tiene que referirse a una relación jurídica concreta, y ello siempre que no exista otra vía legal para hacer cesar el estado de incertidumbre que se invoca, por ello uno de los requisitos fundamentales recuerda este autor, con cita de los precedentes de nuestro más Alto Tribunal, contrariamente a lo que hemos visto en el caso de la acción de inconstitucionalidad precedente, es que el estado de incertidumbre se debe dar sobre la existencia alcance o modalidades de una relación jurídica<sup>37</sup>.

Para ello, contrariamente a lo que señalamos en el párrafo anterior, debemos delimitar nuestro ámbito de actuación a un caso concreto, en los términos del art. 2 de la ley 27, tal como lo ha señalado la Corte Suprema.

Y en este sentido la Corte sostuvo que las pretensiones planteadas por la vía de la acción meramente declarativa constituyen una causa en los términos de los arts. 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional, en tanto no tengan un carácter simplemente consultivo, no importen una indagación meramente especulativa y respondan a un caso que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se le atribuye ilegitimidad<sup>38</sup>.

#### **4.- SISTEMA MAYOR: EL RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL Y SUS VARIANTES. ENLACES**

Hasta aquí hemos expuesto, en apretada síntesis, y a la luz de los parámetros que surgen del cuadro que utilizamos como base de esta exposición, algunos aspectos centrales que hemos tenido en cuenta respecto a cada uno de los sistemas de control de constitucionalidad que mencionamos, y que reiteramos, por la similitud que en muchos casos se plantea, hemos tratado de diferenciar o asemejar según corresponda.

Pero todos esos sistemas, constituyen a su vez subsistemas de otro superior, pues carecerían de sentido si no hubiera un sistema mayor de control que los contuviera. Ello se debe a que como es bien sabido, nuestra organización judicial tiene dos grandes ramas bien diferenciadas, por un lado existe la justicia federal, y por otro la justicia que denominaremos local con ánimo de evitar confusiones<sup>39</sup>, y por cualquiera de esas dos vías, encontramos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la cabeza del Poder Judicial, siendo una de sus funciones esenciales, sea por vía originaria, o por su competencia de apelación (arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional), preservar el principio de supremacía constitucional que consagra el art. 31 de la Constitución Nacional.

---

<sup>37</sup> Salgado, Alí J. y Verdaguer, Alejandro C.; Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad, Ed. Astrea, 2da. edición actualizada y ampliada, p. 401.

<sup>38</sup> Fallos 310:606; 312:1003; 314:1186; 315:1013; entre otros

<sup>39</sup> Ello en razón que la justicia local aquí en nuestra Capital Federal adopta el nombre de justicia nacional, y ese juego de palabras puede provocar confusiones, ya que la justicia nacional está referida en punto a la cuestión que nos ocupa a la justicia de la Capital Federal, que debemos diferenciar ahora de la justicia local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la luz de las previsiones del art. 129 de la Constitución Nacional, y la ley 24.588.

Por lo tanto, la pregunta que cabe hacernos, a través de los sistemas que hemos analizado ¿cómo puede llegar a conocimiento de la Corte Suprema una cuestión en donde se plantee la inconstitucionalidad de una norma?

La respuesta es sencilla, la Corte utiliza como herramienta para mantener el principio de supremacía constitucional al R.E.F. Y frente a esta respuesta la duda que puede surgirnos es como puede compatibilizarse la doctrina sentada ya inveteradamente por nuestro más Alto Tribunal, con los sistemas que antes hemos descripto.

Para ello por cierto es necesario detenernos por un momento en el análisis del sistema mayor que contiene la supervisión de los sistemas menores que hemos analizado, tal como surge del cuadro que antecede.

Como hemos visto, en la Ciudad de Buenos Aires, que es el ámbito que nos ocupa, existen dos sistemas de control de constitucionalidad, por un lado uno concentrado (el ejercido originaria y exclusivamente por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires), y otro difuso, el que ejerce cualquier juez del país, nacional o provincial, ergo inclusive de la nueva Ciudad Autónoma.

En el primero de esos sistemas, hemos visto que el control se realiza sobre un conflicto internormativo, no intersubjetivo, por lo tanto alude a la existencia de un caso abstracto, que tiene en miras finalidades distintas que las que observa la Corte Suprema para conocer en una cuestión a los fines de mantener el principio de supremacía constitucional, y en esos supuestos, la Corte no tiene ningún tipo de intervención, ni en forma directa ni en forma indirecta, pues no existirá revisión alguna de ningún tipo de ley, o norma de alcance general, en tanto y en cuanto la misma no se refiera a la aplicación en un caso concreto, toda vez que la Corte Suprema tiene entendido que ella no es un órgano de consulta, y no entiende en lo que ella misma, tomando el lenguaje americano, denomina moot case (es decir, caso abstracto).

Al margen de ello tampoco la Corte puede interferir en lo que puede constituir un símil de un gobierno provincial, a esta ciudad identificada como Ciudad-Estado por el propio Tribunal Superior de Justicia, por su independencia funcional, pues el gobierno central se conforma como un gobierno de poderes delegados por todas las provincias, y en este caso, obsérvese que la Ciudad de Buenos Aires, tiene creación a partir de la propia Constitución de la Nación, que reconoce su existencia, con las limitaciones que ella misma impone, pero dentro de sus facultades señala el art. 129, que está ubicado dentro del Título referido a los Gobiernos de Provincia, que la Ciudad de Buenos Aires, tendrá facultades propias de legislación y jurisdicción, por lo cual podría provocar un avasallamiento a su autonomía una intervención de la Corte para analizar la situación originada respecto a una norma de alcance general que se haya declarado inconstitucional<sup>40</sup>.

Por lo tanto, para la intervención de la Corte siempre vamos a requerir de la existencia de un caso o controversia, en los términos que antes hemos identificado. En consecuencia, queda ahora por ver cuál es el comportamiento de ese sistema de control que posee la Corte Suprema, denominado R.E.F.

Si bien se interpreta habitualmente que está regulado en el art. 14 de la ley 48, es importante hacer una salvedad para advertir las variantes que hemos marcado de este mecanismo impugnativo.

En la terminología de la propia Corte Suprema el R.E.F. es un recurso de apelación de carácter extraordinario, por lo cual conviene que nos remitamos a la clasificación tradicional de los recursos en ordinarios y extraordinarios<sup>41</sup>, siendo los primeros aquellos que contempla la legislación procesal específicamente para utilizar en un proceso determinado, mientras que los otros podemos decir que

---

<sup>40</sup> En esta línea que apuntamos, la Corte Suprema ha resuelto que si el apelante no procura que la Corte efectúe el control de constitucionalidad sino que pretende que revise la interpretación que el superior tribunal provincial ha dado a normas locales no federales y el encuadramiento jurídico otorgado a la situación controvertida, se trata de un conflicto de hecho y de derecho local, regido por la Constitución y las leyes provinciales, que no justifica la apertura del recurso extraordinario (Fallos 320:1941) En idéntico sentido se expide Verdaguer (Ob. cit., p. 467)

<sup>41</sup> Pese a que la propia Corte en su Leading Casetrada.

admiten a su vez una división entre los extraordinario comunes, como por ejemplo el de inaplicabilidad de la ley, o el recurso extraordinario federal que denominaremos propiamente dicho, que son los que contempla la legislación en forma puntual para revisar algunas situaciones determinadas, en donde el Estado tiene algún grado de compromiso o interés.

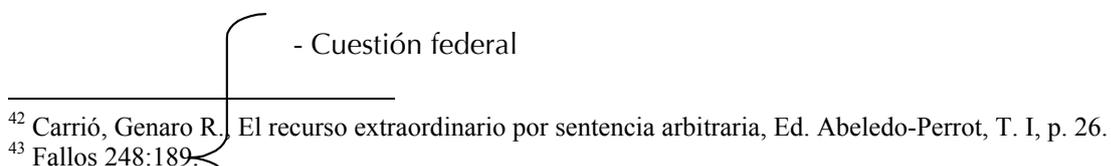
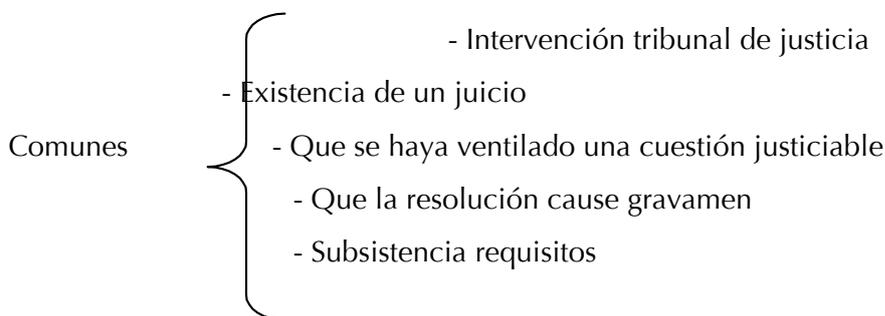
Por ejemplo, el recurso extraordinario federal que denominamos propiamente dicho, estaría contemplado en el art. 14 de la ley 48, y resultaría el que Carrió denomina como ámbito normal del recurso extraordinario<sup>42</sup>, es decir, aquel que utilizamos para recurrir sobre cuestiones de derecho específicamente federal, que se encuentran comprometidas en un determinado pleito.

Mientras que por otro lado tenemos los recursos extraordinarios excepcionales, que vienen a constituir una especie de ámbito especial del R.E.F., al decir de Carrió, y contrariamente a los mencionados antes, en lugar de estar contemplados en la legislación, se encuentran concebidos en forma pretoriana por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Entre ellos tenemos el recurso extraordinario por sentencia arbitraria, al que Carrió denomina como el cuarto inciso o el inciso no escrito del art. 14 de la ley 48, el recurso extraordinario por gravedad institucional, a partir del leading case Jorge Antonio<sup>43</sup> de 1960, y el más reciente recurso extraordinario per saltum o by pass, del caso Dromi o Aerolíneas Argentinas<sup>44</sup>.

Porqué es importante que tengamos en cuenta esta distinción. Por la sencilla razón que vamos a conocer dentro de qué ámbitos debemos hacer el planteo que nos corresponda, enfrentados a una determinada situación, toda vez que el alcance del R.E.F. tiene comportamientos diversos en cada uno de esos supuestos.

Esto nos lleva al análisis de los requisitos del R.E.F., que sintetizaremos a continuación, y que de algún modo son los que ha delineado la Corte Suprema a través de sus propios Digestos, integrándose en requisitos comunes, pues participan de los que se requieren para la mayoría de los recursos, requisitos propios, que son aquellos que resultan de la esencia del propio R.E.F. que nos ocupa, y los requisitos formales que tienen que ver con la admisibilidad del recurso que va a hacer el Tribunal Superior de la causa ante quien debemos efectuar el planteo correspondiente. Estos son los siguientes:



- Propios
  - Relación directa e inmediata
  - Resolución contraria
  - Sentencia definitiva
  - Superior Tribunal
  
- Formales
  - Planteo correcto y oportuno de la cuestión federal
  - Mantenimiento cuestión federal
  - Interposición dentro 10 días
  - Debe ser fundado y autoabastecerse

Por lo tanto, partiendo de la base de que no cabe en este trabajo el desarrollo del sentido o la interpretación que cabe darle a cada uno de estos presupuestos, que hacen a la viabilidad del R.E.F., mencionaremos aquellos que consideramos de interés a los fines del tema que aquí nos ocupa, y básicamente están referidos a los requisitos propios<sup>45</sup>.

¿Cuándo puede intervenir la Corte Suprema de Justicia de la Nación para conocer a través del sistema mayor de control que constituye el R.E.F., dentro de la Ciudad de Buenos Aires, si hemos sostenido que la acción declarativa de inconstitucionalidad no daría pie para ello por el control abstracto que se ejerce?

Únicamente podríamos enlazar los sistemas de control, tratándose de un amparo, o de una acción declarativa, siempre y cuando nos enfrentemos a un caso concreto, es decir una cuestión que no resulte abstracta, ni tampoco sea el resultado de una mera consulta, sino por el contrario que requiera, en un proceso judicial, donde se haya ventilado una cuestión justiciable, un pronunciamiento de nuestro más Alto Tribunal, pues se ha puesto en tela de juicio la validez de una norma de carácter federal.

Es decir que si estamos dentro del ámbito que hemos denominado normal, del R.E.F., deberíamos enfrentarnos a una cuestión de derecho, específicamente de derecho federal, que puede caer en cualquiera de los supuestos que contempla el art. 14 de la ley 48, y para ello, debemos haber articulado la cuestión federal que se hubiera suscitado en la primera oportunidad posible, no restringiéndola a una mera reserva como habitual y erróneamente se realiza, sino por el contrario a su correcta introducción, planteo y mantenimiento en todas las instancias en que se desarrolle el proceso, de modo tal de permitirle a la jurisdicción expedirse sobre ella<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> L.L. 1990-E-97.

<sup>45</sup> No obstante el lector podrá encontrar un desarrollo más explícito de estos requisitos en Arazi-Rojas (Ob. cit., T.I., p. 806 y ss).

<sup>46</sup> En forma pacífica y uniforme se ha pronunciado la Corte Suprema en este sentido, pudiendo citar entre otros los siguientes precedentes: El caso federal, base del recurso extraordinario, debe introducirse en la primera ocasión posible en el curso del proceso, pues tanto el acogimiento como el rechazo de las pretensiones de las partes son eventos previsibles que obligan a su oportuno planteo. Resulta así tardía la cuestión federal, articulada sólo al interponer el recurso extraordinario por el Fondo de Garantía, respecto de la sentencia que lo condena a pagar un crédito actualizado (Fallos 297:285). No procede el recurso extraordinario si no ha mediado adecuado y oportuno planteo y mantenimiento de la cuestión federal (Fallos 302:1203). Además puede verse Rojas, Jorge A.: La Cuestión

Ahora bien, debemos advertir que esta cuestión constitucional, se puede suscitar en cualquier tipo de proceso, y específicamente en los sistemas que aquí nos ocupan, dentro de un amparo, o eventualmente dentro de una acción meramente declarativa, como por ejemplo la que contempla el código contencioso-administrativo y tributario de la nueva Ciudad-Estado<sup>47</sup>.

Por lo tanto, nos quedaría por advertir la posibilidad que se suscite una cuestión constitucional (o federal), dentro del que denominamos ámbito excepcional del R.E.F., y aquí también debemos advertir el enlazamiento de ambos sistemas, sea que se trate de un amparo, de una acción declarativa (siempre teniendo en cuenta la existencia de un caso concreto), o bien de una acción de las llamadas meramente declarativas.

Esto se debe a que en todos esos supuestos, podemos enfrentarnos no sólo al que denominamos ámbito normal del R.E.F., sino además a partir de una situación, no tan irreal, como el dictado de una sentencia, que en la terminología de la Corte Suprema, entre en la categoría de las denominadas arbitrarias.

En ese caso, nuevamente la pauta fundamental la marca la introducción correcta y oportuna de la cuestión federal en juego, la decisión contraria de la jurisdicción, a la norma federal invocada, y la relación directa e inmediata de esa cuestión con el fondo del litigio.

En este caso, es imprescindible tener en cuenta, los otros dos aspectos que contemplan los requisitos propios del R.E.F., esto es, la existencia de una sentencia definitiva, es decir aquella que ponga fin al pleito, o en su caso, provoque un gravamen de imposible o muy dificultosa reparación ulterior, de modo que en la terminología de la Corte, este concepto de sentencia definitiva se ha ampliado concibiéndose como tal aquél otro tipo de resoluciones que sin revestir el carácter de definitividad dentro de un proceso, son asimilables a aquellas<sup>48</sup>.

Finalmente el otro requisito propio que debemos tener en cuenta, tratándose de un pronunciamiento jurisdiccional de la Ciudad de Buenos Aires, y enfrentados a la aplicación de derecho común o local, que signifique por ello la violación de algún precepto constitucional o de una norma de carácter federal, que el R.E.F. se interponga ante el Superior Tribunal de la causa, que a la luz de los *leading cases* *Strada*<sup>49</sup> y *Di Mascio*<sup>50</sup> de nuestro más Alto Tribunal, no pueda interpretarse de otra manera más que nos conduzca al Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

Por ello, la reunión de todos los requisitos que hacen a la procedencia por ejemplo, dentro del ámbito excepcional, de un recurso extraordinario por sentencia arbitraria, nos llevaría, a un paso previo, ante el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad, para poder acceder luego a la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>51</sup>.

---

Federal: ¿Planteo o reserva?, Revista de doctrina n°2 del Colegio Público de Abogados (año 1, n°2, mayo de 2000), p. 94 y ss.

<sup>47</sup> Prescribe el art. 277 del Código referido (ley 189) que puede deducirse demanda que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor/a y éste/a no dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente.

<sup>48</sup> Fallos 257:187; 266:47. Además la Corte Suprema tiene entendido que en las cuestiones que aquí nos ocupan, la sentencia que rechaza un amparo es asimilable a definitiva cuando se demuestra que lo decidido causa un agravio de imposible o muy dificultosa reparación ulterior (E.D. 160-582)

<sup>49</sup> Fallos 308:490

<sup>50</sup> Fallos 311:2478

<sup>51</sup> En este sentido obsérvese el comportamiento de Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, en un caso reciente en el que resolvió, frente a la interposición de un R.E.F. que: "Las razones brindadas por el a quo, en el sentido de que la seguridad, ornato o higiene de las instalaciones de video cable en la vía pública son materia propia de regulación por parte de la Ciudad de Buenos Aires para el beneficio común de sus habitantes, colocan a tales fundamentos a resguardo de la revisión extraordinaria federal, la que no está concebida para ejercer la regencia sobre los órganos habilitados para sancionar en este plano los preceptos pertinentes, fiscalizando el mérito, oportunidad y conveniencia de tal normativa, en tanto no medie arbitrariedad o irrazonabilidad manifiesta, razones por las cuales, entre otras, decide no habilitar la vía extraordinaria que consagra el art. 14 de la ley 48 (TSJBA, 30/11/00, Video

De un modo muy sencillo, o simple hemos tratado de señalar el enlace que existe entre los distintos sistemas de control de constitucionalidad en la Ciudad de Buenos Aires, con la salvedad que en cada caso se requerirán la observancia de todos los requisitos que hacen a la procedencia del sistema mayor que hemos identificado como el R.E.F., al cual cabe agregarle como último recaudo, que se observe el principio de trascendencia, en todos los supuestos, es decir, ya sea que el R.E.F. resulte operativo dentro de su ámbito normal, como que lo sea dentro de su ámbito excepcional.

Este principio de trascendencia, introducido formalmente –más allá que de hecho nuestro más Alto Tribunal- ya lo hubiera requerido desde mucho tiempo antes- que con el dictado de la ley 23.774; y lo cierto es que ahora, con la reforma introducida por esa ley, a los arts. 280 y 285 del Código Procesal, la Corte se haya liberada de entender en todas aquellas cuestiones en donde no resulte trascendente la necesidad de su intervención.

Por lo tanto, queda por delimitar entonces que entendemos por ese principio de trascendencia a los fines de precisar el alcance que le ha otorgado nuestra Corte Suprema, sin embargo, hemos señalado antes de ahora, que ello es producto de la observancia de la propia jurisprudencia de la Corte, es decir, de todos sus precedentes, y específicamente de aquel que hubiera emitido la Corte en el caso que nos ocupa, pues si así fuera, evidentemente no lograríamos modificar su criterio, de ahí la innecesidad de un nuevo pronunciamiento, salvo que concurran circunstancias determinantes y centrales que así lo justifiquen, porque tengan relación directa e inmediata con la materia del litigio, y la proyección de ese pronunciamiento no solo beneficie a la comunidad, sino que a través suyo exista un mejor resguardo del principio de supremacía constitucional, por eso sosteníamos que en el ámbito de la Corte existen dos tipos de sistemas que conviven, al margen de aquellos de control que hemos tenido en cuenta en este trabajo, y son los sistemas de derecho continental y del common law, a través de los cuales, inadvertidamente observamos el sistema continental para litigar a lo largo de todo un proceso, sin tener en cuenta la importancia vital que la Corte otorga a sus propios pronunciamientos, oportunidad en la cual debemos contar con ese respaldo para poder evaluar la viabilidad de una pretensión de esta índole<sup>52</sup>.

## **5.- CONCLUSIONES**

Lo que hemos expuesto hasta aquí nos permite obtener a modo de conclusiones, que los sistemas que nos toca manejar como operadores jurídicos, en general si bien existen en beneficio del justiciable, y brindan una protección para sus derechos, están teñidos de cierta confusión, sea por la profusión de normas en una misma materia, sea por la diversidad de interpretaciones.

Por lo tanto, a la luz de esta primera conclusión, consideramos preciso tener en cuenta dos aspectos que nos parecen centrales, uno dirigido al abogado, que tiene que enfrentarse con esta dura realidad, y es la necesidad de observar no solo la letra de la ley, sino además de la jurisprudencia para poder delimitar adecuadamente su campo de trabajo.

Por cierto, no se le puede pedir a un letrado que tenga dotes de pitonisa -como sostiene Sagües cuando lo refiere Palacio al referir los avatares que debemos enfrentar por las disímiles interpretaciones de nuestros tribunales-<sup>53</sup> para poder advertir que sistema es el que le ofrece las mejores garantías, sino que por el contrario, se requiere que se tengan en cuenta las pautas de esos sistemas a la luz de los precedentes jurisprudenciales, que lo avalan o lo descalifican a determinados fines.

---

Cable Comunicación S.A. s/recurso de queja, causa 283-CC/2000, publicada en diario E.D. del 22/6/01, p. 7), con lo cual como se puede apreciar surge evidente el empalme de ambos sistemas de control, el menor o local, a través del proceso instaurado, y el mayor, que desestimó el Tribunal Superior por las razones que se señalan.

<sup>52</sup> Rojas, Jorge A.; Pliegues y repliegues de la cuestión federal, Revista de Derecho Procesal nro. 3, Ed. Rubinzal-Culzoni, 1999, p. 297 y ss.

<sup>53</sup> Véase nota 20, de la obra de Palacio "El recurso extraordinario federal. Teoría y técnica", cuando alude al desarrollo que tuvo el concepto de superior tribunal de la causa, como requisito propio del R.E.F., Ed. Abeledo-Perrot, p. 106.

Pero por otro lado, apuntando ya a otro tipo de operador jurídico, creemos que lo importante, en lugar de legislar profusamente y de modo superpuesto una situación determinada<sup>54</sup>, como puede ser por ejemplo la acción meramente declarativa y el amparo, teniendo en cuenta lo que vienen manifestando nuestros tribunales a su respecto, debería tenerse en cuenta, un enfoque más sistémico de aquel terreno que se pretende abordar, para ver por ejemplo las zonas de interferencia, el resultado que arrojó hasta ahora la defectuosa regulación que tiene un determinado instituto, si es que se lo quiere sustituir, la conveniencia de trabajar con los operadores jurídicos, es decir su formación previa, para su preparación adecuada, entre otros aspectos esenciales, que nos permitan concluir en la elaboración de sistemas sencillos de trabajo, que por su propia simpleza resulten claros, en aras de propender de esa manera a una mayor seguridad jurídica.

---

<sup>54</sup> Existe un excelente trabajo realizado recientemente por Bianchi (Del abuso de categorías y especies normativas en el ordenamiento jurídico argentino, publicado en el diario E.D. del 29/6/01, p. 1 y ss.), del cual se desprende precisamente que por la superposición que provoca nuestra propia organización entre el estado federal y los estados provinciales, la exacerbada profusión de categorías y especies normativas, hacen a nuestro país un caso digno de análisis, por cierto agregamos por la propia inseguridad que genera esta profusión.