



CÁMARA DE APELACIONES EN LO CAYT - SALA I SECRETARÍA ÚNICA
SERRES, LUIS ALBERTO Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - OTROS

Número: EXP 1899/2018-0

CUIJ: EXP J-01-00007230-9/2018-0

Actuación Nro: 14000571/2019

En la Ciudad de Buenos Aires,

VISTOS:

Estos autos para resolver el recurso de apelación interpuesto y fundado por la parte demandada a fs. 346/352 –cuyo traslado fue contestado por los actores a fs. 355/364 y 366/369 vta.- contra la sentencia obrante a fs. 335/340, por medio de la cual el señor juez de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo y declaró la nulidad de la resolución n° 813/SSCS/18.

CONSIDERANDO:

I.- Los actores -titulares de medios vecinales de comunicación social (gráficos, radiales e informáticos)- dedujeron la presente acción de amparo contra el GCBA con el objeto de que “...[s]e declare la nulidad e inconstitucionalidad de la Resolución N° 813/2018 dictada por la Subsecretaría de Comunicación Social, y de la normativa y actos que deriven de ella, por violar la Ley N° 2.587, la Ley N° 2.176, el Decreto N° 333/2009, el art. N° 32 de la CCBA y concordantes, y el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos...” (fs. 2).

Explicaron que la ley n° 2587 tiene por objeto regular la contraprestación publicitaria de los medios vecinales de comunicación social con el GCBA y establecer un sistema anual de estímulo a la calidad en la producción periodística. Expusieron, en relación a la asignación de la pauta publicitaria de los medios vecinales de comunicación social, que la ley previó –en su art. 13- que “[l]a tarifa publicitaria que perciben mensualmente los Medios Vecinales de Comunicación Social es la que resulta de aplicar los porcentajes que se establecen en este artículo al valor más bajo del espacio

publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según su soporte...”. Así, destacaron que a dichos medios vecinales de comunicación social en soporte papel y radiodifusión les corresponde el 1% del valor indicado; a los programas radiales vecinales el 0,75% ; y a los que poseen un sitio web el 0,5%. La norma agregó que también perciben una asignación publicitaria extra de igual monto en virtud de la publicación de la convocatoria a inscripción en el registro de Medios Vecinales de Comunicación Social.

Señalaron que la citada ley fue reglamentada por el decreto n° 933/2009. Esta norma agregó que “...*el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tirada será el correspondiente a la anteúltima semana de cada mes, es decir, la tercer semana de cada mes*” (fs. 6) y, también, a fin de dar mayores garantías dispuso que el parámetro fijado por la ley procederá “...*siempre y cuando las ediciones de cualquiera de los días de esa semana no coincidan con un precio promocional producto de rebajas o descuentos de cualquier naturaleza aplicados sobre el valor normal, habitual o corriente*”, debiéndose -en ese supuesto- calcularse el valor inmediato anterior que no fue objeto de descuentos promocionales o de cualquier otra naturaleza “...*teniendo en cuenta que la Pauta Institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido*” (fs. 6 vta.).

Expusieron que el 2 de febrero de 2018, el Subsecretario de Comunicación Social dictó la resolución n° 813/2018, cuyo art. 1° aprobó la aplicación del valor resultante de la Compulsa Semestral de Precios de la página siete (7) del diario de mayor tiraje en la Ciudad a los fines de fijar la tarifa publicitaria de los Medios Vecinales de Comunicación Social.

Observaron que en los considerandos de la mencionada resolución se destacó, por un lado, que “...*de acuerdo a lo previsto por la Compulsa de Precios, la tarifa publicitaria será la que surja de aplicar el mejor descuento ofrecido por los oferentes, sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista por el medio al momento de la contratación*”. Por el otro, informó que “... *los precios de la publicidad en medios gráficos y con ello el valor de la página del diario de mayor tiraje de la Ciudad... vienen registrando un incremento periódico*”. Finalmente, señalaron que “...*a fin de mantener un equilibrio financiero en resguardo de las finanzas públicas, resulta conveniente establecer que la tarifa publicitaria mensual que reciban los Medios*

Vecinales de Comunicación Social, sea la que surja de aplicar el valor resultante de la Compulsa de Precios, esto es el que efectivamente abona el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” (fs. 7).

Manifestaron que el régimen que rige la aludida compulsa dispone que “[l]as contrataciones de espacios publicitarios y producción de material publicitario... se llevará[n] a cabo en base a los descuentos ofrecidos sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista por el medio al momento de la contratación” (fs. 8). Pusieron de resalto que, de acuerdo con dicho sistema, aquel que cotiza mayores descuentos resulta seleccionado por el GCBA.

Así concluyeron que la resolución mencionada contradice el sistema de determinación del valor de la pauta oficial a los Medios Vecinales dispuesto por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009. También, sostuvieron que el decreto determinó que la pauta oficial no puede ser inferior al mayor valor percibido; ello, a diferencia de la resolución que admite tal situación, destacando que eso acaeció en febrero de 2018 respecto del año 2017 y de enero de 2018.

Afirmaron que el método previsto en la resolución “...impacta en el sostenimiento y desarrollo de dichos medios de comunicación social” (fs. 11) y, además, no respeta los tres objetivos tenidos en cuenta por la Legislatura al sancionar la ley n°2587, a saber: otorgar certidumbre a los medios vecinales, eliminar la discrecionalidad del GCBA, y garantizar la actualización permanente de los montos de acuerdo con las fluctuaciones del mercado.

Añadieron que dicho régimen, por una parte, no otorga certidumbre ni previsibilidad a los medios vecinales en tanto se basa en descuentos o rebajas ofertados por las agencias de publicidad al GCBA que pueden variar e “[i]ncluso pueden presentar ofertas que podrían implicar ir a pérdidas en relación a la publicidad en toda la página 7” (fs. 14 vta.); y, por la otra, tampoco elimina la discrecionalidad del GCBA que es quien finalmente determina el valor de referencia de la pauta oficial para los medios vecinales al tener la facultad de seleccionar la mejor oferta de los proveedores en la compulsa semestral de precios y utilizar ese valor de referencia en relación con los medios vecinales.

Aseveraron que el sistema tarifario de la resolución impide la actualización permanente porque el valor de referencia se obtiene a partir de descuentos o rebajas

ofrecidos por las agencias de publicidad que ganan la compulsa, justamente por ofrecer los montos más bajos en relación con las actualizaciones de los valores de acuerdo con las fluctuaciones del mercado.

Con tal sustento, la parte actora afirmó que “... *la Resolución N° 813/2018 viola la Ley N° 2.587 y el Decreto N° 933/2009 y, por tal motivo, se solicita se declare su nulidad por ilegal e inconstitucional*” (fs. 15)

Adujo que la mencionada resolución vulnera, asimismo, el art. 32 de la CCABA y la ley n° 2176 de promoción de los derechos culturales.

Afirmó que la norma cuestionada “...*al modificar el sistema tarifario de la pauta institucional de los Medios Vecinales genera una agresión a la sustentabilidad económica de éstos y a su propia existencia*” y que ello “...*violenta los derechos culturales de los habitantes de la ciudad, lesiona los bienes colectivos respectivos y contradice los principios de las políticas culturales que la Constitución de la Ciudad en su art. 32 y la Ley N° 2.176 protegen y garantizan.// Esto en virtud de que, tal como lo reconoce la Ciudad a través de las Leyes N° 2.587 y N° 5.919 , los Medios Vecinales son un medio para proteger y garantizar estos derechos, bienes colectivos y principios culturales*” (fs. 18 vta.).

Agregó que la resolución que motivó este pleito también transgrede el principio de no regresividad de los derechos culturales al modificar el sistema tarifario de la pauta institucional de los medios vecinales mediante la reducción de los montos que perciben y, de esa manera, afecta la permanencia y sustentabilidad de la labor de cada uno de ellos. Destacó que dicha norma tuvo por fin “...*únicamente generar un ahorro en el gasto público*” y que, por eso, “...*resulta desproporcionada en la medida en que el beneficio en el fin estatal perseguido no llega a compensar la interferencia en el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información de los habitantes de la ciudad y la protección de derechos culturales enumerados con anterioridad*” (fs. 20 vta.).

Aseveró que la regla jurídica impugnada vulnera de modo directo los principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión desarrollados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de forma “...*indirecta al derecho a la libertad de expresión de acuerdo a los estándares establecidos por la Corte Interamericana de DDHH y la Comisión Interamericana de DDHH*” (fs. 21 vta.).

Luego, los actores fundaron su legitimación y, a continuación, se expusieron sobre la procedencia de la vía.

Con relación a esta última, sostuvieron que se encuentran afectados derechos constitucionales y legales; que la acción proviene de una autoridad pública (esto es, el GCBA a través de la Subsecretaría de Comunicación Social). Advirtieron que la lesión es actual toda vez que la resolución n° 813/2018 se encuentra vigente y la pauta institucional que recibirán los medios vecinales en los próximos períodos se calculará de acuerdo al nuevo sistema tarifario que se cuestiona en este pleito por ilegal e inconstitucional, hecho que evidencia la existencia de una lesión actual a los derechos que se pretenden proteger mediante la presente acción. Por último, manifestó que no existe otro medio más idóneo, toda vez que “[e]l serio gravamen, insusceptible de reparación ulterior, que causaría la remisión a las vías procesales ordinarias, justifica plenamente que la protección judicial solicitada se haga efectiva a través del rápido proceso previsto en el art. 14 de la CCBA” (fs. 28), sin que se observe que la causa presente complejidad normativa o fáctica.

Finalmente, pidieron el dictado de una medida cautelar.

II. A fs. 256/264 vta., sendos actores adhirieron a la demanda y solicitaron ser tenidos por parte.

Señalaron que el objeto de la acción es la declaración de inconstitucionalidad, inaplicabilidad y nulidad de la resolución n° 813/SSCS/18 de la Subsecretaría de Comunicación Social, así como de todos los actos producidos con sustento en aquella. Asimismo, peticionaron que “[s]e restablezca el aporte tarifario para la pauta publicitaria de los Medios Vecinales sostenida por la ley 2.587 y lo dispuesto en su Decreto Reglamentario N° 933/2009, art. 13” (fs. 256 vta.).

A continuación, fundaron su legitimación; describieron los hechos de la causa y las normas involucradas, y alegaron la vulneración de del derecho a la libertad de expresión y el principio republicano.

Luego, recordaron que el Poder Ejecutivo tiene la atribución de expedir las instrucciones y los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.

Finalmente, invocaron el principio de no regresividad.

III. A fs. 268/278 vta. y 283/284 vta., el GCBA contestó demanda. Tras la negativa de rigor, adujo la improcedencia de la vía de amparo con sustento en que la parte actora no demostró que sea el medio judicial más idóneo para deducir su pretensión. Añadió que tampoco acreditó la existencia de una conducta manifiestamente arbitraria o ilegítima de las autoridades; la configuración de un perjuicio cierto, concreto y directo de imposible o difícil reparación ulterior imputable al Gobierno; y la vulneración concreta de algún derecho “de alto rango” (fs. 270).

Sintetizó que el amparo debía ser desestimado por cuanto “[e]l amparista no logró destruir la presunción constitucional de eficacia de los cauces judiciales regulares...” y “...no ha demostrado que si el sub-lite tramitara por las vías comunes, sobrevendría un daño irreparable” (fs. 271).

Más adelante consideró insustancial la pretensión de autos. En ese marco, expuso que para determinar si asiste la razón a los accionantes, debe aclararse –ante todo- que la Subsecretaría de Comunicación Social es el órgano competente para asistir a la Secretaría de Medios y “...entender en la ejecución y administración de las contrataciones que en materia de publicidad se realicen para las distintas áreas del poder Ejecutivo, como así también entender en lo atinente a los medios vecinales de comunicación, conforme lo dispuesto en el Decreto N° 363/GCABA-2015” (fs. 271 vta.).

Afirmó que las alegaciones de la parte demandante solo importan una mera denuncia carente de sustento probatorio pues no acreditó de forma concreta los principios, derechos o garantías constitucionales presuntamente afectadas; circunstancia que evidencia su mera disconformidad con la norma impugnada, hecho que no es suficiente “...para dar curso a la inconstitucionalidad de una norma sancionada de acuerdo a los mecanismos constitucionales” (fs. 272).

Luego señaló que “[e]l interés público protegido por la resolución es el equilibrio y uso racional de las finanzas públicas de la Ciudad, que se verifica con la resolución que transparenta la realidad de los precios que abona el GCBA en materia de publicidad, que nunca coincide con los precios efectivamente publicados por los diarios nacionales”. Con ese sustento, sostuvo que “...hacer lugar a la acción de

fondo... les inferirá un gravamen jurídico y material a las finanzas de la ciudad” (fs. 272 y vta.).

Recordó que nadie tiene derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos o a su simple inalterabilidad; que la norma cuestionada fue dictada en ejercicio de atribuciones constitucionales y que, a su respecto, rige la presunción de legitimidad.

Puso de resalto que “...la Resolución n° 813/2018 de la Secretaría de Medios no transgrede de ningún modo ni el principio de legalidad ni de jerarquía normativa” (fs. 272 vta.), solo “...busca establecer fehacientemente la pauta de base para el cálculo de la compra de publicidad a los Medios Vecinales de la Ciudad” (fs. 273). Indicó que a ese fin, se fijó el importe correspondiente al valor resultante de la compulsa semestral de precios que es el “...único precio efectivo que esta Ciudad paga por la página siete del diario Clarín, que es el diario de mayor tiraje y que determina lo que les corresponde percibir a los medios vecinales” (fs. 273).

Explicó que dicha compulsa tiene por objeto preseleccionar los adjudicatarios para la contratación de servicios de publicidad y material publicitario así como el establecimiento de la tarifa que efectivamente abona la Ciudad en el semestre inmediato posterior. Más aun, detalló que la Ciudad no paga al diario Clarín por publicidad el valor bruto publicado en el tarifario sino el resultante de la compulsa, estando fijado el mismo en el 83% de aquel importe. Asimismo, mencionó que dicha compulsa se confecciona en base “...a los descuentos ofrecidos sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista en el medio al momento de la contratación” (fs. 273 vta.).

En tal marco, concluyó que resulta de vital importancia para el análisis de la resolución n° 813/2018 entender que la suma a pagar institucionalmente por el GCBA por publicidad resulta habitualmente objeto de descuento sobre la tarifa determinada, y es sobre ese monto (el que realmente abona la Ciudad) el que debe entenderse como el precio más bajo del espacio publicitario a que se refiere la ley n° 2587.

Basado en lo anterior, sostuvo que dicha resolución respeta el espíritu y el texto de la ley; no afecta derechos de terceros; preserva el principio de razonabilidad en la asignación del presupuesto público y en la búsqueda del equilibrio de las finanzas públicas; y resguarda la sustentabilidad en el tiempo de la política de apoyo del GCBA a los medios vecinales.

Insistió que, en materia de publicidad, “...*la suma a pagar para cada cliente o institución resulta SIEMPRE objeto de algún descuento respecto del tarifario, y tal es la práctica habitual y corriente en el mercado*”; también, que “[c]ada anunciante, en función de su regularidad, particularidades, volúmenes de compra y condiciones financieras, tiene un precio determinado, habitual o corriente, que en general se mantiene en el tiempo en forma de descuento sobre el tarifario bruto del medio” (fs. 275 vta.). Asimismo, puso de manifiesto nuevamente que “...*la Subsecretaría consideró que es a tal monto, el que realmente abona la Ciudad, entendido en su caso, como el valor ‘...más bajo del espacio publicitario...’, ‘normal, habitual o corriente’ al que se refiere la Ley 2587...*” (fs. 276).

A más de lo dicho, destacó que “...*el valor de la página 7 del Clarín viene registrando un aumento constante...*” y que “[l]a inversión en medios vecinales acompaña esta tendencia... *en muchos casos por encima de los índices de inflación*”; ello, al tiempo que observó que “...*el presupuesto total destinado a publicidad por el GCBA se mantiene más o menos estable en términos nominales...*” (fs. 276).

Luego, explicó que “[l]a inversión publicitaria del GCBA se asigna según criterios objetivos de impacto esperados, y se distribuye atendiendo a: a) el presupuesto anual de publicidad a distribuir; b) la cantidad y tipo de campañas proyectadas, y c) el mix de medios óptimo para cada campaña”, variando las proporciones de inversión planificada para cada medio según la campaña, pero atendiendo a un criterio central, este es, “...*la maximización del impacto esperado... al menor costo posible*”, criterio que según sostuvo, “...*puede verse afectado en caso de profundizarse la tendencia descrita, dado que los medios vecinales tienen en general un alcance local, restringido a su área de influencia, sin que existan criterios formalizados y homogéneos de medición de su audiencia e impacto*” (fs. 277).

Por último, el demandado adujo que la actora no acompañó prueba alguna para sostener la inconstitucionalidad de la resolución cuestionada, recordando que una declaración de ese tipo es la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como última *ratio* del orden jurídico.

A fs. 335/340, el señor juez de primera instancia dictó sentencia haciendo lugar al amparo y declarando la nulidad de la resolución n° 813/SSCS/18.

Para así decidir, en primer término, consideró formalmente admisible la vía del amparo en atención a las circunstancias propias del caso.

Luego, tras describir el marco jurídico involucrado en la especie, sostuvo que el decreto n° 933/2009 –reglamentario de la ley n° 2587- estableció dos pautas que debían utilizarse para determinar la contraprestación por publicidad de los medios vecinales, a saber: *“a) los porcentajes establecidos en el artículo 13 de la ley 2587 se deben aplicar sobre el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad, correspondiente a la anteúltima semana de cada mes, y b) la determinación procede siempre y cuando las ediciones de cualquiera de los días de esa semana no coincidan con un precio promocional producto de rebajas o descuentos de cualquier naturaleza aplicados sobre su valor normal, habitual o corriente, en cuyo caso debe recurrirse al valor inmediato anterior que no hubiera sufrido descuentos”* (fs. 339).

A partir de ello, el *a quo* concluyó que *“...ni la ley, ni el decreto al reglamentarla, tomaron como pauta de referencia expresa el valor que abonaba el GCBA como contratista de espacios publicitarios”* (fs. 339).

Añadió que la resolución impugnada estableció un sistema de cálculo distinto al previsto en la ley y el decreto reglamentario, esto es, la compulsa semestral de precios que surge de aplicar el mejor descuento ofrecido por los oferentes sobre el precio previsto por el medio al momento de la contratación.

Destacó que se trata pues de un sistema basado en descuentos y promociones que es justamente lo que buscó evitar la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009, al punto de establecer que debía recurrirse al valor inmediatamente anterior si coincidía con alguna de tales situaciones. Observó que no incide en dicha conclusión que el valor habitual, normal y corriente que maneja el mercado publicitario siempre incluya descuentos, pues se vedó dicha posibilidad de modo expreso.

Puso de resalto que al momento de dictarse el decreto reglamentario n° 933/2009, ya existía el sistema de compulsa de precios y descuentos (decreto n° 611/2008, modificado por el decreto n° 140/2012), hecho que permite inferir que si su aplicación a los medios vecinales hubiera sido considerada adecuada podría haberse previsto desde el comienzo con sustento en el régimen general, lo que no sucedió. Por el contrario, se excluyó la posibilidad (en la reglamentación) de utilizar un precio que

hubiera sufrido una merma de cualquier naturaleza, “...*sin excluir de dicha previsión al precio que pagaba el GCBA cuando contrata publicidad*” (fs. 339 vta.).

A tales fundamentos, agregó que –conforme se desprende de los considerandos de la resolución cuestionada- la variación en la forma de cálculo se debió a los aumentos de la página 7 del diario Clarín; también, que se buscó alcanzar el “equilibrio financiero” adoptando un sistema de cálculo que no es mensual sino semestral y que tiene en cuenta el mejor descuento sobre el precio compulsado ofrecido por los proveedores, hecho que reduce el valor de la pauta publicitaria a percibir por los medios vecinales.

En síntesis, señaló que “...*el valor que efectivamente abona el GCBA... por los espacios publicitarios en el diario Clarín, es menor al precio real del espacio publicitario informado por ese diario para la página siete (7) correspondiente a la anteúltima semana de cada mes...*” (fs. 339 vta.).

Recordó que la ley n° 2587 conforma un régimen de fomento para los medios de comunicación de carácter gratuito y escala vecinal, pretendiendo la demandada aplicar en ese ámbito un régimen establecido para regir situaciones distintas y dirigido a otros medios de comunicación, sin contemplar que la reducción de la tarifa que conlleva su utilización afectaría la labor de los medios vecinales y su sustentabilidad.

Concluyó que “...*la alteración del mecanismo establecido en la ley y el decreto referidos precedentemente, fue realizada sin respetar el principio de legalidad y de jerarquía normativa, ya que la modificación del sistema expresamente reglado por el legislador en la ley 2587 y reglamentado por el decreto 933/2009 se introdujo mediante la resolución cuestionada, cuya finalidad resulta claramente contraria a la buscada por las normas que reglamenta*” (fs. 340). Afirmó que dicha circunstancia subvierte el espíritu y finalidad de la ley así como el principio de jerarquía normativa, configurando un exceso en el ejercicio de las atribuciones reglamentarias que la Constitución concede al Poder Ejecutivo.

En consecuencia, hizo lugar al amparo y declaró la nulidad de la resolución n° 813/SSCS/2018.

IV. El decisorio fue recurrido por el GCBA (a fs. 346/352), a cuyos términos cabe remitir en honor a la brevedad. Dicha presentación mereció la réplica de los actores agregadas a fs. 355/364 y 366/369 vta.

V. Elevados los actuados a esta Alzada, fueron remitidos en vista al Ministerio Público Fiscal que emitió su opinión a fs. 375/379 vta., propiciando hacer lugar al recurso de apelación deducido por el GCBA.

Para llegar a esa conclusión, la señora Fiscal consideró que no se encontraba suficientemente configurada la manifiesta arbitrariedad de la resolución n° 813/2018, “...recaudo de ineludible verificación para que pueda prosperar esta acción de amparo...” (fs. 377 vta.).

Sostuvo que la resolución impugnada apuntó a establecer fehacientemente cuál es el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página 7 del diario Clarín a fin de dar contenido concreto a la pauta específica que prevé la ley n° 2587. Observó que, a ese fin, dicha norma adoptó una fórmula que –según el recurrente- refleja el precio real, normal, habitual y corriente que la Ciudad paga por la publicidad que difunde a través de ese periódico, sin omitir mencionar que la suma a pagar resulta habitualmente objeto de descuento sobre la tarifa determinada.

Además, mencionó que las variables introducidas por el decreto reglamentario (n° 933/2009), tal vez adecuadas en aquel entonces, actualmente importan mantener una ficción pues las sumas a pagar hoy día siempre resultan objeto de descuento.

En ese contexto, la señora Fiscal sostuvo que, más allá de las distintas interpretaciones que pudiera arrojar la lectura literal del decreto n° 933/2009, la fórmula empleada por la resolución n° 813/2018 “...apunta a lograr una mayor aproximación al término ‘valor más bajo’ previsto en la ley n° 2587, a la luz de la realidad del mercado publicitario –caracterizado por su volatilidad y dinamismo-, y la forma en que en aquel se pactan los valores de los espacios publicitarios” (fs. 378 vta.). Además, puso de resalto que “...ha quedado probado que existe un ‘valor más bajo’ que el que consideraba el Decreto 933/09...” y, por eso, no es dable predicar que la resolución que motivó el presente pleito incurra en un exceso reglamentario. Más aún, afirmó: “... no es posible concluir, como lo hizo el juez de grado... que la Resolución N° 813/18 se

aparta de los lineamiento dados por la Ley 2587, máxime cuando, en razón de lo ut supra señalado, bien puede inferirse precisamente lo contrario” (fs. 378 vta.).

Destacó que no ignora que la resolución toma en cuenta el mejor descuento ofrecido por los oferentes de las contrataciones publicitarias pese a que el decreto veda esa alternativa; sin embargo, considera que el análisis no puede quedar reducido “...a la interpretación literal y lineal de una porción de solo una de las normas que integra el bloque de legalidad concernido”, siendo preferible una hermenéutica que analice el conjunto de normas de distinta naturaleza y jerarquía que conforman el sistema (fs. 379).

Con ese sustento, expuso que no se vulnera “... el bloque de legalidad... por la existencia de posibles discrepancias entre dos normas reglamentarias de distinto rango, cuando en esencia la de menor jerarquía tiende a traducir más fielmente los términos de la ley formal que da el marco en la materia y cuando, además, el Decreto 933/09 también alude al ‘valor normal, habitual y corriente’ del espacio publicitario” (fs. 379).

En síntesis, afirmó que el bloque de juridicidad se configura por todas las normas reseñadas y principalmente por la ley n° 2587, siendo deber del intérprete aplicar una hermenéutica que conduzca a compatibilizarlas y a permitir que convivan armónicamente.

Por otro lado, agregó a lo dicho que la actora tampoco probó la existencia de un agravio concreto pues no arrimó prueba suficiente que acredite que el GCBA ha mermado el aporte de publicidad a los medios vecinales en contravención a la ley n° 2587, el art. 32, y los principios de progresividad y no regresividad.

A fs. 281, los autos fueron elevados al acuerdo de Sala.

VI. Establecido lo anterior, es preciso reseñar las normas jurídicas involucradas en el caso.

La **ley n° 2587** (t.c. ley n° 5666) tiene por objeto “...regular la contraprestación publicitaria de los Medios Vecinales de Comunicación Social con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y establecer un sistema anual de estímulo a la calidad en la producción periodística” (art. 1°).

Por su parte, el art. 2° define a los Medios Vecinales de Comunicación Social como “...aquellos medios de comunicación social gratuitos, con domicilio legal y

actividad comprobables en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tienen por objeto la difusión de información de interés público relacionada con nuestra ciudad y/o sus habitantes”, excluyendo de esta categoría “...los medios temáticos, los no gratuitos y aquéllos que tienen por objeto la difusión institucional de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tales como organizaciones políticas, religiosas, gremiales y/o colectividades, o de toda otra parcialidad” (énfasis añadido).

También, es dable señalar que dicho marco legal prevé –en su art. 13- que “[l]a tarifa publicitaria que perciben mensualmente los Medios Vecinales de Comunicación Social es la que resulta de aplicar los porcentajes que se establecen en este artículo al valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según su soporte:// a) Medios Vecinales de Comunicación Social en soporte papel y de radiodifusión: uno por ciento (1%) del valor indicado.// b) Programas radiales vecinales de Comunicación Social: setenta y cinco por ciento (75%) de lo establecido en el inciso a).//c) Medios Vecinales de Comunicación Social en sitio web: cincuenta por ciento (50%) de lo establecido en el inciso a).//También perciben una asignación publicitaria extra de igual monto en virtud de la publicación de la convocatoria a inscripción en el Registro de Medios Vecinales de Comunicación Social” (el resaltado es propio).

El **decreto n° 933/2009** –reglamentario de la ley n° 2587- define, en el art. 1° del Anexo, que “...la contraprestación dineraria que percibirán los Medios Vecinales de Comunicación Social que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, tendrá como resultado la emisión de la Pauta Institucional”, entendiendo por tal “...la difusión de los actos de Gobierno o servicios que la Ciudad brinda a la comunidad a través de los medios de comunicación” (el subrayado no está en el original).

Además, al reglamentar el precedentemente transcrito art. 13 de la ley, dispone que “[l]a contraprestación por publicidad que perciban los Medios Vecinales de Comunicación Social se determina tomando como base de cálculo, para el porcentaje que establece la Ley según el soporte de que se trate, el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tirada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondiente a la anteúltima semana de cada mes. Esta determinación procederá, siempre y cuando las ediciones de cualquiera de los días de esa semana no coincidan con un precio promocional producto de rebajas o descuentos”

de cualquier naturaleza aplicados sobre su valor normal, habitual o corriente. En tal caso, se calculará sobre el valor inmediato anterior que no hubiera sufrido descuentos promocionales o de cualquier otra naturaleza, teniendo en cuenta que la Pauta Institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido” (el subrayado no está en el original).

Por su parte, la **resolución n° 813/2018** -que los actores cuestionan- aprobó “... *la aplicación del valor resultante de la Compulsa Semestral de Precios de la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad, a los fines de fijar la tarifa publicitaria de los Medios Vecinales de Comunicación Social*” (art.1°, énfasis añadido), para lo cual “[I]a Dirección General de Planeamiento de Medios incluirá al diario pago de mayor tiraje en la Ciudad dentro de los medios a compulsar semestralmente” (art. 2°).

Dicha norma, en sus considerandos, señaló que “...*de acuerdo a lo previsto por la Compulsa de Precios, la tarifa publicitaria será la que surja de aplicar el mejor descuento ofrecido por los oferentes, sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista por el medio al momento de la contratación*” (considerando 6°, el resaltado es propio).

También expuso que la medida obedece a la variación de precios registrada en la economía nacional durante los últimos años, circunstancia que implicó un incremento periódico en los precios de la publicidad en medios gráficos y con ello el valor de la página 7 del diario de mayor tiraje de la Ciudad (considerando 7°) y que “...*a fin de mantener el equilibrio financiero en resguardo de las finanzas públicas, resulta conveniente establecer que la tarifa publicitaria mensual que reciban los Medios Vecinales... sea la que surja de aplicar el valor resultante de la Compulsa de Precios, esto es el que efectivamente abona el Gobierno de la Ciudad...*” (considerando 8°, el subrayado no está en el original).

Voto del juez Carlos F. Balbín:

VII. Ahora bien, ante todo, se advierte que el recurso de apelación del accionado es una réplica de la contestación de demanda obrante a fs. 268/278. En otras palabras, el

recurrente se ha limitado a reiterar los planteos allí esgrimidos sin realizar un desarrollo crítico del decisorio apelado.

Ante ello, esta Sala sostuvo en reiteradas oportunidades que “... ‘*memorial*’ se denomina al escrito de fundamentación de la apelación concedida en relación, debiendo interpretárselo como sinónimo de ‘*expresión de agravios*’, en lo que atañe a su naturaleza y requisitos legales. Como tal constituye una verdadera ‘*demanda de impugnación*’, que fija los límites de los agravios y el respectivo conocimiento del recurso por el Tribunal, debiendo contener la crítica concreta y razonada de las partes del fallo que el apelante considere equivocadas” (Fenochietto “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, comentado, anotado y concordado” tº II, año 1999, Ed. Astrea, pág. 35).

Asimismo, ha dicho que: “*El contenido u objeto de la impugnación lo constituye la crítica precisa de cuáles son los errores que contiene la resolución, sea en la apreciación de los hechos o en la aplicación del derecho. Crítica razonada, que no se sustituye con una mera discrepancia, sino que implica el estudio de los considerandos del juzgador, demostrando a la Cámara las equivocadas deducciones, inducciones, conjeturas u omisiones sobre las distintas cuestiones resueltas. (...) La parte del fallo no impugnado o criticado insuficientemente, como sanción al recurrente, quedará consentida, pues reiteramos, la demanda de impugnación viene a determinar los agravios y capítulos que se someten a la Cámara...*” (obra citada, pág 98/99).

Más aún, recordó que “[e]n el escrito de expresión de agravios no basta remitirse a lo expuesto en presentaciones anteriores; tal requisito es de sólida base dado que no resultaría razonable exigir al magistrado fundamentación adecuada en su sentencia y permitir reproducir al apelante, alegaciones anteriores que, precisamente fueron replicadas en el fallo (CNCiv, Sala C, 10/6/80)” –cf. esta Sala, *in re*, “Hufenbach, Adriana Marta c/ GCBA y otros s/ queja por apelación denegada”, expte. EXP 19772/5, 29 de abril de 2013; “GCBA c/ Jervo SA -Caix Club- s/ Ej. Fisc. - Ing. Brutos Convenio multilateral”, expte. EJF 185191/0, 2 de diciembre de 2013; “ABC SA c/ Obra social de la Ciudad de Buenos Aires s/ Cobro de pesos”, expte. EXP 46069/0, 14 de julio de 2014, entre otros).

Asimismo, esta Sala afirmó que “*Si el apelante no rebate, punto por punto, los errores u omisiones del juez de primer grado o sus fundamentos, corresponde tener por*

desierto el recurso interpuesto (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala F, 23/10/1981, “Alba Rodiño, María A. c. Tomás Robino, Oscar”, LL 1983-B, 768)” –cf. esta Sala, *in re*, “ABC SA c/ Obra social de la Ciudad de Buenos Aires s/ Cobro de pesos”, expte. EXP 46069/0, 14 de julio de 2014, entre otros).

En otros términos, no se advierte una argumentación clara e idónea contra la validez del pronunciamiento apelado toda vez que el demandado omitió refutar en concreto los fundamentos de la sentencia judicial cuestionada que considera equivocados.

VIII. Si bien lo expuesto en el considerando previo resulta suficiente para rechazar la apelación interpuesta, la trascendencia de lo decidido (declaración de inconstitucionalidad de la resolución n° 813/2018) amerita adentrarse al análisis de la materia debatida.

IX. En primer lugar, es preciso recordar que –en nuestro sistema jurídico- rige el principio de jerarquía de las normas que permite integrar las fuentes del derecho y, de esa forma, resolver los posibles conflictos que se susciten a su respecto.

Esta directriz se sustenta en el criterio jerárquico, *“es decir, el juego de grados superiores e inferiores entre reglas jurídicas”*. Además, dicho principio contiene la idea básica de que *“...el lugar que ocupa la norma es igual a la posición jerárquica del autor de ésta”*. Más aún, *“[c]ada uno de esos grados es bifronte, esto es, superior en relación con ciertas normas y, al mismo tiempo inferior respecto de otras... Las únicas normas no bifrontes son la Constitución, que es la norma superior respecto de todas las otras y las normas más inferiores que evidentemente no se imponen a ninguna otra”* (Balbín, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, 2da. edición actualizada y ampliada, T. I, La Ley, Buenos Aires, 2015, pág. 441 y ss.).

Con base en lo señalado, ante un conflicto normativo, debe ubicarse la regla dentro de la pirámide jurídica para advertir cuál o cuáles son las reglas superiores. Así pues, en términos generales, es dable afirmar –con sustento en el principio jerárquico- que *“...las normas inferiores no pueden modificar o derogar las superiores; y, finalmente, como corolario,... las normas inferiores que contradicen las superiores deben ser tachadas por inválidas”* (Balbín, Carlos F., *Tratado...*, op. cit, pág. 443).

Cabe recordar que la Corte Suprema sostuvo –al respecto- que “[c]uando una disposición reglamentaria desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu y finalidad, ello contraría el principio de jerarquía normativa y configura un exceso en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución Nacional concede al Poder Ejecutivo” (CSJN, “Cha Cha Huen S.A. Minera y otros c/ Y.P.F. Soc. del Estado s/ juicios de conocimientos”, 16/11/2004, Fallos: 327:4932, del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema; en igual sentido, Fallos: 322:1318; Fallos: 327:4937).

En otros términos, debe observarse si la resolución cuestionada altera la sustancia de los derechos otorgados por la ley reglamentada introduciendo restricciones ajenas a su espíritu; en ese caso aquella no resulta compatible con la voluntad plasmada en la ley y tampoco en el decreto reglamentario (cf. doctrina CSJN, causa “Cha Cha Huen S.A.”, ya citada).

Toda regla jurídica que se encuentre en la situación descrita precedentemente incurre en exceso reglamentario.

La Corte definió este concepto en los siguientes términos: “*El exceso reglamentario se configura cuando una disposición de ese orden desconoce o restringe irrazonablemente derechos que la ley reglamentada otorga, o de cualquier modo subvierte su espíritu o finalidad, contrariando de tal modo la jerarquía normativa, lo que requiere un sólido desarrollo argumental que lleve, como última ratio, a la invalidación de la norma cuestionada, de modo que la potestad reglamentaria habilita para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contempladas por el legislador de una manera expresa, si se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que ésta*” (CSJN, “Club Ferrocarril Oeste Asociación Civil s/ Quiebra s/ Incidente de Apelación (Designación de Integrante de Órgano Fiduciario)”, 06/03/2014, Fallos: 337:149).

En sentido análogo, explicó que “...no se configura exceso reglamentario susceptible de invalidar la norma cuestionada” cuando “[e]l contenido reglamentario de la resolución... armoniza con el texto de las normas de rango superior –leyes... y

decreto...- y no contraría su espíritu ni su finalidad” (CSJN, “Hidroeléctrica Alicurá S.A. c/ Estado Nacional y otros s/ ordinario”, 03/07/2007, Fallos: 330: 2932).

A *contrario sensu*, una resolución que no armoniza con el texto de la ley y el decreto reglamentario debe ser invalidada por exceso reglamentario. El decreto tiene por objeto interpretar, aclarar y aplicar la ley, a cuyo fin define sus detalles y pormenores en un marco de respeto a los principios generales del derecho (Balbín, Carlos F. *Tratado...*, op. cit., págs. 530 y ss.). Aquellas que no se ajusten a estos parámetros deben ser declaradas nulas.

X. A continuación, es necesario destacar que si bien la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo es una facultad propia por mandato constitucional, su ámbito de actuación está delimitado por el bloque de juridicidad, es decir, la ley a reglamentar, el resto del ordenamiento legal, así como las normas y principios constitucionales.

Por eso, es dable afirmar que al ejercerse el control de constitucionalidad de las potestades reglamentarias del Poder Ejecutivo, los jueces deben analizar -por un lado- si los decretos y, en su caso, las resoluciones alteran el espíritu de la ley con excepciones reglamentarias; y, por el otro, “...*si –ante el silencio o vacío del Legislador-, el Poder Ejecutivo avanzó sobre el núcleo cuya regulación compete exclusivamente al Congreso”* (o, en la Ciudad, a la Legislatura) (Balbín, Carlos F. *Tratado...*, op. cit., pág. 564).

Sobre el particular, la Corte Suprema sostuvo que “...*por amplio que se considere el ámbito de autonomía que el Poder Ejecutivo puede ejercer en esa materia, cabe tener presente que el poder de reglamentación no llega nunca a consentir la desnaturalización del derecho...*” (CSJN, “Franco, Rubén Oscar y otros c/ Estado Nacional (Mrio de Defensa) s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de seguridad”, Fallos 322:1868, 19/8/1999).

Más recientemente, afirmó que “[I]a *potestad reglamentaria habilita para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contemplados por el legislador de una manera expresa, cuando se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que esta*” (CSJN, “Trenes de Buenos Aires S.A. c/ Administración Federal de Ingresos Públicos – DGI s/ Impugnación de deuda”, 17/10/2018, Fallos 341:1390).

Además, indicó que “[e]l órgano dotado de potestad reglamentaria se encuentra habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que respeten el espíritu de la norma, sirvan razonablemente a su finalidad, y no rebasen el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la solución entre varias alternativas” (CSJN, “Argüello, Luis Rodolfo c/ Universidad Nacional de Tucumán”, 16/11/2004, Fallos 327:5002, del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema).

XI. Siguiendo el desarrollo iniciado, es necesario aclarar que –como fuera transcripto precedentemente- el límite constitucional de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo (es decir, la no alteración del espíritu de la ley con excepciones) abarca la imposibilidad de que el decreto modifique, derogue o sustituya la ley y, en particular, cercene “...los derechos o garantías que reconoce la ley o, en su caso, ext[ienda] situaciones gravosas o restrictivas de derechos”.

En síntesis, la norma reglamentaria debe respetar las situaciones jurídicas reguladas por el Poder Legislativo y “...no puede restringir las situaciones favorables creadas por la ley o, en su caso, ampliar las que fueren desfavorables, por ejemplo, limitar más los derechos o exigir otras cargas” (cf. Balbín, Carlos F. *Tratado...*, op. cit., pág. 558).

Lo expuesto precedentemente no conlleva la imposibilidad de que el propio Ejecutivo –al reglamentar-, reconozca mayores derechos; ello, siempre y cuando la reglamentación sea conteste con el espíritu de la ley.

XII. A continuación, es necesario referirse al ámbito subjetivo de la potestad reglamentaria, es decir, al órgano titular del ejercicio de ese poder.

Como se dijera más arriba, la potestad reglamentaria de ejecución es una facultad propia del Poder Ejecutivo por imperio constitucional; en especial, del Jefe de Gobierno. En efecto, el art. 102, CCABA, dispone –en cuanto aquí interesa- que “[e]l Jefe de Gobierno... [p]articipa en la formación de las leyes según lo dispuesto en ésta Constitución, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo. Participa en la discusión de las leyes, directamente o por medio de sus Ministros...” (énfasis añadido).

Cabe a esta altura preguntarse, en atención a las circunstancias de este pleito, si otros órganos tienen esa misma facultad. El art. 101, CCABA, establece –en lo que respecta a esta contienda- que “[l]os Ministros no pueden tomar por sí solos resoluciones, excepto las concernientes al régimen económico y administrativo de sus respectivos Ministerios y a las funciones que expresamente les delegue el Gobernador”.

En ese marco, es posible sostener que los ministros en principio (como los restantes funcionarios inferiores) pueden “...dictar las reglas de organización de sus respectivos departamentos, pero no reglas secundarias sobre situaciones jurídicas, es decir, el poder de regulación complementario y externo” (Balbín, Carlos F. *Tratado...*, op. cit., págs. 567).

Sin embargo, se advierte que aquellos ejercen potestades reglamentarias y el fundamento de dicho proceder debe buscarse en la ley o el decreto. En otras palabras, es válido que, por ejemplo, los órganos inferiores al Jefe de Gobierno ejerzan potestad reglamentaria cuando se encuentran habilitados por un decreto sin perder de vista que “...su lugar en el escenario jurídico está ubicado por debajo de las leyes y los decretos reglamentarios del Poder Ejecutivo” (Balbín, Carlos F. *Tratado...*, op. cit., pág. 568).

En el caso de la delegación por decreto, el ejercicio del poder regulatorio complementario entre el Poder Ejecutivo y los órganos inferiores no tiene un límite o núcleo que delimite las facultades del inferior (como sí ocurre en el supuesto de las potestades reglamentarias del Poder Ejecutivo frente a las competencias del Poder Legislativo).

Dicha competencia puede ejercerse indistintamente entre el Jefe de Gobierno y los órganos inferiores, sin perjuicio de lo cual “...el vínculo y eventual conflicto entre las normas reglamentarias se rige por el principio de jerarquía en razón del rango del órgano emisor de aquéllas”.

En otros términos y como se adelantara *ut supra*, “...los actos normativos (reglamentos) se relacionan entre sí de modo correlativo con el rango de los órganos”; y, por lo tanto, “...la resolución dictada por el órgano jerárquico superior está ubicada por sobre las reglas dadas por el inferior” (Balbín, Carlos F. *Tratado...*, op. cit., pág. 570). También debe agregarse que en el supuesto que el Jefe de Gobierno dicte el decreto reglamentario “...comprime el campo normativo del órgano inferior” (Balbín, Carlos F. *Tratado...*, op. cit., pág. 570)

Finalmente, cabe mencionar que aun cuando la ley designe como autoridad de aplicación a un órgano inferior de la Administración, dicho título no es suficiente para admitir su poder regulatorio complementario en sustitución del Jefe de Gobierno, toda vez que ese reconocimiento debe surgir de manera clara y expresa de la ley.

XIII. Tras definir el ámbito objetivo y subjetivo del ejercicio de las potestades reglamentarias, corresponde determinar cómo deben ser interpretadas las reglas jurídicas a fin de arribar a la solución más justa del caso dentro del marco jurídico aplicable.

Sobre el particular, es preciso recordar que existen diversos métodos de interpretación: el gramatical; el lógico; el histórico; el finalista; y el sistemático.

El primero remite al significado literal de las palabras como primer criterio interpretativo y sobre éste, se apoyan los restantes.

Los criterios lógico e histórico se asientan en la intención del legislador y los antecedentes de hecho que motivaron la sanción de la ley.

El método finalista recurre a los objetivos que persigue la ley para su interpretación. El último (sistemático) considera el derecho como sistema; de forma tal que “...*el significado de las normas debe ser aquel que guarde mayor coherencia con el resto del ordenamiento jurídico*”. Este sistema prevalece sobre los otros pues, por un lado, interpreta las normas conforme el resto del ordenamiento (y sobre todo las afines temáticamente hablando); por el otro, las interpreta según su ubicación material. Este sistema se cierra por el principio de clausura y permite recurrir a la analogía y a los principios generales del derecho para integrar el modelo (Balbín, Carlos F. *Tratado...*, op. cit., págs. 851 y ss.).

Solo a mayor abundamiento y en el campo del derecho privado, es dable mencionar que el Código Civil y Comercial –en su art. 2º- señala que “...*la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento*”, es decir, incluye la interpretación literal, teleológica y sistemática.

XIV. Sentado lo anterior, vale recordar que el proyecto de ley consideró a los medios vecinales de comunicación social como herramientas de la “...*democratización de la información*” frente a la “...*concentración de los grandes medios y la irrupción de los multimedios*”. También se los mencionó como “...*un reaseguro para la vigencia del precepto constitucional de libertad de prensa*”. Reconoció que no se dedican solamente a la comunicación, sino que “...*su acción es social, cultural y política, buscando siempre el bien común para los vecinos de su barrio*”. Se sostuvo que son “... *los portadores del ‘fomentismo’ vecinal a través de su compromiso informativo por un lado y su rol de actor social por el otro*”.

Allí, también se explicó que a mediados de los años '90 un grupo de editores barriales impulsaron la creación de una legislación local que reconociera su rol profesional y social, jerarquizando su actividad, fruto de lo cual se sancionó la ordenanza n° 52360 que, pese a haber sido aprobada en 1997, comenzó a aplicarse recién en el año 2003 cuando fue reglamentada por el decreto n° 796/2002; momento en el cual también se puso en funcionamiento el Registro de Medios Vecinales en el ámbito de la Subsecretaría de Comunicación Social.

Dicha ordenanza, entre otras cosas, dispuso el otorgamiento del 4% del presupuesto asignado a la difusión de la gestión de Jefatura de Gobierno, mediante pauta publicitaria.

Se advirtió que, durante los años 2003, 2004 y 2005, la aplicación de la Ordenanza N° 52.360 sirvió como fomento y crecimiento de la actividad; la que se vio favorecida con el proceso de descentralización y con la creación de los gobiernos comunales.

La iniciativa destacó que para los tiempos que “...*se avecinan será necesario un mayor perfeccionamiento y profesionalización del periodismo barrial que redundará en una prensa de mayor calidad y en la generación de nuevos puestos de trabajo en el ámbito periodístico vecinal*”. Por eso, consideró necesario establecer nuevos estímulos de acuerdo al trabajo y compromiso que realice cada medio.

El Despacho 0872 recogió la intención de motivos descripta anteriormente. Explicó, además, que la ordenanza señalada cumplió con creces su objetivo de promover la pluralidad de voces ya que “...*los medios barriales, siempre que cumplieran los requisitos establecidos por la norma, obtuvieron publicidad del GCABA*

de manera continua, con independencia de la voluntad del gobierno de turno"; ello en el marco de una política activa desde el Estado de defensa de la libertad de prensa y de expresión.

En dicha presentación, asimismo, se puso de manifiesto que la publicidad oficial actuó como verdadero respaldo para los medios, pues frenó el proceso de cierre de muchos de ellos, proceso que había comenzado a concretarse debido a las nuevas crisis económicas y la presencia avasallante de los grandes grupos empresarios de la comunicación. En ese marco, se destacó que los objetivos que perseguía el espíritu de la ordenanza se alcanzaron.

No obstante se advirtió que toda regla es perfectible y, en particular, aquella que establecía "*...la determinación del monto que se destinaría concretamente al apoyo publicitario y el reconocimiento de la calidad de la producción*".

Al respecto, se dijo que "[c]on el fin de evitar que la pauta publicitaria oficial pueda ser utilizada para premiar o castigar a determinados medios y ante el proceso de descentralización administrativa que se plantea en la Ciudad a partir de la sanción de la Ley N° 1.777 de Comunas" era necesario un nuevo y más completo marco legal para la actividad de los medios vecinales.

Entre las principales modificaciones que se proponen, el despacho 0872 incluyó la referida al valor de la publicidad que el GCABA debe asignar a cada medio vecinal, para lo cual "*...establece un sistema cierto de porcentajes sobre el precio más bajo de la página 7 (siete) del diario de alcance nacional de mayor tiraje en la Ciudad de Buenos Aires (actualmente el diario 'Clarín' del cual se tomó el cuadro tarifario de esa página de lunes a jueves) y se precisa con exactitud la partida presupuestaria a la que debe imputarse esta erogación*".

Añadió sobre el particular: "*...de esta manera se garantiza la actualización permanente de los montos de acuerdo con las fluctuaciones del mercado y se supera la incertidumbre del monto a percibir dada la fijación de topes, mas no de cifras ciertas, que contiene la Ordenanza. Asimismo, para la determinación de los porcentajes se tomó en cuenta el soporte de cada medio, estipulando una tarifa única para los impresos y las radios, otra para los programas de radio y una tercera para las páginas web, lo cual evita posibles arbitrariedades o discriminaciones dentro de cada categoría de medios*".

XV. Pues bien, en el contexto descripto, cabe realizar las siguientes consideraciones.

a. La ley n° 2587 expresamente previó –en cuanto aquí importa- que “[l]a tarifa publicitaria que perciben mensualmente los Medios Vecinales de Comunicación Social es la que resulta de aplicar los porcentajes que se establecen en este artículo al valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según su soporte” (art. 13, el resaltado es propio).

Tal como el juez de grado y la señora Fiscal ante la primera instancia destacaron, la ley no hizo alusión al valor más bajo “que el Gobierno paga” por el mencionado espacio publicitario.

Vale señalar que la recurrente convalida la apreciación de esta Alzada al advertir que el precio que abona el Gobierno por publicidad en el diario Clarín no es el valor bruto publicado en el tarifario de ese matutino de acuerdo a la ley, “...sino el resultante de una compulsa de precios, estando fijado el mismo en la actualidad en un 81% (al momento de la Resolución era del 83%) del valor bruto publicado en el tarifario, adjudicado a la central de medios Sentidos S.A.” (énfasis añadido, fs. 350).

Este alcance restrictivo no surge de la letra de la ley y tampoco se infiere de la intención del legislador.

Nótese, por un lado, que como ha dicho de modo continuado la Corte Suprema “[l]a primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley y, en tanto la inconsecuencia del legislador no se supone” (CSJN, “Boggiano Antonio c/ Estado Nacional- Ministerio de Desarrollo social s/ Otros”, 16/03/2016, Fallos: 339:323). En otras palabras, “[e]n principio no cabe presuponer la inconsecuencia o la imprevisión del legislador” (CSJN, D. de P. V., A. c/ O., C. H. s/ impugnación de paternidad”, 01/11/1999, Fallos: 322:2701).

Por el otro, la intención que se desprende del despacho 0872 (descripto más arriba) fue establecer un sistema que respaldara a los medios vecinales contra posibles crisis económicas o financieras; que resultara transparente y previsible; basado en una pauta objetiva; y que garantizara la actualización permanente de los montos de acuerdo

con las fluctuaciones del mercado. De lo expuesto, surge que los valores sobre el que se asienta la resolución impugnada (equilibrio financiero de los recursos públicos) desatienden la letra, el espíritu y la finalidad de la ley.

b. Expuesto lo anterior, es necesario observar que el decreto n° 933/2009 del Jefe de Gobierno se limitó a fijar los detalles y pormenores de la ley que resultaban necesarios para su ejecución, dándole mayor transparencia y objetividad al mecanismo legalmente establecido.

A ese fin, por un lado, definió sobre qué ediciones debía calcularse ese valor (el correspondiente a la anteúltima semana de cada mes); y, por el otro, delimitó que aquellas no debían coincidir con un precio promocional producto de rebajas o descuentos. También previó que la pauta institucional no podía ser inferior al mayor valor percibido previamente por los medios vecinales.

En el primer caso, se trata obviamente de una pauta necesaria para la implementación de la ley. De no haberla establecido, cabría preguntarse sobre qué edición podría haberse calculado ese valor. Es claro, entonces, que la regla inferior (decreto) no avanzó sobre el núcleo del derecho de cuya protección la ley se ocupó. La Corte ha manifestado que cuando el texto de la norma no permite determinar –por lo genérico de su formulación- qué situaciones concretas quedan sujetas a ella “...*pone de manifiesto por sí misma la necesidad de una reglamentación que torne operativa la norma, por lo que es dable concluir que el Poder Ejecutivo no incurrió en exceso reglamentario al dictar el decreto...*” (“Baca Castex, Raúl Alejo c/ C.P.A.C.F.”, 01/06/2000, Fallos 323:1374, disidencia del Dr. Adolfo Roberto Vázquez).

En el segundo aspecto, el decreto no hizo más que reflejar la intención del legislador al resguardar los fines que justificaron la modificación de la ley n° 2587 sobre la ordenanza n° 52.360, esto es, continuar con el respaldo a estos medios frente a las crisis económicas; así como establecer un método objetivo y preciso.

Entonces, de sus términos se desprende que la regla inferior (decreto) respetó la norma superior (ley) al fijar que ese valor no podía extraerse de un día de aquella semana que coincidiera con un precio promocional (por descuento o rebaja de cualquier naturaleza aplicados sobre el valor normal, habitual y corriente).

c. Es más, dentro de la discrecionalidad propia con la que cuenta el Ejecutivo al elegir entre varias soluciones posibles dentro del marco de la ley, entendió que ese mecanismo evitaba que las cifras a percibir pudiesen verse de alguna manera disminuidas por cuestiones propias de las prácticas comerciales (y que, por lo tanto, exceden la labor de los medios vecinales).

Esa intención puede verse corroborada al final del art. 13 del decreto en cuestión cuando establece que debe tenerse en cuenta que la pauta institucional no puede ser inferior al mayor valor percibido como modo de evitar que las fluctuaciones del mercado pudieran afectar el trabajo de los actores.

d. En síntesis, el decreto n° 933/2009 no contradice la letra de la ley y resguarda la intención y la finalidad del legislador al sancionar la ley n° 2587.

Al respecto, la Corte Suprema sostuvo que “[e]l decreto... no importó un exceso reglamentario por parte del Poder Ejecutivo Nacional ya que son válidos los decretos que se expiden para la mejor ejecución de las leyes, cuando al norma de grado inferior mantenga inalterable los fines y el sentido con que la ley haya sido sancionada” (CSJN, “Trenes de Buenos Aires S.A. c/ AFIP- D.G.I. s/impugnación de deuda”, 17/10/2018, Fallos: 341:1390).

e. Además, la interpretación sistemática de ambos preceptos se corresponde con las reglas constitucionales que fomentan la cultura y la libertad de expresión

No puede omitirse que –conforme lo manifestara el Máximo Tribunal Federal– aun cuando hipotéticamente se sostuviera que el decreto incurrió en exceso reglamentario (cuestión que como ya se dijera no se verifica en la especie), en atención a la ausencia de un adecuado desarrollo de los agravios (de conformidad con lo expuesto en el apartado V de la presente), “...el planteo de la quejosa... se sitúa en el terreno de lo opinable, máxime, cuando no demuestra la entidad del gravamen ni tampoco su trascendencia, según era requerible en el plano de una alegación de constitucionalidad, más allá de sus discrepancias con la razonable solución propiciada por el a quo, no incumbiendo a los jueces pronunciarse sobre el mérito, eficacia, oportunidad o conveniencia de los actos de los otros poderes del Estado” (CSJN, “Aceval Pollacchi Julio César c/ Compañía de Radiocomunicaciones Móviles S.A. s/

Despido”, 28/6/2011, Fallos 334:799, del dictamen de la Procuración General, al que remitió el voto de los jueces Highton de Nolasco y Juan Carlos Maqueda).

XVI. Sentado entonces que el plexo conformado por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009 se ajusta a derecho, en tanto este último no constituyó un exceso de aquella, cabe determinar si la resolución n° 813/2018 respeta los parámetros previstos en dichas reglas jurídicas o, por el contrario, incurre en un exceso como afirmó la actora y concluyó el *a quo*.

A tal fin, debe recordarse que la mentada resolución determinó que para fijar la tarifa publicitaria de los medios vecinales de comunicación social debe aplicarse el “...valor resultante de la *Compulsa Semestral de Precios de la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad...*” (art.1°), para lo cual “[1]a Dirección General de Planeamiento de Medios incluirá al diario pago de mayor tiraje en la Ciudad dentro de los medios a compulsar semestralmente” (art. 2°).

A su vez, es necesario destacar nuevamente que dicha norma inferior, en sus considerandos, expone que “...de acuerdo a lo previsto por la *Compulsa de Precios, la tarifa publicitaria será la que surja de aplicar el mejor descuento ofrecido por los oferentes, sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista por el medio al momento de la contratación*” (considerando 6°).

Además, de allí se desprende que la medida obedece a la variación de precios registrada en la economía nacional durante los últimos años, circunstancia que implicó un incremento periódico en los precios de la publicidad en medios gráficos y con ello el valor de la página 7 del diario de mayor tiraje de la Ciudad (considerando 7°) y que “... a fin de mantener el equilibrio financiero en resguardo de las finanzas públicas, resulta conveniente establecer que la tarifa publicitaria mensual que reciban los Medios Vecinales... sea la que surja de aplicar el valor resultante de la *Compulsa de Precios, esto es el que efectivamente abona el Gobierno de la Ciudad...*” (considerando 8°).

a. En primer orden, del detalle previo se desprende –tal como destacó la señora Fiscal de Cámara en el incidente n° 1899/2018-1, fs. 260 vta.- que “...el objeto del nuevo modo de cálculo de la tarifa publicitaria era reducir el precio a fin de lograr un equilibrio financiero”.

Esa reducción del precio, teniendo en cuenta las características que la ley exige a los medios vecinales que resulten beneficiarios de la pauta institucional, en particular, su carácter gratuito (art. 2º, ley n° 2587), permiten sostener -ante todo- que las mermas dinerarias que sufran como consecuencia de la reducción del pago en concepto de pauta (impuesta con la finalidad de alcanzar un equilibrio financiero para la demandada) colocan el ejercicio de la actividad de los medios vecinales en una situación de riesgo, máxime teniendo en cuenta que el propio decreto reglamentario n° 933/2009 –a fin de evitar dicho riesgo- estableció que “...*la Pauta Institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido*” (art.13, anexo).

En efecto, a los fines de establecer el valor de la pauta institucional, la resolución recurre a un sistema (compulsa de precios) que se basa en el mejor descuento propuesto por los oferentes sobre la tarifa bruta vigente prevista al momento de la contratación.

Se observa pues una seria divergencia entre la resolución y el bloque de juridicidad conformado por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009, pues la compulsa de precios constituye justamente un sistema donde los proveedores ofrecen descuentos sobre las tarifas de los medios de comunicación, quedando entonces tales rebajas incluidas dentro del concepto “descuento de cualquier naturaleza” y es sobre esa suma (tarifa bruta menos descuento ofrecido) sobre la que se calcula la pauta institucional a pagar a los medios vecinales.

En síntesis, la resolución impugnada no respeta en particular el mandato del art. 13, anexo, decreto n° 933/2009 en cuanto exige que la determinación de la base de cálculo no debe realizarse sobre ediciones que coincidan con un precio promocional (es decir, un precio rebajado o al que se le aplicó una rebaja “de cualquier naturaleza”).

b. En segundo término, se observa que -más allá de las intenciones que pudieron perseguirse con la modificación realizada por medio de la resolución n° 813/2018-, lo cierto es que aquella finalidad desatiende los objetivos de fomento y asistencia que el plexo normativo conformado por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009 reconocen a favor de los medios vecinales; ello, al disminuir las sumas que en concepto de pauta institucional dichos medios perciben y al colocarlos en una situación de riesgo económico y laboral como consecuencia de la merma de ingresos.

Nótese que el GCBA justificó la modificación al régimen previsto por la ley y su decreto reglamentario “...en la búsqueda de un equilibrio financiero en las finanzas públicas”; ello, al tiempo que advirtió que tal medida resguarda “...la sustentabilidad en el tiempo de la política de apoyo del Gobierno de la Ciudad a los medios vecinales” (fs. 235 vta.).

Sin embargo, la búsqueda del equilibrio financiero importa establecer un criterio que conlleva una mayor restricción de los derechos que aquella prevista en la ley y su reglamentación, pues cuanto menos en forma ocasional, la utilización del régimen delineado en la aludida resolución puede implicar una disminución de las sumas que los medios vecinales perciben en concepto de pauta institucional.

Entonces, el motivo que justificó el dictado de la resolución contradice el espíritu, la finalidad y la letra del bloque de juridicidad (ley y decreto), en particular, el art. 13, *in fine*, del decreto n° 933/2009 que, valga la reiteración, previó que la contraprestación por publicidad que perciben los Medios Vecinales de Comunicación Social “... se calculará sobre el valor inmediato anterior que no hubiera sufrido descuentos promocionales o de cualquier otra naturaleza, teniendo en cuenta que la Pauta Institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido” (el subrayado no está en el original).

Ello pues omite que el sistema tuvo por objetivo que los medios vecinales de comunicación social no reciban sumas inferiores (en concepto de pauta institucional) a las percibidas en un período anterior. Es decir, el decreto garantizó que tales medios pudieran verse eventualmente beneficiados con mayores montos; pero no pudieran ser perjudicados mediante el pago de menores valores por dicho concepto.

Cualquier reglamentación por medio de una regla inferior al decreto que habilite al demandado a pagar al colectivo actor un importe menor al percibido un mes anterior incurre en un exceso reglamentario del art. 13 del anexo del decreto n° 933/2009.

En conclusión, como ya se dijera, la resolución n° 813/2018 desatiende lo dispuesto en el bloque de juridicidad, en particular, el art. 13 del anexo del decreto n° 933/2009, *in fine*.

Solo a mayor abundamiento, resta advertir que hasta el dictado de la resolución impugnada (es decir por aproximadamente nueve años), se aplicó la ley y su decreto reglamentario (que garantizaban los incrementos cuya protección persiguió el

legislador), sin que el GCBA invocara su incidencia en el equilibrio financiero de los recursos públicos de la Ciudad.

c. A lo expuesto, debe añadirse que la resolución cuestionada omite que la determinación de los importes (que el GCBA debe entregar a los medios vecinales registrados con sustento en la ley n° 2587) debe ser definida mensualmente conforme lo establecido en la norma reglamentaria.

Ello también se desprende del texto del art. 13 del anexo (decreto n° 933/2018) al prever que “[1]a *contraprestación por publicidad que perciban los Medios Vecinales de Comunicación Social se determina tomando como base de cálculo, para el porcentaje que establece la Ley según el soporte de que se trate, el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tirada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondiente a la anteúltima semana de cada mes*” (el resaltado es propio).

Tal discrepancia fue puesta de resalto por la señora Fiscal de Cámara al dictaminar en el incidente de medida cautelar. En dicha ocasión sostuvo que “...*la demandada ha utilizado un método de cálculo que, por lo pronto, se apartaría de las pautas dadas a tal efecto por el Decreto reglamentario N°933/2009..., el cual, junto con la Ley N° 2587, conforman el bloque de juridicidad al que deben ajustar su actuación los órganos intervinientes...*”, pues dicho cálculo “...*no se estableció en forma mensual, sino semestral*” (fs. 260, incidente n° 1899/2018-1).

Por eso, la fijación de tal importe a través de una compulsa “semestral”, decidida mediante una resolución, no respeta la norma jurídica de rango superior (decreto n° 933/2009). En otras palabras, el decreto reglamentario prevé un mecanismo mensual para definir el valor de la pauta institucional que fue dejado sin efecto por la resolución impugnada al establecer que el precio surge de una compulsa semestral.

A lo señalado, debe agregarse que el sistema de cálculo previsto en la resolución además de desoír las pautas que el órgano superior de la Administración (Jefe de Gobierno) estableció en el marco de su potestad reglamentaria, también desconoció la intención del legislador (expresada en el despacho 0872) de garantizar “...*la actualización permanente de los montos de acuerdo con las fluctuaciones del mercado...*”, premisa que cobra mayor trascendencia en épocas inflacionarias,

especialmente, frente a la valoración que dicha ley hizo de la importancia que revisten los medios vecinales como herramientas de la “...*democratización de la información*” ante la “...*concentración de los grandes medios y la irrupción de los multimedios*”; además de su ponderación como “...*un reaseguro para la vigencia del precepto constitucional de libertad de prensa...*”.

d. A lo manifestado, debe agregarse que si bien el sistema de compulsa no es novedoso ya que fue utilizado en otros contextos vinculados a la publicidad, no fue considerado por la ley n° 2587 y tampoco por el decreto n° 933/2009.

Además, cabe reiterar que la compulsa se confecciona en base a los descuentos ofrecidos por las agencias de publicidad sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista en el medio al momento de la contratación y se realiza semestralmente.

Se evidencia entonces que el régimen previsto en la resolución n° 813/2018 persigue fines diferentes a los contemplados en el aludido bloque de juridicidad, tal como surge de sus considerandos.

Su finalidad fue el equilibrio financiero y la necesidad de contar con mayores recursos mediante la reducción de la pauta institucional que perciben los medios vecinales a través del régimen establecido por la ley y el decreto.

En tal entendimiento inicial, la resolución n° 813/2018 incumple lo dispuesto en el art. 13 del anexo del decreto n° 933/2009, *in fine*.

e. Los argumentos del recurrente referidos a la realidad del mercado publicitario y las prácticas habituales conforme a las cuales se abonan los espacios de publicidad; la evolución de la tarifa bruta de los medios por encima de la inflación y los precios netos que se abonan por debajo de aquella; el incremento en la inversión en medios vecinales por encima de los índices inflacionarios; la ficción que genera hacer foco en la tarifa bruta; y las alegaciones respecto a la insustentable política de apoyo a los medios vecinales o, por lo menos, su inconsistencia con otras necesidades de comunicación del Gobierno, no son cuestiones que justifiquen –mediante una norma de rango inferior (resolución)- apartarse del bloque de juridicidad conformado por reglas de rango superior (ley y decreto), sobre todo cuando, además, no ha acreditado la relación de

tales cuestiones con los expresos términos de la ley n° 2587 y de su decreto reglamentario n° 933/2009.

Sin perjuicio de que la recurrente se ha limitado a enunciar esas consideraciones sin alegar y probar sus fundamentos, cabe advertir que aun cuando hipotéticamente lo hubiera podido demostrar, no hubiera sido el Poder Judicial el órgano con competencia para apartarse de dicho bloque normativo (ley y decreto respectivo), salvo que se hubiese planteado su inconstitucionalidad.

Es solo a través de una reforma legal o del decreto que el sistema regulatorio inferior y complementario podría dejar de apoyarse en la ley n° 2587 y su decreto reglamentario n° 933/2009.

En otras palabras y si bien es una obviedad, toda vez que el pago de la pauta institucional a los medios vecinales de comunicación social proviene del presupuesto de la Ciudad y la forma de cálculo de las sumas a abonar ha sido determinada por el legislador en la ley n° 2587 y reglamentadas por el señor Jefe de Gobierno mediante el decreto n° 933/2009, excede las competencias del Poder Judicial expedirse sobre la conveniencia o el mérito de dichas decisiones, en la medida en que se respete el principio de legalidad y de jerarquía normativa.

Dicho de otra manera, no es función del poder judicial definir la política pública adoptada en la materia y la determinación de las prioridades, siendo esa una función reservada al legislador que debe ser ejecutada -dentro de ese marco- por el Ejecutivo.

f. No debe perderse de vista, a mayor abundamiento, que la ley n° 2587 puntualmente regula –cf. su art. 1°- la contraprestación publicitaria de los Medios Vecinales de Comunicación Social con el GCBA; es decir, dicho régimen jurídico no alcanza a otros medios de comunicación que no sean los medios vecinales.

Por eso, se les aplica reglas jurídicas propias que han sido dictadas a su respecto, sin poder hacerse extensivos otros preceptos, máxime cuando estos resultan menos favorables al reconocimiento y extensión de los derechos reconocidos expresamente a su favor por el legislador.

En otras palabras, se trata de un régimen propio, específico y limitado a estos últimos que, conforme la mencionada ley, poseen la característica de ser gratuitos y

tienen por misión la difusión de información de interés público relacionada con la ciudad y sus habitantes.

g. Finalmente, en tanto los medios vecinales tienen un “...*rol social, cultural y político, cuestiones tan fundamentales para todos los ciudadanos porteños de la CABA*” (conforme ley n° 5919 mediante la cual se estableció el "Día de los Medios Vecinales de Comunicación Social" en el ámbito de nuestra Ciudad, énfasis añadido), rige respecto de los derechos reconocidos a los medios vecinales de comunicación social –como vehículos de la cultura local- los principios de no regresividad y de progresividad.

Sobre el primero, esta Sala ya ha dicho que se trata de una garantía sustantiva del nivel de satisfacción alcanzado de un derecho económico, social o cultural. También, se señaló que constituye una limitación a los poderes políticos impuesto por el bloque de convencionalidad que prohíbe adoptar decisiones que deroguen o reduzcan el nivel de goce alcanzado (cf. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional. Estudios del Puerto, CABA, 2006, pág. 58 y ss.).

También ha sostenido en relación con el principio de progresividad que “...*si bien alude a la noción de gradualidad en la satisfacción plena de los derechos sociales no debe servir para desvirtuar el compromiso internacional asumido por los Estados como firmantes del Pacto de garantizar un mínimo o umbral en ese proceso de desarrollo y avanzar en la mayor medida posible*” (cf. Sala I CAyT, “De Carlo Juan José Daniel c/ GCBA s/ empleo público (no cesantía ni exoneración)”, expter. N° 4991/0, 8/8/2014, voto del juez Carlos F. Balbín).

A su vez, la Corte señaló sobre el principio de no regresividad que este impide “...al legislador la posibilidad de adoptar injustificadamente medidas regresivas, no sólo es principio arquitectónico del Derecho Internacional de Derechos Humanos sino también una regla que emerge de nuestro propio texto constitucional en la materia” (CSJN, “Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/acción de amparo”, 24/11/2015, Fallos: 338:1347), principio claramente aplicable en el ámbito reglamentario del Poder Ejecutivo.

XVII. A partir de las consideraciones realizadas, es dable concluir que la resolución n° 813/2018 no se ajusta al bloque normativo que regula la materia (conformado por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009) incurriendo en un exceso reglamentario, en la medida en que ha modificado –por un lado- el alcance dado por el legislador al art. 13 de la ley n° 2587 y su reglamentación por el decreto n° 933/2009 cuando alude al “*valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” que no coincidan con un precio promocional o al que se le aplique un descuento de cualquier naturaleza. Y, por el otro, al haber establecido que los importes se calculan semestralmente en lugar de mensualmente (cf. decreto n° 933/2009, Anexo, art. 13).

Tampoco se ajusta la regla jurídica que dispone que “...*la Pauta Institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido*” (art. 13, *in fine*, anexo del decreto n° 933/2009).

Pues bien, es dable insistir que la resolución administrativa debe necesariamente subordinarse a la ley y al decreto que reglamenta. Así las cosas, las facultades reglamentarias asignadas a un órgano inferior del Poder Ejecutivo respecto de los actos de la Legislatura y del Jefe de Gobierno no incluyen la posibilidad de modificar el alcance de estos. Admitir lo contrario atenta, por un lado, contra la regla constitucional que impide alterar el espíritu de la ley con excepciones reglamentarias; y, por el otro, el principio de jerarquía (la resolución frente al decreto reglamentario).

Es más, no modifica la afirmación precedente las argumentaciones vinculadas a la necesidad de resguardar el equilibrio de las finanzas públicas toda vez que ha sido el decreto reglamentario quien –a la luz del marco legal- consideró pertinente fomentar, proteger y garantizar la actividad de los medios vecinales mediante la implementación de un mecanismo de cálculo de la pauta institucional a percibir por tales medios que es claramente menos restrictivo que el impuesto por medio de la resolución aquí impugnada.

En el supuesto descrito, el órgano inferior ha excedido su facultad reglamentaria al establecer una modalidad que desconoce la acepción sustantiva del bloque de juridicidad aplicable a la especie en tanto fija un sistema que es contradictorio con aquel, al punto de dejar sin efecto el decreto reglamentario y desconocer los fines que la Legislatura tuvo en consideración al momento de sancionar la ley n° 2587.

Por lo manifestado, es razonable concluir que la resolución n° 813/2018 es inconstitucional por transgredir los arts. 10 y 102, CCABA.

Ello conduce a rechazar el recurso de apelación deducido por el GCBA y confirmar la sentencia de grado, con costas a la vencida (arts. 26, ley 2145 –t.c. 2018- y 62, CCAyT).

Voto de la jueza Fabiana H. Schafrik de Núñez:

VII. Ahora bien, ante todo, se advierte que el recurso de apelación del accionado es una réplica de la contestación de demanda obrante a fs. 268/278. En otras palabras, el recurrente se ha limitado a reiterar los planteos allí esgrimidos sin realizar un desarrollo crítico del decisorio apelado.

Ante ello, esta Sala sostuvo en reiteradas oportunidades que “... ‘*memorial*’ se denomina al escrito de fundamentación de la apelación concedida en relación, debiendo interpretárselo como sinónimo de ‘*expresión de agravios*’, en lo que atañe a su naturaleza y requisitos legales. Como tal constituye una verdadera ‘*demanda de impugnación*’, que fija los límites de los agravios y el respectivo conocimiento del recurso por el Tribunal, debiendo contener la crítica concreta y razonada de las partes del fallo que el apelante considere equivocadas” (Fenochietto “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, comentado, anotado y concordado” tº II, año 1999, Ed. Astrea, pág. 35).

Asimismo, ha dicho que: “*El contenido u objeto de la impugnación lo constituye la crítica precisa de cuáles son los errores que contiene la resolución, sea en la apreciación de los hechos o en la aplicación del derecho. Crítica razonada, que no se sustituye con una mera discrepancia, sino que implica el estudio de los considerandos del juzgador, demostrando a la Cámara las equivocadas deducciones, inducciones, conjeturas u omisiones sobre las distintas cuestiones resueltas. (...) La parte del fallo no impugnado o criticado insuficientemente, como sanción al recurrente, quedará consentida, pues reiteramos, la demanda de impugnación viene a determinar los agravios y capítulos que se someten a la Cámara...*” (obra citada, pág 98/99).

Más aún, recordó que “[e]n el escrito de expresión de agravios no basta remitirse a lo expuesto en presentaciones anteriores; tal requisito es de sólida base dado que no resultaría razonable exigir al magistrado fundamentación adecuada en su sentencia y permitir reproducir al apelante, alegaciones anteriores que, precisamente fueron replicadas en el fallo (CNCiv, Sala C, 10/6/80)” –cf. esta Sala, *in re*, “Hufenbach, Adriana Marta c/ GCBA y otros s/ queja por apelación denegada”, expte. EXP 19772/5, 29 de abril de 2013; “GCBA c/ Jervo SA -Caix Club- s/ Ej. Fisc. - Ing. Brutos Convenio multilateral”, expte. EJF 185191/0, 2 de diciembre de 2013; “ABC SA c/ Obra social de la Ciudad de Buenos Aires s/ Cobro de pesos”, expte. EXP 46069/0, 14 de julio de 2014, entre otros).

Asimismo, esta Sala afirmó que “Si el apelante no rebate, punto por punto, los errores u omisiones del juez de primer grado o sus fundamentos, corresponde tener por desierto el recurso interpuesto (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala F, 23/10/1981, “Alba Rodiño, María A. c. Tomás Robino, Oscar”, LL 1983-B, 768)” –cf. esta Sala, *in re*, “ABC SA c/ Obra social de la Ciudad de Buenos Aires s/ Cobro de pesos”, expte. EXP 46069/0, 14 de julio de 2014, entre otros).

En otros términos, no se advierte una argumentación clara e idónea contra la validez del pronunciamiento apelado toda vez que el demandado omitió refutar en concreto los fundamentos de la sentencia judicial cuestionada que considera equivocados.

VIII. Si bien lo expuesto en el considerando previo resulta suficiente para rechazar la apelación interpuesta, la trascendencia de lo decidido (declaración de inconstitucionalidad de la resolución n° 813/2018) amerita adentrarse al análisis de la materia debatida.

IX. Ante todo, es necesario destacar que si bien la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo es una facultad propia por imperio constitucional (art. 102, CCABA), su ámbito de actuación está delimitado por el bloque de juridicidad, es decir, la ley a reglamentar, el resto del ordenamiento legal, así como las normas y principios constitucionales.

La Corte Suprema sostuvo que “...por amplio que se considere el ámbito de autonomía que el Poder Ejecutivo puede ejercer en esa materia, cabe tener presente que el poder de reglamentación no llega nunca a consentir la desnaturalización del derecho...” (CSJN, “Franco, Rubén Oscar y otros c/ Estado Nacional (Mrio de Defensa) s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de seguridad”, Fallos 322:1868, 19/8/1999).

En otras palabras, el límite constitucional de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo está dado por la obligación de no alterar el espíritu de la ley con excepciones, es decir, la norma reglamentaria debe respetar las situaciones jurídicas reguladas por el Poder Legislativo.

Sentado lo anterior, debe recordarse también que, conforme el art. 101, CCABA, “[l]os Ministros no pueden tomar por sí solos resoluciones, excepto las concernientes al régimen económico y administrativo de sus respectivos Ministerios y a las funciones que expresamente les delegue el Gobernador”.

En ese marco, es posible sostener que los ministros (como los restantes funcionarios inferiores) solo pueden dictar resoluciones referidas al régimen económico y administrativo de su cartera y que, incluso en ese limitado ámbito, tales resoluciones deben respetar las reglas superiores, es decir, la ley y el decreto reglamentario. De lo contrario se daría la paradójica situación de que una resolución emitida por un funcionario de menor jerarquía que el Jefe de Gobierno prima sobre el decreto dictado por este, cuando –en verdad- aquel solo puede regular cuestiones administrativas y económicas complementarias a las reguladas por el decreto con la finalidad de definir los detalles necesarios para poner en ejecución la ley.

En otras palabras, la resolución no puede dejar sin efecto las pautas de ejecución establecidas por el decreto, por ser este una regla superior a aquella.

X. Ahora bien, corresponde determinar cómo deben ser interpretadas las reglas jurídicas a fin de arribar a la solución más justa del caso dentro del marco jurídico aplicable.

Sobre el particular, es preciso recordar que conforme el art. 2° del Código Civil y Comercial “...la ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre

derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento”, es decir, recurre al método de interpretación integral.

Sentado lo anterior, vale recordar cuáles fueron los motivos que condujeron a la sanción de la ley n° 2587.

El proyecto de ley consideró a los medios vecinales de comunicación social como herramientas de la “...*democratización de la información*” frente a la “...*concentración de los grandes medios y la irrupción de los multimedios*”. También se los mencionó como “...*un reaseguro para la vigencia del precepto constitucional de libertad de prensa*”. Reconoció que no se dedican solamente a la comunicación, sino que “...*su acción es social, cultural y política, buscando siempre el bien común para los vecinos de su barrio*”. Se sostuvo que son “... *los portadores del ‘fomentismo’ vecinal a través de su compromiso informativo por un lado y su rol de actor social por el otro*”.

Allí, también se explicó que a mediados de los años '90 un grupo de editores barriales impulsaron la creación de una legislación local que reconociera su rol profesional y social, jerarquizando su actividad, fruto de lo cual se sancionó la ordenanza n° 52360 que, pese a haber sido aprobada en 1997, comenzó a aplicarse recién en el año 2003 cuando fue reglamentada por el decreto n° 796/2002; momento en el cual también se puso en funcionamiento el Registro de Medios Vecinales en el ámbito de la Subsecretaría de Comunicación Social.

Dicha ordenanza, entre otras cosas, dispuso el otorgamiento del 4% del presupuesto asignado a la difusión de la gestión de Jefatura de Gobierno, mediante pauta publicitaria.

Se advirtió que, durante los años 2003, 2004 y 2005, la aplicación de la Ordenanza N° 52.360 sirvió como fomento y crecimiento de la actividad; la que se vio favorecida con el proceso de descentralización y con la creación de los gobiernos comunales.

La iniciativa destacó que para los tiempos que “...*se avecinan será necesario un mayor perfeccionamiento y profesionalización del periodismo barrial que redundará en una prensa de mayor calidad y en la generación de nuevos puestos de trabajo en el ámbito periodístico vecinal*”. Por eso, consideró necesario establecer nuevos estímulos de acuerdo al trabajo y compromiso que realice cada medio.

El Despacho 0872 recogió la intención de motivos descripta anteriormente. Explicó, además, que la ordenanza señalada cumplió con creces su objetivo de promover la pluralidad de voces ya que *“...los medios barriales, siempre que cumplieran los requisitos establecidos por la norma, obtuvieron publicidad del GCABA de manera continua, con independencia de la voluntad del gobierno de turno”*; ello en el marco de una política activa desde el Estado de defensa de la libertad de prensa y de expresión.

En dicha presentación, asimismo, se puso de manifiesto que la publicidad oficial actuó como verdadero respaldo para los medios, pues frenó el proceso de cierre de muchos de ellos, proceso que había comenzado a concretarse debido a las nuevas crisis económicas y la presencia avasallante de los grandes grupos empresarios de la comunicación. En ese marco, se destacó que los objetivos que perseguía el espíritu de la ordenanza se alcanzaron.

No obstante se advirtió que toda regla es perfectible y que aquella norma presentaba una en particular: *“...la determinación del monto que se destinaría concretamente al apoyo publicitario y el reconocimiento de la calidad de la producción”*.

Se dijo que *“[c]on el fin de evitar que la pauta publicitaria oficial pueda ser utilizada para premiar o castigar a determinados medios y ante el proceso de descentralización administrativa que se plantea en la Ciudad a partir de la sanción de la Ley N° 1.777 de Comunas”* era necesario un nuevo y más completo marco legal para la actividad de los medios vecinales.

Entre las principales modificaciones que se proponen, el despacho 0872 incluyó la referida al valor de la publicidad que el GCABA debe asignar a cada medio vecinal, para lo cual *“...establece un sistema cierto de porcentajes sobre el precio más bajo de la página 7 (siete) del diario de alcance nacional de mayor tiraje en la Ciudad de Buenos Aires (actualmente el diario ‘Clarín’ del cual se tomó el cuadro tarifario de esa página de lunes a jueves) y se precisa con exactitud la partida presupuestaria a la que debe imputarse esta erogación”*.

Añadió sobre el particular: *“...de esta manera se garantiza la actualización permanente de los montos de acuerdo con las fluctuaciones del mercado y se supera la incertidumbre del monto a percibir dada la fijación de topes, mas no de cifras ciertas,*

que contiene la Ordenanza. Asimismo, para la determinación de los porcentajes se tomó en cuenta el soporte de cada medio, estipulando una tarifa única para los impresos y las radios, otra para los programas de radio y una tercera para las páginas web, lo cual evita posibles arbitrariedades o discriminaciones dentro de cada categoría de medios”.

Pues bien, en el contexto descripto, cabe realizar las siguientes consideraciones.

a. La ley n° 2587 expresamente previó –en cuanto aquí importa- que “[l]a tarifa publicitaria que perciben mensualmente los Medios Vecinales de Comunicación Social es la que resulta de aplicar los porcentajes que se establecen en este artículo al valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según su soporte” (art. 13, el resaltado es propio).

Tal como el juez de grado y la señora Fiscal ante la primera instancia destacaron, la ley no hizo alusión al valor más bajo “que el Gobierno paga” por el mencionado espacio publicitario.

Vale señalar que la recurrente convalida la apreciación de esta Alzada al advertir que el precio que abona el Gobierno por publicidad en el diario Clarín no es el valor bruto publicado en el tarifario de ese matutino, “...sino el resultante de una compulsa de precios, estando fijado el mismo en la actualidad en un 81% (al momento de la Resolución era del 83%) del valor bruto publicado en el tarifario, adjudicado a la central de medios Sentidos S.A.” (énfasis añadido, fs. 350).

Este alcance no surge de la letra de la ley y tampoco se infiere de la intención del legislador.

Nótese, por un lado, que como ha dicho de modo continuado la Corte Suprema “[l]a primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador; cuya fuente inicial es la letra de la ley y, en tanto la inconsecuencia del legislador no se supone” (CSJN, “Boggiano Antonio c/ Estado Nacional- Ministerio de Desarrollo social s/ Otros”, 16/03/2016, Fallos: 339:323). En otras palabras, “[e]n principio no cabe presuponer la inconsecuencia o la imprevisión del legislador” (CSJN, D. de P. V., A. c/ O., C. H. s/ impugnación de paternidad”, 01/11/1999, Fallos: 322:2701).

Por el otro, la intención que se desprende del despacho 0872 (descrito más arriba) fue establecer un sistema que respaldara a los medios vecinales contra posibles crisis económicas o financieras; que resultara transparente y previsible; basado en una pauta objetiva; y que garantizara la actualización permanente de los montos de acuerdo con las fluctuaciones del mercado. De lo expuesto, surge que los valores sobre el que se asienta la resolución impugnada (equilibrio financiero de los recursos públicos) desatienden los conceptos enumerados, tenidos en cuenta al sancionar la ley.

b. Expuesto lo anterior, es necesario observar que el decreto n° 933/2009 del Jefe de Gobierno se limitó a fijar los detalles y pormenores de la ley que resultaban necesarios para su ejecución, dándole mayor transparencia y objetividad al mecanismo legalmente establecido.

A ese fin, por un lado, definió sobre qué ediciones debía calcularse ese valor (el correspondiente a la anteúltima semana de cada mes); y, por el otro, delimitó que aquellas no debían coincidir con un precio promocional producto de rebajas o descuentos. También previó que la pauta institucional no podía ser inferior al mayor valor percibido previamente por los medios vecinales.

En el primer caso, se trata obviamente de una pauta necesaria para la implementación de la ley. De no haberla establecido, cabría preguntarse sobre qué edición podría haberse calculado ese valor.

En el segundo aspecto, el decreto no hizo más que reflejar la intención del legislador al resguardar los fines que justificaron la modificación que la ley n° 2587 produjo sobre la ordenanza n° 52.360, esto es, continuar con el respaldo a estos medios frente a las crisis económicas; así como establecer un método objetivo y preciso.

Entonces, de sus términos se desprende que la regla inferior (decreto) respetó la norma superior (ley) al fijar que ese valor no podía extraerse de un día de aquella semana que coincidiera con un precio promocional (por descuento o rebaja de cualquier naturaleza aplicados sobre el valor normal, habitual y corriente).

Es más, el sistema reglamentado por el Ejecutivo en cumplimiento de la intención del legislador propendió a evitar que las cifras a percibir puedan verse (de alguna manera) disminuidas por cuestiones propias de las prácticas comerciales (y que, por lo tanto, exceden la labor de los medios vecinales) –nótese a ese fin el art. 13 del

decreto, *in fine*, donde se establece que debe tenerse en cuenta que la pauta institucional no puede ser inferior al mayor valor percibido como modo de evitar que las fluctuaciones del mercado pudieran afectar el trabajo de los actores-.

En síntesis, el decreto n° 933/2009 no contradice la letra de la ley y resguarda la intención del legislador al sancionar la ley n° 2587.

Al respecto, la Corte Suprema sostuvo que “[e]l decreto... no importó un exceso reglamentario por parte del Poder Ejecutivo Nacional ya que son válidos los decretos que se expiden para la mejor ejecución de las leyes, cuando al norma de grado inferior mantenga inalterable los fines y el sentido con que la ley haya sido sancionada” (CSJN, “Trenes de Buenos Aires S.A. c/ AFIP- D.G.I. s/impugnación de deuda”, 17/10/2018, Fallos: 341:1390).

XI. Sentado entonces que el plexo conformado por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009 se ajusta a derecho, en tanto este último no constituyó un exceso reglamentario de aquella, cabe determinar si la resolución n° 813/2018 respeta los parámetros previstos en dichas reglas jurídicas o, por el contrario, incurre en un exceso reglamentario como afirmó la actora y concluyó el *a quo*.

A tal fin, debe recordarse que la mentada resolución determinó que para fijar la tarifa publicitaria de los medios vecinales de comunicación social debe aplicarse el “...valor resultante de la *Compulsa Semestral de Precios de la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad...*” (art.1°), para lo cual “[l]a *Dirección General de Planeamiento de Medios incluirá al diario pago de mayor tiraje en la Ciudad dentro de los medios a compulsar semestralmente*” (art. 2°).

A su vez, es necesario destacar que dicha norma, en sus considerandos, expone que “...de acuerdo a lo previsto por la *Compulsa de Precios, la tarifa publicitaria será la que surja de aplicar el mejor descuento ofrecido por los oferentes, sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista por el medio al momento de la contratación*” (considerando 6°).

Además, de allí se desprende que la medida obedece a la variación de precios registrada en la economía nacional durante los últimos años, circunstancia que implicó un incremento periódico en los precios de la publicidad en medios gráficos y con ello el valor de la página 7 del diario de mayor tiraje de la Ciudad (considerando 7°) y que “...

a fin de mantener el equilibrio financiero en resguardo de las finanzas públicas, resulta conveniente establecer que la tarifa publicitaria mensual que reciban los Medios Vecinales... sea la que surja de aplicar el valor resultante de la Compulsa de Precios, esto es el que efectivamente abona el Gobierno de la Ciudad...” (considerando 8°).

a. En primer orden, del detalle previo se desprende –tal como destacó la señora Fiscal de Cámara en el incidente n° 1899/2018-1, fs. 260 vta.- que “...*el objeto del nuevo modo de cálculo de la tarifa publicitaria era reducir el precio a fin de lograr un equilibrio financiero*”.

Esa reducción del precio, teniendo en cuenta las características que la ley exige a los medios vecinales que resulten beneficiarios de la pauta institucional, en particular, su carácter gratuito (art. 2° , ley n° 2587), permiten sostener -ante todo- que las mermas dinerarias que sufran como consecuencia de la reducción del pago en concepto de pauta institucional (impuesta con la finalidad de alcanzar un equilibrio financiero para la demandada) colocan el ejercicio de la actividad de los medios vecinales en una situación de riesgo, máxime teniendo en cuenta que el propio decreto reglamentario n° 933/2009 –a fin de evitar dicho riesgo- habría establecido que “...*la Pauta Institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido*” (art.13, anexo).

En efecto, a los fines de establecer el valor de la pauta institucional, la resolución recurre a un sistema (compulsa de precios) que se basa en el mejor descuento propuesto por los oferentes sobre la tarifa bruta vigente prevista al momento de la contratación.

Se observa pues una seria divergencia entre la resolución y el bloque de juridicidad conformado por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009, pues la compulsa de precios constituye justamente un sistema donde los proveedores ofrecen descuentos sobre las tarifas de los medios de comunicación, quedando entonces tales rebajas incluidas, en principio, dentro del concepto “descuento de cualquier naturaleza” y es sobre esa suma (tarifa bruta menos descuento ofrecido) sobre la que se calcula la pauta institucional a pagar a los medios vecinales.

En síntesis, la resolución impugnada no respeta el art. 13, anexo, decreto n° 933/2009 en cuanto exige que la determinación de la base de cálculo no debe realizarse

sobre ediciones que coincidan con un precio promocional (es decir, un precio rebajado o al que se le aplicó una rebaja “de cualquier naturaleza”).

b. En segundo término, se observa que -más allá de las intenciones que pudieron perseguirse con la modificación realizada por medio de la resolución n°813/2018-, lo cierto es que aquella finalidad desatiende los objetivos de fomento y asistencia que el plexo normativo conformado por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009 reconocen a favor de los medios vecinales; ello, al disminuir las sumas que en concepto de pauta institucional dichos medios perciben y al colocarlos en una situación de riesgo económico y laboral como consecuencia de la merma de ingresos.

Nótese que el GCBA justificó la modificación al régimen previsto por la ley y su decreto reglamentario “...*en la búsqueda de un equilibrio financiero en las finanzas públicas*”; ello, al tiempo que advirtió que tal medida resguarda “...*la sustentabilidad en el tiempo de la política de apoyo del Gobierno de la Ciudad a los medios vecinales*” (fs. 235 vta.).

Dicha afirmación permite, por un lado, suponer que la aplicación que hasta el dictado de la resolución se hacía de la ley y su decreto reglamentario garantizaba los incrementos a los que alude el Despacho 0872, aumentos que –según afirma el GCBA aunque no prueba- inciden en el equilibrio financiero de los recursos públicos de la Ciudad. Por el otro, obliga a inferir (consecuentemente) que –cuanto menos en forma ocasional- la utilización del régimen previsto en la aludida resolución importa una disminución de las sumas que los medios vecinales percibirán en concepto de pauta institucional; circunstancia que desatiende el art. 13 del decreto, *in fine*.

En efecto, el bloque de juridicidad conformado por la ley y el decreto impide que los medios vecinales de comunicación social reciban sumas inferiores (en concepto de pauta institucional) a las percibidas en un período anterior; es decir, propugna que aquellos se vean beneficiados con montos mayores; pero no puedan ser perjudicados mediante el pago de menores valores por tal concepto. En tal entendimiento, como ya se dijera, la resolución n° 813/2018 desatiende lo dispuesto en el bloque de juridicidad, en particular, el art. 13 del anexo del decreto n° 933/2009, *in fine*.

c. A lo expuesto, debe añadirse que la resolución cuestionada omite que la determinación de los importes (que el GCBA debe entregar a los medios vecinales registrados con sustento en la ley n° 2587) debe ser definida mensualmente conforme lo establecido en la norma reglamentaria.

Ello también se desprende del texto del art. 13 del anexo (decreto n° 933/2018) al prever que “[l]a *contraprestación por publicidad que perciban los Medios Vecinales de Comunicación Social se determina tomando como base de cálculo, para el porcentaje que establece la Ley según el soporte de que se trate, el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tirada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondiente a la anteúltima semana de cada mes*” (el resaltado es propio).

Tal discrepancia fue puesta de resalto por la señora Fiscal de Cámara al dictaminar en el incidente de medida cautelar. En dicha ocasión sostuvo que “...la demandada ha utilizado un método de cálculo que, por lo pronto, se apartaría de las pautas dadas a tal efecto por el Decreto reglamentario N°933/2009..., el cual, junto con la Ley N° 2587, conforman el bloque de juridicidad al que deben ajustar su actuación los órganos intervinientes...”, pues dicho cálculo “...no se estableció en forma mensual, sino semestral” (fs. 260, incidente n° 1899/2018-1).

Por eso, la fijación de tal importe a través de una compulsa “semestral”, decidida mediante una resolución, no respeta la letra de la norma jurídica de rango superior (decreto n° 933/2009). En otras palabras, el decreto reglamentario prevé un mecanismo mensual para definir el valor de la pauta institucional que fue dejado sin efecto por la resolución impugnada al establecer que el precio surge de una compulsa semestral.

d. A más de lo expuesto, vale reiterar que el GCBA justificó la modificación al régimen previsto en el bloque de juridicidad que rige esta cuestión “...en la búsqueda de un equilibrio financiero en las finanzas públicas” que resguarde “...la sustentabilidad en el tiempo de la política de apoyo del Gobierno de la Ciudad a los medios vecinales” (fs. 274).

Tal afirmación permite, por un lado, suponer que la aplicación que hasta el dictado de la resolución se hacía de la ley y su decreto reglamentario contenía incrementos; y, por el otro, inferir consecuentemente que la implementación del

régimen previsto en la aludida resolución produce una disminución de las sumas que los medios vecinales percibirán en concepto de pauta institucional.

Pero, como ya se dijera, cualquier reglamentación por medio de una regla inferior al decreto que habilite al demandado a pagar a los medios vecinales un importe menor al percibido previamente por aquellos, incurre en un exceso reglamentario del art. 13 del anexo del decreto n° 933/2009; máxime cuando el sistema de compulsas no es novedoso, pues rige –en materia de publicidad- desde hace sendos años (vgr. decreto 57/2007).

Ello evidencia que su aplicación mediante la resolución aquí impugnada, por un lado, no concilia con la intención del legislador. En efecto, de haberlo querido, este lo hubiera establecido en la ley n° 2587; y, por el otro, tampoco acuerda con la del Jefe de Gobierno que no recurrió a ese sistema en el decreto n° 933/2009.

Se observa entonces que el régimen previsto en la resolución n° 813/2018 persigue fines diferentes (equilibrio financiera y necesidad de contar con mayores recursos mediante la reducción de la pauta institucional que perciben los medios vecinales con base en la ley y el decreto) a los contemplados en el aludido bloque de juridicidad, tal como surge de sus considerandos.

e. Los argumentos del recurrente referidos a la realidad del mercado publicitario y las prácticas habituales conforme a las cuales se abonan los espacios de publicidad; la evolución de la tarifa bruta de los medios por encima de la inflación y los precios netos que se abonan por debajo de aquella; el incremento en la inversión en medios vecinales por encima de los índices inflacionarios; la ficción que genera –en palabras del GCBA- hacer foco en la tarifa bruta con la resultante mala aplicación de los recursos públicos; y las alegaciones respecto a la insustentable política de apoyo a los medios vecinales o, por lo menos, su inconsistencia con otras necesidades de comunicación del Gobierno, no son cuestiones que justifiquen –mediante una norma de rango inferior (resolución)- apartarse del bloque de juridicidad conformado por reglas de rango superior (ley y decreto), sobre todo cuando, además, no ha acreditado la interrelación de tales cuestiones con los expresos términos de la ley n° 2587 y de su decreto reglamentario n° 933/2009.

Sin perjuicio de que la recurrente se ha limitado a enunciar esas consideraciones sin demostrar fehacientemente tales alegaciones, cabe recordar que es solo a través de una reforma legal o de la derogación del decreto que el sistema vigente podría dejar de apoyarse en la ley n° 2587 y su decreto reglamentario n° 933/2009.

En otras palabras, excede las competencias del Poder Judicial expedirse sobre la conveniencia o el mérito de dichas decisiones, en la medida en que se respete el principio de legalidad y de jerarquía normativa.

En consecuencia, no se advierte que sea la actuación de la justicia aquella que posterga los beneficios de la comunidad priorizando a los actores y tampoco la que avala una mala aplicación de los recursos públicos, como sostuvo el recurrente.

f. No debe perderse de vista, a mayor abundamiento, que la ley n° 2587 puntualmente regula –cf. su art. 1°- la contraprestación publicitaria de los Medios Vecinales de Comunicación Social con el GCBA; es decir, dicho régimen jurídico no alcanza a otros medios de comunicación que no sean los medios vecinales.

Por eso, se les aplica reglas jurídicas propias que han sido dictadas a su respecto, sin poder hacerle extensivos otros preceptos, máxime cuando estos resultan menos favorables al disfrute de los derechos reconocidos expresamente a su favor por el legislador.

En otras palabras, se trata de un régimen propio, específico y limitado a estos últimos que, conforme la mencionada ley, poseen la característica de ser gratuitos y tienen por misión la difusión de información de interés público relacionada con la ciudad y sus habitantes.

XII. A partir de las consideraciones realizadas, es dable concluir que la resolución n° 813/2018 no se ajusta al bloque normativo que regula la materia (conformado por la ley n° 2587 y el decreto n° 933/2009) incurriendo en un exceso reglamentario, en la medida en que ha modificado –por un lado- el alcance dado por el legislador al art. 13 de la ley n° 2587 y su reglamentación por el decreto n° 933/2009 cuando alude al “*valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” que no coincidan con un precio promocional o al que se le aplique un descuento de cualquier naturaleza.

Y, por el otro, al haber establecido que los importes se calculan semestralmente en lugar de mensualmente (cf. decreto n° 933/2009, Anexo, art. 13).

Tampoco se ajusta la regla jurídica que dispone que “...*la Pauta Institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido*” (art. 13, *in fine*, anexo del decreto n° 933/2009).

Pues bien, es dable insistir que la resolución administrativa debe necesariamente subordinarse a la ley y al decreto que reglamenta. Así las cosas, cabe afirmar que si la autoridad administrativa habilitada a establecer detalles más operativos para la ejecución de la ley que aquellos ya previstos en el decreto reglamentario extralimita sus facultades fijando pautas que no se ajustan al bloque de juridicidad incurre en el dictado de una resolución que debe ser tachada de inconstitucional.

Por lo manifestado, es razonable concluir que la resolución n° 813/2018 es inconstitucional por transgredir los arts. 10 y 102, CCABA.

XIII. En síntesis, conforme el desarrollo realizado en los considerandos previos, corresponde rechazar el recurso de apelación deducido por el GCBA y confirmar la sentencia de grado, con costas a la vencida (arts. 26, ley 2145 –t.c. 2018- y 62, CCAyT).

Disidencia de la jueza Mariana Díaz:

VII. Definido el marco normativo, corresponde analizar los argumentos del recurrente referidos a la inexistencia de exceso reglamentario en la resolución n° 813/2018.

a. Para comenzar, se advierte que la cuestión a dilucidar reside en determinar si –como adujo la apelante- el precio que paga el GCBA (como consecuencia del sistema previsto en la citada resolución) respeta el bloque de juridicidad conformado por el art. 13 de la ley n° 2587 y su decreto reglamentario n° 933/2009.

b. En ese marco, es preciso adelantar que no surge de manera manifiesta que las previsiones contenidas en la reglamentación objetada se aparten de los lineamientos establecidos en la ley n° 2587. Ello así, pues no se advierte que constituya un acto que

en forma actual lesione con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta los derechos constitucionales que los actores dicen tener vulnerados. En efecto, tal como afirma la señora Fiscal ante la Cámara a fs. 377 vta., no se encuentra “...suficientemente configurada la manifiesta arbitrariedad de la resolución N° 813/18, recaudo de ineludible verificación para que pueda prosperar esta acción de amparo (conf. Art. 14 CCABA)”.

b.1. Cabe insistir: la ley establece que la tarifa publicitaria que deben percibir los medios vecinales se calcula sobre el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad. Por su parte, la resolución impugnada dispone que ese valor más bajo es el que surge de la compulsa semestral de precios de esa misma página siete.

Así las cosas, a partir del texto de la ley y de la descripción precedente, no es posible concluir que la resolución vulnera el parámetro establecido en la norma superior, pues el importe que surge de la compulsa semestral es el más bajo que exige dicha regla.

En efecto, la resolución cuestionada apunta justamente a determinar de modo claro y fehaciente el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete del diario de mayor tiraje (Clarín), a fin de dar contenido concreto a la pauta específica que prevé la ley n° 2587.

A fin de brindar mayores precisiones, es dable observar que la ley n° 2095 (t.c. 2018) tiene por objeto establecer “... las normas básicas que contienen los lineamientos que debe observar el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los procesos de compras, ventas y contrataciones de bienes y servicios, y regular las obligaciones y derechos que se derivan de los mismos” (art. 1°), siendo que su aplicación abarca a “... todo el Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conformado por las siguientes: a. La Administración Central, entes descentralizados, entidades autárquicas y cualquier otra entidad que pudiera depender del Poder Ejecutivo de la Ciudad y las Comunas; b. El Poder Legislativo; c. El Poder Judicial; d. Los órganos creados por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; e. Las Empresas y Sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales

donde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”, y excepciona de su aplicación a “...los organismos o entidades cuyo financiamiento no provenga en forma habitual del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos” (art. 2°).

A ello debe añadirse que, en materia de contrataciones de espacios publicitarios en general, el GCBA se rige por las resoluciones n° 8513/SCS/2014, 197/SECM/2016 y 52/SECM/2018 (reglamentarias de la ley n° 2095 y sus modificatorias) que establecen a ese fin el sistema de Compulsa Semestral de Precios.

La resolución n° 197/SECM/2016 –modificatoria de la resolución n° 8513/SCS/2014-, en sus considerandos, advierte que el decreto n° 95/14 (reglamentario de la ley n° 2095) resulta de “...aplicación obligatoria a todos los procedimientos de compras, ventas y contrataciones de bienes o servicios en los sectores involucrados en el artículo 2° de la ley mencionada”.

A su vez, en el art. 1° de su anexo, dispone que “[l]a *compulsa semestral de Precios* tiene por objeto la selección de los adjudicatarios en el proceso de contratación de servicios de publicidad y producción de material publicitario del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Asimismo, ese artículo indica que la aludida compulsa “...se confeccionará en base a los descuentos ofrecidos sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista por el medio al momento de la contratación”.

El art. 2° del Anexo, por su parte, establece que “[l]a compulsa abarcará los servicios de publicidad y la producción de material publicitario en los medios de televisión, radio, cine, vía pública y gráfica, determinados por la Dirección General de Planeamiento de Medios de acuerdo a los criterios observados en el mercado publicitario y detallados en la Planilla de Cotización prevista para cada uno de ellos”.

A su turno, el art. 3° dispone que “[l]os oferentes deberán cotizar un descuento en porcentaje sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista por el medio al momento de la contratación, de conformidad a la Planilla de Cotización. Los descuentos deberán ser consignados exclusivamente en porcentajes, no pudiendo tomarse a los efectos de la comparación y elaboración de la compulsa ningún costo neto. Los oferentes deberán realizar sus propuestas, separadamente, según el medio por el cual estén compulsando, ya sea televisión, radio, cine, vía pública o gráfica. Las ofertas consistirán en un descuento por cada servicio ofrecido, el cual se estipulará en la Planilla de Cotización,

cuyo valor será fijado por la Dirección General de Planeamiento de Medios al momento de la invitación a cotizar”.

Por su parte, la posterior resolución n° 52/SECM/2018, en sus considerandos, detalla que –conforme el art. 2° del decreto n° 258/2014- la Secretaría de Comunicación Social es la autoridad de aplicación del régimen relativo a la materia de publicidad y material publicitario y dicta las normas reglamentarias, operativas e interpretativas que fuesen necesarias para su mejor aplicación. Añadió que, de acuerdo a lo previsto en los arts. 10 y 29 de la ley n° 5460, la Secretaría de Medios tiene por objetivo planificar, ejecutar y administrar las contrataciones que en materia de publicidad realicen las distintas áreas del Poder Ejecutivo.

El anexo de la resolución n° 52/SECM/2018 prevé que el procedimiento de contratación de servicios de publicidad oficial y material publicitario rige para los siguientes sistemas de medios: televisión, radio, cine, vía pública, gráfica y medios digitales (art.1°). A ello añade, en el art. 2°, que la contratación de publicidad se realiza mediante los procedimientos de: compulsas, exclusividad, especialidad y urgencia.

En el art. 8°, la resolución citada señala que “[l]os oferentes deberán cotizar un descuento exclusivamente en porcentaje sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista para el medio al momento de la contratación, no pudiendo tomarse a los efectos de la comparación y elaboración de la compulsas ningún costo neto...”. Y agrega: “Las ofertas consistirán en un descuento por cada servicio requerido por la Subsecretaría de Comunicación Social...”.

Con sustento en este régimen, el precio que paga el Gobierno en concepto de tarifa publicitaria es el que resulta de aplicar el mejor descuento ofrecido por los oferentes sobre el precio de la tarifa bruta vigente prevista para el medio.

Pues bien, mediante la resolución n° 813/2018 el Subsecretario de Comunicación Social aprobó la aplicación de la aludida compulsas –sobre la referida página 7 del diario de mayor tiraje en la Ciudad- a los fines de fijar la tarifa publicitaria y a cuyo fin incorporó al diario pago de mayor tiraje dentro de los medios a compulsar semestralmente (art. 2°).

Así las cosas, tal como lo señala el dictamen fiscal (citando al recurrente), la resolución impugnada “...adoptó una fórmula que... refleja el precio real, normal, habitual y corriente que la Ciudad paga por la publicidad que difunde a través de ese

diario...”; suma que además resulta habitualmente –por la práctica misma de la actividad publicitaria- inferior a la que se fija en el tarifario del medio oferente, por estar siempre y de modo normal y corriente sujeta a descuento siendo esa la regla que rige este mercado.

En otras palabras, es dable concluir (más allá de otras posibles interpretaciones del decreto n° 933/2009) que no se evidencia que este aspecto de la resolución cuestionada constituya efectivamente un exceso reglamentario en detrimento de la ley sino simplemente la interpretación plena de las reglas que incluye no solo su literalidad sino también la consideración del contexto dentro de la cual aquellas deben regir.

En efecto, la compulsa concilia con el precio más bajo que el GCBA abona por la página 7 del diario en cuestión y surge de una interpretación integral del plexo normativo que rige la materia (esto es, la adquisición de espacios publicitarios para la pauta institucional en los medios de comunicación). Es más, de conformidad con la opinión de la señora Fiscal, tal resolución “...*apunta a lograr una mayor aproximación al término ‘valor más bajo’ previsto por la Ley 2587, a la luz de la realidad del mercado publicitario –caracterizado por su volatilidad y dinamismo-, y la forma en que en aquel se pactan los valores de los espacios publicitarios*” (fs. 378 vta.).

La compulsa de precios evidencia que existe una manera de establecer el “valor más bajo” que respeta los límites previstos en la regla de mayor rango (la ley) a la luz de la realidad del mercado publicitario.

Esta clara adecuación de la resolución a la ley es la que impide considerar la configuración de un exceso reglamentario. No puede haberlo cuando la norma inferior reglamentaria se ajusta a la ley que pretende reglamentar. Por el contrario, la resolución no se aparta de los lineamientos dados por la ley n° 2587 sino que se ajusta cabalmente a ellos.

b.2. Sentado lo anterior, toca analizar la relación que se presenta entre. Al respecto, la actora sostiene que aquella desatiende la letra de este último, pues sería el decreto n° 933/2009 el que establecería un sistema de liquidación más beneficioso que el contemplado por el legislador.

En efecto, los accionantes impugnaron aquella resolución con sustento en que mientras el decreto reglamentario de la ley n° 2587 previó que la base de cálculo de la

contraprestación por publicidad que deben percibir los medios vecinales no puede coincidir con una edición que contenga un precio promocional (producto de rebajas o descuentos de cualquier naturaleza); la resolución –según su criterio, en contraposición con la regla superior (decreto)- admitió un sistema (compulsa de precios) que se caracteriza por ofertar los mayores descuentos posibles a fin de resultar beneficiado por la contratación. Y es sobre dicha base reducida que –en palabras de los demandantes- el GCBA determinará los valores que percibirán los medios vecinales en concepto de pauta institucional.

Así planteada la cuestión, se observa que una cosa es la exigencia normativa de que la base de cálculo de la pauta institucional que reciban los medios vecinales deba sustentarse en una edición sin descuentos y otra diferente es que, a partir de dicha base sin descuento, se realice la compulsa semestral que permitirá establecer el valor más bajo de la página siete del diario de mayor tiraje en la Ciudad sobre la cual se calcularán las cifras a percibir por los medios vecinales en concepto de pauta institucional.

En tal interpretación, no se advierte transgresión al decreto n° 933/2009 por parte de la resolución cuestionada.

Sin perjuicio de que el modo de conciliar las reglas en juego evidencia la inexistencia de contradicción entre el decreto y la resolución, solo a mayor abundamiento cabe coincidir con el Ministerio Público Fiscal en cuanto reconoce, por un lado, que la necesidad de conciliar las reglas en juego como un todo, *“...impide reducir el análisis de la cuestión a una interpretación literal y lineal de una porción de solo una de las normas que integran el bloque de legalidad concernido y lleva a preferir una hermenéutica que considere el conjunto de normas de distinta naturaleza y jerarquía que componen el sistema”*; y, por el otro, que *“...no puede considerarse vulnerado el bloque de legalidad sub examine por la existencia de posibles discrepancias entre dos normas reglamentarias de distinto rango, cuando en esencia la de menor jerarquía tiende a traducir más fielmente los términos de la ley formal que da el marco en la materia y cuando, además, el Decreto 933/09 también alude al ‘valor normal, habitual y corriente’ del espacio publicitario”* (fs. 379).

El análisis precedente coincide con la doctrina de la Corte que determina que *“[l]a primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley y, en tanto la*

inconsecuencia del legislador no se supone, la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de sus preceptos” (CSJN, Boggiano, Antonio c/ EN – Mterio. de Desarrollo Social s/ Otros”, 16/03/2016, Fallos: 339:323).

En análogo sentido, el Máximo Tribunal Federal afirmó que “[l]a adecuada hermenéutica de la ley debe buscar el sentido que la torne compatible con todas las normas del ordenamiento vigente, del modo que mejor se adecue al espíritu y a las garantías de la Constitución Nacional” (CSJN, “Echavarría, Ana María Lourdes c/ Instituto de Obra Social”, 23/10/2001, Fallos: 324:3602).

b.3. También los actores cuestionaron la resolución en cuanto establece que el valor de cálculo de la pauta institucional –con sustento en el sistema de compulsas– se define de modo semestral cuando, a su entender, el decreto reglamentario prevé que ese monto debe ser fijado mensualmente.

Sin embargo, bajo la directiva dispuesta en la ley es posible interpretar que cuando la resolución dispone que las propuestas que los oferentes realizan en el marco de la compulsas semestral debe realizarse sobre “...el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete del diario pago de mayor tirada en la Ciudad, correspondiente a la anteúltima semana de cada mes”, estaría refiriéndose a cada mes en que deba llevarse a cabo dicho procedimiento concursal.

En tal sentido, no es posible afirmar que la resolución impugnada transgreda este aspecto del art. 13 del anexo de la decreto n° 933/2009; máxime si se considera la doctrina de la Corte en materia de interpretación integral de las reglas en juego que fuera citada en el apartado anterior.

b.4. Para fundar la invalidez de la resolución, la parte actora también afirmó que el decreto establece “...una garantía mayor en protección del criterio objetivo y la certidumbre” (fs. 6), al estipular que “...el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tirada durante la tercer semana de cada mes procederá, siempre y cuando las ediciones de cualquiera de los días de esa semana no coincidan con un precio promocional producto de rebajas o descuentos de

cualquier naturaleza aplicados sobre el valor normal, habitual o corriente”, debiendo en tal caso, calcularse “...sobre el valor inmediato anterior que no hubiera sufrido descuentos promocionales o de cualquier otra naturaleza, teniendo en cuenta que la Pauta Institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido” (fs. 6 vta.).

Además sostuvo que “...la Resolución N° 813/2018 permite que la pauta institucional pueda ser inferior al mayor valor percibido”, siendo ello “...lo que ha ocurrido en el mes de febrero de 2018” (fs. 10 vta.). Insistió en que el “[e]l mandato de que la pauta institucional no podrá ser inferior al mayor valor percibido se quebranta al emplear el sistema tarifario dispuesto por la Resolución N° 813/2018”, pues a partir de su aplicación, “...los Medios Vecinales están recibiendo una menor asignación por contraprestación publicitaria, en comparación con la recibida durante el año 2017 y el mes de enero de 2018” (fs. 11).

Ahora bien, el marco jurídico descripto en la presente conduce a señalar que los argumentos bajo los cuales la actora impugnó la resolución n° 813/2018 no pueden tener favorable acogida. Ello así, en atención a que los términos de la citada norma están en consonancia con las previsiones de la ley n° 2587, en cuanto allí se dispuso que “[l]a tarifa publicitaria que perciben mensualmente los Medios Vecinales de Comunicación Social es la que resulta de aplicar los porcentajes que se establecen en este artículo al valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete (7) del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (cfr. art. 13).

La interpretación de las normas en juego que propicia la parte actora no puede ser admitida, toda vez que ello supone privar de efectos a un precepto que se adecua al texto de la ley que vino a reglamentar.

En este sentido, no debe perderse de vista que en la citada resolución n° 813/2018 se aprobó la implementación del mecanismo (compulsa semestral de precios) utilizado por el demandado para calcular y abonar el valor de los avisos que publica en general (cfr. Res. 197/SECM/16, mod. por Res. 52/SECM/18), para establecer la pauta publicitaria prevista en la ley n° 2587, no habiéndose demostrado que el citado sistema contravenga las previsiones de la ley mediante la cual se instauró el derecho que la parte actora alega tener lesionado tras la vigencia de la resolución n° 813/2018.

b.5. A todo evento, cabe recordar que “[l]a Constitución Nacional impide al Poder Ejecutivo ejercer funciones legislativas sin contar con base legal previa y suficiente, y la oportuna observancia de tal requisito no depende de la gracia del Congreso...” (CSJN, “D’Amore, Carlos y otro c/ Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones Pol. Fed. Arg. y otro”, 07/03/2006, Fallos: 329:584, del precedente "Franco", al que remitió la Corte Suprema).

Es decir, la norma reglamentaria (cualquiera sea el rango que aquella ocupe dentro de la pirámide jurídica) no puede contradecir la letra y el espíritu de la ley a la que se halla vinculada.

En otros términos, el principio de jerarquía normativa no habilita la aplicación de normas reglamentarias que no respeten la ley. De allí que la Corte señalara en reiteradas oportunidades que sólo los reglamentos que mantienen inalterables los fines y el sentido con que ha sido sancionada la ley son los que no vulneran el art. 99, inc. 2º, C.N., incluso cuando establezcan condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones. Añadió que si tales previsiones se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven razonablemente a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que esta (cf. doctrina de la CSJN, in re, “Trenes de Buenos Aires S.A. c/ AFIP - D.G.I. s/impugnación de deuda”, 17/10/2018, Fallos: 341:1390; y “González Victorica, Matías- y otros c/ AFIP-Omar Eduardo Capalbo y otro s/Proceso de conocimiento”, 21/11/2018, Fallos: 341:1625, voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti; entre otros).

Más todavía, observó que “[e]s inherente a la naturaleza jurídica de todo decreto reglamentario su subordinación a la ley, de lo que se deriva que con su dictado no pueden adoptarse disposiciones que sean incompatibles con los fines que se propuso el legislador, sino que solo pueden propender al mejor cumplimiento de esos fines” (cf. CSJN, “Goodtimes Group SA c/ DNCI s/ Lealtad Comercial – Ley 22802 – Art. 22”, 06/11/2018, Fallos: 341:1502, disidencia del juez Rosenkrantz).

Pues bien, no puede perderse de vista que el objeto de la ley fue regular la contraprestación publicitaria de los Medios Vecinales de Comunicación Social con el GCBA (cf. art. 1º); previendo en su art. 13 que la tarifa a percibir mensualmente por dichas organizaciones se calcula sobre el valor más bajo del espacio publicitario de toda la página siete del diario pago de mayor tiraje en la Ciudad.

Entonces, la finalidad de la ley es el pago de una contraprestación calculada de la forma prevista por el legislador en el aludido art. 13, no estando habilitado el Poder Ejecutivo a reglamentar dicha norma en exceso de allí establecido pues ello importaría vulnerar el principio de división de poderes y la zona de reserva del Poder Legislativo.

Es en ese entendimiento que la resolución cuya impugnación motiva este pleito no puede ser declarada nula e inconstitucional, pues ella se ajusta no solo a la letra sino también al espíritu de la ley que reglamenta.

Es más, como ya se destacara en anteriores considerandos, en coincidencia con la opinión del Ministerio Público Fiscal (ver fs. 378 vta.), la resolución cuestionada (al fijar el sistema de compulsa de precios) es la que mejor refleja el concepto “valor más bajo” previsto por la Ley 2587. En otras palabras, no puede tacharse de inconstitucional o nula tal resolución pues ella respeta los límites previstos en la regla de mayor rango (la ley).

b.6. Por lo demás, los alcances que la actora pretende asignar al decreto n° 933/2016 –en particular, su vinculación con la ley n° 2587 y la relación de sus previsiones con lo dispuesto en la resolución n° 813/2018- no ha sido debidamente acreditado.

La escasa prueba documental anejada no resulta suficiente para justificar la declaración de nulidad de una resolución respecto de la que no se demostró su falta de adecuación al bloque normativo que reglamenta.

Debe recordarse que son las partes quienes deben comprobar la vulneración de sus derechos, para lo cual tienen que arrimar los elementos idóneos para producir convicción sobre la procedencia de sus reclamos, resultado que –de acuerdo a lo manifestado- no se verifica en este caso.

Esto fue advertido por el Ministerio Público Fiscal quien señaló que la actora no probó “...*la existencia de un agravio concreto derivado de la aplicación de las normas que impugna pues más allá de la alusión que realiza en este sentido en el escrito de inicio... no se ha arrimado prueba específica que acredite que el GCBA ha mermado el aporte de publicidad a los medios vecinales contraviniendo de esta manera la Ley 2587, el artículo 32 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y el principio de*

progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos, como argumento en la demanda de autos... ” (fs. 379 vta.).

VIII. De acuerdo a lo manifestado, debe hacerse lugar al recurso de apelación deducido por el GCBA y, en consecuencia, revocar el decisorio de grado, con costas por su orden (arts. 14, CCABA; 26, ley n° 2145; y 62, CCAyT).

Por todo lo expuesto y oída la señora Fiscal ante la Cámara, el Tribunal –por mayoría- **RESUELVE**: 1) Rechazar el recurso de apelación deducido por el GCBA y, consecuentemente, confirmar la resolución apelada. 2) Imponer las costas a la demandada vencida conforme el principio objetivo de la derrota (arts. 26, ley n° 2145 – t.c. 2018-; y 62, CCAyT).

Regístrese. Notifíquese a las partes por Secretaría y al Ministerio Público Fiscal en su despacho. Oportunamente, devuélvase



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires