

EL *STATUS* JURIDICO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y SU RELACIÓN CON LA JURISDICCIÓN ORIGINARIA DE LA CSJN

María Graciela REIRIZ ¹

I. Introducción

El tema que abordaré, “El *status* jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, se ajustará a los límites de tiempo asignado y a la desagregación de aspectos que, aunque vinculados a ese tema nuclear, han sido ya desarrollados por los distinguidos socios honorarios que me han precedido en el uso de la palabra ². Me circunscribiré a analizar si la Corte Suprema es competente para conocer de las acciones que ejerza la C.A.B.A. o que sean dirigidas contra ella, sin ocuparme más que tangencialmente de los alcances de las facultades de ésta en materia de jurisdicción para la aplicación de los códigos de fondo y de las competencias de su Justicia administrativa y tributaria.

Aun así delimitado el tema, se imponen unas breves consideraciones iniciales sobre el *status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, toda vez que se trata de un factor determinante de la jurisdicción que le es aplicable.

Hace unos años -el 20 de noviembre de 1995- tuve a mi cargo la conferencia inaugural de un Seminario Internacional, celebrado en Buenos Aires, sobre “Las ciudades capitales y las grandes ciudades. Aspectos institucionales, jurídicos y urbanísticos, a propósito de la reforma al régimen de la Ciudad de Buenos Aires”, organi-

¹ *Nota de Redacción.* Este trabajo, que tenemos el honor de publicar, corresponde a la conferencia que la Dra. Graciela REIRIZ brindara en ocasión de realizarse la presentación inaugural de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad, en el Centro Cultural San Martín el 4 de agosto de 2004. El artículo mantiene viva actualidad; en aquellos puntos en que la jurisprudencia de la Corte haya variado lo destacaremos con la respectiva nota al pie. Su publicación constituye un humilde homenaje de nuestra Revista a una verdadera Maestra de generaciones.

² Refiere a las exposiciones de Inés D'ARGENIO, María Angélica GELLI y Agustín GORDILLO.

zado por el INAP y la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y que se desarrolló en la Sala Jorge Luis Borges de la Biblioteca Nacional.

En esa oportunidad destacué que los Acuerdos Políticos que sustentaron el Núcleo de Coincidencias Básicas para la Reforma Constitucional partieron de la distinción entre el régimen de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Ciudad Capital de la República (incisos “b” y “c”, respectivamente, del apartado F del art. 2° de la ley 24.039 que declaró la necesidad de la reforma parcial).

Con ese marco referencial, la Convención Constituyente diseñó:

1. Un régimen permanente para la Ciudad de Buenos Aires (ya sea que deje o no de ser Capital de la República) en las siguientes previsiones:

-**art. 129, párrafo 1°** (la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, /.../) y **párrafo 3°** (el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones).

-**art. 45:** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la **Ciudad de Buenos Aires**, y de la Capital en caso de traslado;

-**art. 54:** El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la **Ciudad de Buenos Aires**... Es decir, que no prevé la elección de senadores por la Capital Federal;

-**art. 75 inc. 2°** sobre “coparticipación de impuestos” en su **párrafo 3°** establece las pautas para la distribución de los fondos coparticipables entre la Nación, las provincias y la **Ciudad de Buenos Aires**;

párrafo 5°: toda transferencia de competencias, servicios o funciones requiere: aprobación por ley del Congreso cuando correspondiere, y por la provincia interesada o la **Ciudad de Buenos Aires** en su caso;

párrafo 6°: el organismo federal que tendrá a su cargo el control y fiscalización de la coparticipación impositiva, según lo determine la ley, deberá asegurar la representación de todas las provincias y la **Ciudad de Buenos Aires** en su composición.

En cambio, en el **párrafo 2°** no se prevé que la Ciudad de Buenos Aires concorra a suscribir los acuerdos para establecer la ley convenio de coparticipación de impuestos. Habla sólo de acuerdos entre la Nación y las provincias, como si no le reconociere *status* jurídico suficiente para suscribir tales acuerdos.

-**art. 75, inc. 31:** facultad del Congreso de disponer la intervención federal a una provincia o a la **Ciudad de Buenos Aires**;

-**art. 99, inc. 20:** facultad del P.E.N. para decretar esas intervenciones federales, en caso de receso del Congreso, tanto a una provincia como a la **Ciudad de Buenos Aires**;

-**art. 125, 2º párrafo:** las provincias y la **Ciudad de Buenos Aires** pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales y las competencias de promoción económica y desarrollo humano (cláusula del progreso).

Debe advertirse que el art. 124, que reconoce los poderes reservados por las provincias (para crear regiones para el desarrollo económico y social y para celebrar convenios internacionales) **excluye a la Ciudad de Buenos Aires**, declarando que ésta tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. También la excluye de la titularidad del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Las precedentes provisiones se complementan con las siguientes Disposiciones Transitorias:

-**D.T. Cuarta:** Se refiere al régimen para la elección de los senadores nacionales por cada Legislatura y agrega que “esas reglas serán también aplicables a la elección de los senadores por la **Ciudad de Buenos Aires** en 1995 por el cuerpo electoral y, en 1998, por el órgano legislativo de la Ciudad”.

-**D.T. Décimo Quinta:** Regula el período de transición, estableciendo que: a) hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del **nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires**, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente Constitución; b) hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo, la **designación y remoción de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires** se regirá por las disposiciones de los arts. 114 y 115 de la Constitución.

2. Un régimen permanente para la Capital Federal (si deja de estar emplazada en la Ciudad de Buenos Aires). Se asienta en las siguientes provisiones:

-**art. 3º (no reformado):** procedimiento para declarar Capital de la República: ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse.

-**art. 45:** asigna diputados elegidos por el pueblo de la Capital, en caso de traslado de la Ciudad de Buenos Aires;

-art. 54: no le asigna senadores;

-art. 75, inciso 30: consagra la **legislación exclusiva del Congreso** en el territorio de la Capital de la República.

3. Un régimen de coexistencia (Capital Federal emplazada en la Ciudad de Buenos Aires) previsto en:

-art. 129, 2° párrafo: ley de garantía de los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. Se sancionó la ley 24.588 el 8 de noviembre de 1995 (B.O. 30/11/95), conocida como Ley Cafiero y cuya constitucionalidad es materia de controversias, en especial, por reservarse el gobierno nacional su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes (jurisdicción sobre la Policía Federal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires) y en materia de Registro de la Propiedad Inmueble e Inspección General de Justicia.

En el art. 8° se establece la permanencia de la Justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires bajo dependencia del Poder Judicial de la Nación, reconociéndole a la Ciudad Autónoma facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales. Este tema ha sido ya desarrollado ampliamente por quienes me precedieron en el uso de la palabra.

Del análisis de estas tres situaciones constitucionales diferenciadas, extraje unas conclusiones preliminares sobre el *status* de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires:

a) la intención de los Constituyentes fue preparar, a la Ciudad Autónoma, **para convertirla en provincia**, si se daba el presupuesto de que el Congreso dispusiera el traslado de la Capital Federal, conforme lo autoriza el art. 3° C.N. De ahí el régimen de transición que estatuye. Quede pues en claro, la Constitución no le dio a la Ciudad de Buenos Aires *status* de provincia, pero pareció sí preverlo para el futuro que pretendía, trasladando la Capital a otro punto de la República (luego del intento frustrado de su traslado a Carmen de Patagones-Viedma y Guardia Mitre, sancionado por ley 23.512).

b) de darse el presupuesto previsto (traslado de la Capital), la Ciudad de Buenos Aires sólo podrá adquirir condición de provincia si se observa el procedimiento estatuido en los artículos 13 y 75 inciso 15 de la C.N.

Horacio Daniel ROSATTI³ se pronuncia también en el mismo sentido, que ése es el único procedimiento posible para la provincialización de la Ciudad de Buenos Aires, agregando algunas observaciones interesantes. Así considera que la cláusula del art. 6º de la ley 23.512 (que preveía la provincialización de la ciudad-puerto luego de instalada la sede del gobierno federal en Viedma-Carmen de Patagones) ha quedado herida de muerte por el mismo sistema normativo emergente de la Reforma Constitucional de 1994. Entiende el autor citado que si la Ciudad de Buenos Aires dejara de ser Capital Federal no podría volver a ser considerada como parte de la Provincia de Buenos Aires, de la que se desprendió para ser capital de la República en virtud del mecanismo previsto por el art. 3º C.N. Obstaría a ello el juego armónico del art. 129 con las normas infraconstitucionales locales dictadas en su consecuencia -ley 24.588 (de Garantías) y 24.620 (ley Snopek) de convocatoria a los habitantes de la Ciudad para elección de jefe y vicejefe de Gobierno y representantes que dictaron el Estatuto Organizativo, así como lo establecido en el Estatuto mismo-⁴.

Por el contrario, no comparto el punto de vista de ROSATTI, que califica de “alternativa inverosímil” el cambio de *status* de la Ciudad de Buenos Aires en provincia, si se siguiera el procedimiento del art. 13 C.N., que exige la concurrencia de la voluntad explícita de los porteños, toda vez que ese electorado no incluyó en el Estatuto Organizativo la posibilidad de la provincialización futura de la C.A.B.A. Ese argumento no me convence. Una situación fue la que debió encarar el pueblo de Buenos Aires con los condicionamientos impuestos por las leyes 24.588 y 24.620 y en una situación constitucional de “coexistencia” (Capital Federal emplazada en la Ciudad de Bs. As.) y otra muy distinta podría ser la que se le brindara, luego de cesar la capitalidad de Buenos Aires, para el ejercicio soberano de su derecho a una autonomía plena como provincia.

³ ROSATTI, HORACIO D., “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, nota al fallo “Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas y otro c. Gobierno de la Ciudad de Bs. As.”, T.S. Ciudad Autónoma de Bs. As., 28/04/2000, en Rev. La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional del 18/09/2000.

⁴ Cf. GELLI, María. Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 2ª ed. ampliada y actualizada, La Ley, 2003, pp. 874 y ss., considera que la Provincia de Buenos Aires no podría reclamar el reintegro a su jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires -cedida en su momento para ser Capital Federal- pues tal reclamación debió efectuarse en la Convención Reformadora de 1994 -presentes los representantes de aquella provincia- cuando se le otorgó a la Ciudad de Bs. As. su especial autonomía.

II. Conclusiones sobre el *status* jurídico actual de la C.A.B.A.

1. **¿Entidad autárquica?** No obstante el respeto que me merecen las opiniones de juristas de la talla de Miguel S. MARIENHOFF y Alberto A. SPOTA, no comparto su posición favorable a interpretar que se ha mantenido la condición autárquica de la Ciudad de Buenos Aires. Para estos autores, sólo las provincias argentinas son autónomas en nuestro régimen constitucional y su origen viene dado por razones históricas. Un poder autónomo es “propio” y no “derivado”, como lo es la autarquía, donde la facultad de administrarse le viene concedida a través de normas emanadas de otro poder (heterónomas). SPOTA afirma rotundamente: “El autárquico nace, se desarrolla y muere, en los términos y decisiones de un órgano ajeno a esa autarquía, que dispone instalarlo, y puede hacerlo desaparecer, y siempre tiene sobre él capacidad de control amplio. Esto es lo que sucede con la personalidad jurídica institucional que ostenta la ciudad de Buenos Aires, en el texto de agosto de 1994 /.../ Muy importantes son las conclusiones que surgen de esta naturaleza jurídica autárquica, pues además de la posibilidad de su transformación o extinción, tiene un conjunto de limitaciones propias de su especial configuración. Máxime frente a la condición de Capital Federal, y asiento de los tres poderes constituidos nacionales que ostenta”⁵.

Para rechazar esta caracterización autárquica de la C.A.B.A., basta con aplicarle la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re* “Rivademar”⁶ en la que el Tribunal sostuvo la condición autonómica y no meramente autárquica de los municipios argentinos. Predicable con mucha más razón respecto del *status* especial de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, mal se avienen, con el concepto de autarquía, estos caracteres propios de la Ciudad de Buenos Aires:

- el origen directamente constitucional de su *status*;
- su base sociológica (vecinos);
- su naturaleza necesaria y no contingente ni suprimible;
- el carácter de leyes locales de las normas que emanen de su Legislatura (art. 129 C.N.; Título 3º de la Constitución de la C.A.B.A.);

⁵ SPOTA, Alberto Antonio, “Naturaleza político-institucional de la Ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994”, en L.L. 1995-A, Secc. Doctrina, pp. 967/976 (lo transcripto es de pág. 973).

⁶ Fallos, 312:326, “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario”.

-la elección popular de sus autoridades (art. 129 C.N. y art. 1º, 62 y conc. de la Constitución de la C.A.B.A.).

2. ¿Municipio similar a los municipios de provincia?
 ROSATTI atribuye esta opinión a Alberto NATALE⁷. El razonamiento es simple: como Buenos Aires es una ciudad dotada de gobierno autónomo, se darían las condiciones que impone el art. 123 de la C.N. vigente, como propias de los municipios.

El mismo ROSATTI refuta esta posición “que desconoce el rol federativo **directo** de la ciudad-puerto en el esquema de descentralización político-territorial estructurado por la Reforma Constitucional de 1994”. Y, luego de pasar revista a las normas que he relevado en el parágrafo I de este trabajo, en materia de representación del Distrito en el Congreso y en el organismo fiscal federal de coparticipación de impuestos, así como la posibilidad de ser intervenida federalmente por el Congreso, concluye ROSATTI: “Ningún municipio de provincia envía senadores al Congreso, integra el organismo fiscal federal ni puede ser objeto de intervención federal directa”⁸.

3. ¿Es una provincia? Ya he desarrollado mi posición al respecto *ut-supra*, entendiendo que la Ciudad de Buenos Aires **no es constitucionalmente una provincia**, aunque la Reforma de 1994 le haya concedido un régimen de autonomía especial, que de alguna manera participa de notas propias de las estructuras provinciales, cuidando de no calificarla expresamente como tal. Es más, según se desprende de las normas relevadas, en todos los supuestos que así lo ha querido el Constituyente (v.g. arts. 45, 54, 75 inciso 2º párrafos 3º, 5º y 6º) se ha preocupado por indicar que la norma abarca tanto a las provincias como a la Ciudad de Buenos Aires. Ergo, esta última no está incluida en el género “provincia”⁹. Por el contrario, como lo advierte BADENI, la Ciudad de Buenos Aires no está mencionada, al lado de las provincias, en los arts. 5º, 121, 125, 126 y 128 de la C.N., porque no cuenta con autonomía originaria, ni histórica ni jurídica¹⁰.

⁷ NATALE, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución - La Reforma de 1994*, Ed. Depalma, Bs. As., 1995, pp. 182 y ss.

⁸ ROSATTI, Horacio D., op. cit. (nota 1), pp. 25/26.

⁹ Cf. ARGÜELLO, Jorge, “Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes para la discusión sobre sus alcances constitucionales”, en L.L. 1995-A - Doctrina, pp. 805/809.

¹⁰ BADENI, Gregorio, *Reforma Constitucional e instituciones políticas*, ed. Ad-Hoc, Bs. As., 1994, p. 449.

Esta caracterización basta para sellar su suerte en relación al **acceso por derecho propio** a la jurisdicción originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Volveré sobre esto en la segunda parte de mi exposición.

4. Ciudad Constitucional federada. Descartado que la C.A.B.A. pueda subsumirse en las categorías constitucionales tradicionales de nuestro federalismo, esto es, provincia o municipio, se reconoce en ella la existencia de un *status* jurídico singular y propio, que ha asumido algunas variantes:

4.1. Municipio federado (PEDRO FRÍAS y BIDART CAMPOS), al haber adquirido -en su calidad de municipio- el rango de sujeto de la relación federal ¹¹.

4.2. Municipio federal y autónomo. Sostiene BIANCHI ¹² que su autonomía se encuentra en un estadio intermedio entre la de las provincias que puede ser calificada de primer grado y la de los municipios ordinarios. Buenos Aires no es tan autónoma como una provincia. Su condición de Capital de la Nación influye en esto enormemente, pero al mismo tiempo es más autónoma que cualquier otro municipio. En esta afirmación coincide con GELLI ¹³, quien se remonta a las posiciones asumidas por los convencionales Alberto GARCÍA LEMA (del oficialismo) y Alfredo BRAVO (de uno de los principales partidos de la oposición), quienes coincidieron en la limitación de la autonomía porteña, lo que explicaba que no se le hubiera dotado de una Constitución propiamente tal, sino de un Estatuto Organizativo.

4.3. Ciudad-Estado. Este parece ser el criterio de GAUNA, DE GIOVANNI y Jorge DE LA RÚA ¹⁴. ROSATTI, refiriéndose a esta categoría, la califica de significativa desde el punto de vista demográfico, sociológico, económico y cultural, para describir una realidad que por su fisonomía es una ciudad y por su importancia un Estado, amén de su rica trayectoria histórica desde la Atenas de PERICLES. Agrego yo, asimismo, hasta el estatuto especial de la Ciudad de Berlín

¹¹ BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, Ed. Ediar, Bs. As., 1995, T. VI, p. 537.

¹² BIANCHI, Alberto B., "El enigma jurídico de la C.A.B.A.", en R.A.P. N° 222 (marzo de 1997), pp. 5 a 7.

¹³ GELLI, María Angélica, op. cit., p. 875.

¹⁴ cf. ROSATTI, op. cit., pp. 27/28.

que mantuvo antes de la Caída del Muro¹⁵.

Con respecto al ejemplo de Berlín, nos demuestra que fue una situación políticamente coyuntural. Inicialmente Berlín había sido una circunscripción urbana de la Provincia de Brandenburgo. En 1883, al articularse la Administración General del Estado, a consecuencia de la unificación de BISMARCK, se produjo un cambio de su régimen jurídico, siendo sustraída de Brandenburgo y convertida en una entidad de confusa denominación “**distrito administrativo para sí**”, a partir de la cual comenzó su evolución, convirtiéndose primero en el Gran Berlín y el Municipio Urbano de Berlín (1920) hasta que la ley del 1º de diciembre de 1936, sobre la constitución y administración de Berlín como capital del Imperio, le confirió las competencias de una agrupación provincial. Ésta era la situación jurídica a la caída del nazismo, produciéndose la disolución del Estado de Prusia y recibiendo Berlín un *status* especial al ser una ciudad ocupada y dividida en cuatro zonas.

La nueva situación derivada de la reunificación de Alemania ha supuesto el cambio de régimen jurídico de Berlín. La adhesión de la República Democrática Alemana, con arreglo a lo establecido en el art. 23 de la Ley Fundamental de Bonn se cumplimentó en octubre de 1990, unificándose los sectores oriental y occidental y recayendo en Berlín la capitalidad de Alemania.

Pero más allá de reconocer que las experiencias de ciudades-Estados no se agotan en los ejemplos clásicos que describiera ARISTÓTELES¹⁶, puede advertirse que aun en situaciones contemporáneas, estas formas institucionales no se encuentran incluidas dentro de un sistema jurídico mayor en relación de subordinación como es el caso de las ciudades autónomas actuales dentro del Estado Nacional que las contiene¹⁷.

4.4. Ciudad Constitucional federada. Me adhiero a esta caracterización que hace ROSATTI (en el ya varias veces aludido artículo del Suplemento de Derecho Constitucional) que pone énfasis, por una parte, en su condición de **ciudad** (sin aludir a la caracterización de municipio que podría dar lugar a una minoración de

15 LANDY, Pierre, *Berlin et son Statut*, Paris, Presses Universitaires de France, 1983; GÖNNENWEIN, Otto, *Derecho Municipal Alemán*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, p. 340.

16 ARISTÓTELES, *La Constitución de Atenas*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, traducción y notas, con estudio preliminar de Antonio TOVAR (catedrático de la Universidad de Salamanca).

17 ROSATTI, op. cit., p. 28.

sus poderes) y de ciudad **constitucional**, porque es la única designada por su nombre en la Constitución (a diferencia de los municipios provinciales) que, a su vez, le construye directamente su esquema organizativo, complementado por el Constituyente local.

Concluye ROSATTI que Buenos Aires integra “**directamente** el sistema federativo argentino conjuntamente con el gobierno federal y las provincias (arts. 54, 75 inc. 2º y 31), a los que deben agregarse -desde el punto de vista político- territorial- los municipios (art. 5º) en las condiciones del derecho público provincial (art. 123) y -eventualmente- las regiones, en las condiciones del derecho público interprovincial (art. 124)”¹⁸.

III. Consecuencias del *status* jurídico de la C.A.B.A. respecto de la jurisdicción originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

De lo hasta aquí expuesto resulta que la C.A.B.A. no ha adquirido, hasta ahora, condición de provincia, aunque la intención de los Constituyentes de 1994 haya sido la de prepararla para convertirla en provincia, si se diera el presupuesto de que el Congreso de la Nación dispusiera el traslado de la Capital Federal, conforme lo autoriza el art. 3º C.N. En consecuencia, su *status* jurídico actual, por amplia que se entienda su autonomía, no suscita la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Ello es así, porque se encuentran originariamente aforados a esa instancia, en virtud del art. 117 C.N. solamente: a) las provincias; b) los embajadores, ministros y cónsules extranjeros.

Ha sido materia de controversia determinar si el Congreso puede reglamentar, de algún modo, esa competencia originaria establecida en el art. 117 C.N. En un antiguo fallo, el Tribunal se pronunció en sentido negativo, en el caso “Sojo”¹⁹. Se trataba de una acción de *habeas corpus* iniciada ante la Corte Suprema, a raíz de la prisión de un periodista, ordenada por la Cámara de Diputados de la Nación, por todo el tiempo que durasen sus sesiones. El Tribunal declaró su incompetencia sosteniendo que “no es dado a persona o poder alguno ampliar o extender los casos en que la Corte Suprema ejerce **jurisdicción exclusiva y originaria** por mandato imperativo de la Constitución”. Y agregó: “La jurisdicción originaria y exclusiva de la Corte, no está sujeta a las excepciones

¹⁸ ROSATTI, op. cit., p. 29.

¹⁹ Fallos, 32:120 (año 1887).

que pueda establecer el Congreso; limitada como lo está, no puede ser ampliada ni restringida; la que está sujeta a reglamentación es la jurisdicción apelada, que puede ser ampliada y restringida por ley, según la organización y reglamentación de los tribunales inferiores, tanto respecto de cuestiones de hecho como de derecho”.

Ésta es pues la doctrina establecida y reiterada por la C.S.J.N. hasta nuestros días. Sin embargo, ello no ha obstado a que, por vía legislativa, se hayan reglamentado algunas expresiones del art. 117 C.N. para definir su sentido. Tal es el alcance del art. 24 del decreto-ley 1285/58 orgánico del Poder Judicial de la Nación, que ha precisado qué asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros suscitan la competencia originaria, incluyendo a las personas que componen la legación y a los individuos de su familia, así como a las causas que versen sobre privilegios y exenciones de los cónsules extranjeros en su carácter público.

Pero lo que aquí nos interesa señalar, es que el citado art. 24 del d. ley 1285/58, reglamenta también los “*asuntos en los que alguna provincia fuese parte*”, incluyendo los supuestos de:

- provincia contra otra u otras provincias (cualquiera sea la materia de la causa);
- provincia contra vecino/s de otra provincia o de la Capital Federal, *en causas civiles*;
- provincia contra ciudadanos o súbditos extranjeros;
- provincia contra Estado extranjero.

La misma norma considera vecinos a: a) las personas físicas domiciliadas en el país desde dos o más años anteriores a la iniciación de la demanda, cualquiera sea su nacionalidad; b) las personas jurídicas de derecho público del país; c) las demás personas jurídicas constituidas y domiciliadas en el país; d) las sociedades y asociaciones sin personería jurídica, cuando la totalidad de sus miembros se halle en la situación prevista en el apartado a).

A los antedichos supuestos de competencia originaria y exclusiva del Tribunal **por razón de las personas**, se ha agregado otro supuesto por construcción pretoriana de la Corte: el caso de controversia entre una o más provincias y el Estado Nacional o un ente nacional. Ha dicho así el Tribunal: “sobre la base del derecho de la Nación -o una entidad nacional- al fuero federal y el de la provincia a la jurisdicción originaria de la Corte (arts. 100 y 101 C.N.), una solución que satisfaga esas prerrogativas jurisdiccionales de igual rango constitucional, conduce a declarar la competencia de la Corte Suprema (*Fallos*, 312:389, entre muchos otros)”.

En cambio, quedan excluidas de la competencia originaria y exclusiva por razón de las personas otros dos supuestos:

- a) provincia con vecino/s de la propia provincia;
- b) provincia con vecino/s de otras, pero en causas regidas por el Derecho Público (no causas civiles), lo que ha dado origen a muchas interpretaciones discordantes, de las que he sido protagonista como Procuradora Fiscal de la Corte, toda vez que no comparto el criterio del Tribunal de calificar como “causa civil ²⁰” aquellas que cuestionan la responsabilidad extracontractual de las provincias, tanto por faltas de servicio cuanto por ejercicio de actividades lícitas, las que a mi criterio constituyen causas de Derecho Público (federal o local).

Para completar esta esquemática enunciación, es menester señalar que a los casos de competencia originaria y exclusiva del Tribunal en que es parte una provincia, debe agregarse otro supuesto que la suscita por **razón de la materia**. Ello es así, porque si la materia del pleito es de contenido federal no se requiere la distinta vecindad. Los propios vecinos de la provincia pueden demandarla o ser demandados por ella si la cuestión es federal.

A partir de este esquema, pasaremos a examinar en qué supuestos le correspondería o no a la C.A.B.A. litigar en instancia originaria de la Corte, remitiéndome a los casos jurisprudenciales posteriores a la Reforma.

1. No suscita la competencia originaria la demanda de un vecino de la propia C.A.B.A. contra ésta, aun cuando verse sobre una materia federal

La C.S.J.N. sentó doctrina en el caso “Juan Bautista Cincunegui v. Gobierno de la C.A.B.A.” con la sentencia del 18 de noviembre de 1999, en la que remitió a un dictamen que produjo, como Procuradora Fiscal del Tribunal, el día 23 de marzo de 1999 (*Fallos*, 322:2856).

El vecino promovió la demanda a fin de que se declarase la inconstitucionalidad de la Ley N° 164 sancionada por la Legislatura local.

Cuestionó dicha norma, en cuanto ratificó el decreto N° 474 dictado por el Jefe de Gobierno de la C.A.B.A., por el cual se convocó al electorado de esa Ciudad a consulta popular para que el día 28

²⁰ **Nota de redacción.** En este punto cabe señalar que la CSJN modificó su postura sobre el concepto de “causa civil” -en el sentido que históricamente ha postulado la Dra. REIRIZ-, en el caso “Barreto, Alberto”, *Fallos*, 329:759.

de marzo procediera a manifestar su opinión acerca de la siguiente fórmula: “El Gobierno de la C.A.B.A. tiene la obligación de defender la Constitución Nacional. ¿Es correcto que el Dr. Carlos Saúl Menem sea candidato a la Presidencia de la Nación por un tercer período, en contra de la Constitución Nacional?” (v. art. 1º y Anexo I, a fs. 5).

Sostuvo que la consulta pública no era el método idóneo, jurídico y constitucional para defender la Ley Fundamental de la Nación, la que -a su entender- no ha sido a la fecha atacada y/o violada, sino que son las instituciones nacionales previstas en el propio texto constitucional las encargadas de velar por ello, como la C.S.J.N., la cual es la única que debe expedirse sobre su interpretación, careciendo el referido Gobierno local de atribuciones para tal cometido.

Habida cuenta de ello, indicó que dicha consulta popular resultaba violatoria del principio de división de poderes, de las competencias del Poder Judicial de la Nación y de la jurisdicción federal, establecidos en la Constitución Nacional y garantizados por los artículos 5º, 108, 109, 116 y 121, al haberse arrogado el Jefe de Gobierno de la C.A.B.A. facultades judiciales que no tiene.

Habiéndole corrido vista, la Corte Suprema, al Ministerio Público, para que dictaminara sobre la procedencia de la jurisdicción originaria, me expedí sobre su **improcedencia** con estos fundamentos:

“En el *sub discussio*, a mi modo de ver, según se desprende de los términos de la demanda de fs. 9/14, a cuya exposición de los hechos se ha de atender de modo principal para determinar la competencia, según el art. 4º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, la pretensión de inconstitucionalidad intentada por el actor no constituye ninguno de los casos que, con arreglo a lo dispuesto por el constituyente, habilitan la instancia originaria de la Corte.

“En efecto, la demanda ha sido dirigida contra el Gobierno de la C.A.B.A., a la cual por no ser una provincia argentina, no le corresponde, conforme a los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, la instancia originaria de la Corte (conf. art. 129 y cláusula transitoria 7ª de la Ley Fundamental).

“Sobre el particular, tiene dicho desde antiguo el Tribunal que, en el art. 117 C.N. se establecen de modo taxativo los casos en que la Corte ejercerá una competencia originaria y exclusiva, la cual, por su raigambre, es insusceptible de ampliarse, restringirse o modificarse mediante normas legales (*Fallos*, 302:63 y sus citas: 308:2356; 310:1074; 311:872 y 1200; 312:640 y 1875; 313:575 y 936;

314:94 y 240; 315:1892; 316:965; entre muchos otros y dictamen de este Ministerio Público del 17 de noviembre de 1998 *in re*: T. 161. XXXIV. Originario ‘Tomasella Cima, Carlos c/Estado Nacional-Congreso de la Nación (Cámara de Senadores) s/acción de amparo’, en el que V.E. dictó sentencia el 24 de noviembre de ese año, no dando curso a la acción de amparo promovida).

“Por todo lo expuesto, opino que la presente acción declarativa resulta ajena a la competencia originaria de la Corte”.

La Corte falló, el 18 de noviembre de 1999, denegando la jurisdicción originaria, al compartir los argumentos y conclusiones del dictamen de la Procuración.

En la misma línea, dictaminé otros tres casos en el mismo mes de noviembre de 1999:

-“Expreso Río Paraná S.R.L. c/Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad s/acción declarativa”;

-“Línea 22 S.A. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa de inconstitucionalidad”;

-“Transportes Automotores Plusmar S.A. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa”.

Las tres causas -en las que se pretendía la jurisdicción originaria (en adelante J.O.) de la Corte porque versaban sobre una materia federal (declaración de inconstitucionalidad del Impuesto a los Ingresos Brutos)- no suscitaron esa jurisdicción y así lo declaró el Tribunal en sendas sentencias del 7 de marzo de 2000, de conformidad con mis dictámenes que sostuvo similares fundamentos que en “Cincunegui”.

2. No suscitan la competencia originaria los litigios entre el Estado Nacional (o sus entes) y la C.A.B.A, los que deben tramitar en jurisdicción federal de baja instancia

En el caso “Fisco Nacional (AFIP-DGI) s/pedido de avocación”, la representante del Estado Nacional solicitó la avocación del Tribunal en los autos “Gobierno de la C.A.B.A. c/Estado Nacional” que se habían iniciado ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso-administrativo Federal, por entender que ese fuero era incompetente y que correspondía la J.O. de la Corte en mérito al art. 117 C.N.

El Tribunal desestimó el pedido de avocación, declarándose incompetente, en la sentencia del 16 de mayo de 2000, compartiendo los argumentos y conclusiones de mi dictamen del 20 de marzo de 2000. El fundamento esencial era el mismo que se sostuvo en

“Cincunegui”, es decir, que la C.A.B.A. no es provincia y, por lo tanto, no está aforada a esa jurisdicción de la Corte.

Cabe poner de resalto, en lo que hace a este supuesto, que difiere esencialmente de otro que sí suscita la J.O. y que, como señalé *ut-supra*, proviene de una construcción pretoriana de la Corte: los litigios entre provincias y el Estado Nacional o un ente nacional.

Esta hipótesis no está contemplada en el art. 24 del D. Ley 1285/58 pero la Corte la admite para conciliar el precepto del art. 117 C.N. respecto de los Estados provinciales, con la prerrogativa jurisdiccional que le asiste a la Nación, o a una entidad nacional, al fuero federal sobre la base de la previsión contenida en el art. 116 C.N. Radicándose el proceso ante la Corte, no se vulneran ambos órdenes de prerrogativas jurisdiccionales.

En el supuesto que vengo examinando, falta la presencia de una provincia con derecho a la jurisdicción originaria (art. 117 C.N.), toda vez que la C.A.B.A. no es constitucionalmente una provincia con esa prerrogativa jurisdiccional.

3. No suscita la J.O. la demanda de un vecino de una provincia contra su provincia y contra la C.A.B.A.

Debe recordarse, en este acápite, que la J.O. procede -en los juicios en que una provincia es parte- si a la naturaleza civil de la materia en debate se une el requisito de la distinta vecindad de la contraria.

Por esa razón, resultó ajeno a la J.O. el caso “Héctor Rodríguez y otro v. Provincia de Buenos Aires y otros” (*Fallos*, 323:3991) fallado por la Corte el 5 de diciembre de 2000, en el que un vecino de la Provincia de Bs. As. promovió demanda con fundamento en el art. 1113 C. Civil, contra la Pcia. de Bs. As. y contra la C.A.B.A., por los daños y perjuicios derivados de una intervención quirúrgica con presunta mala praxis de los médicos de dos nosocomios: uno de jurisdicción provincial y, el otro, de la C.A.B.A.

Por los aspectos interesantes que se enuncian en la sentencia, la transcribo a continuación:

Buenos Aires, 5 de diciembre de 2000.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que, tal como lo sostiene el señor Procurador General en el dictamen que antecede, la presente causa no corresponde a la competencia originaria de la C.S.J.N. prevista en el art. 117 C.N., pues al tratarse de una “causa civil” en la que se demanda a un Estado

provincial, para que se consideren configurados los presupuestos que la habilitan, es requisito “esencial” que el contendiente tenga distinta vecindad con relación a aquél (*Fallos*, 311:1812; 313:1016, 1019 y 1221; 317:1326, entre muchos otros). Este extremo no se configura en el *sub lite* en la medida en que las partes interesadas no han controvertido el hecho de que el actor se domicilia en la Provincia de Buenos Aires.

2º) Que no modifica lo expuesto que en el caso se haya codemandado al Gobierno de la C.A.B.A. toda vez que, como lo ha puesto de resalto este Tribunal en el precedente de *Fallos*, 322:2856, y en las causas E. 139.XXXV “Expreso Río Paraná S.R.L. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa” y F. 103.XXXVI “Fisco Nacional (AFIP-DGI) s/pedido de avocación”, pronunciamientos del 7 de marzo y del 16 de mayo del corriente año, respectivamente, la ciudad no es una provincia argentina y en consecuencia no le corresponde la instancia originaria de la Corte (conf. arts. 116, 117, 129 y cláusula transitoria 7ª de la Ley Fundamental).

3º) Que sin perjuicio de lo expuesto, y en virtud de la atinente afirmación efectuada por los señores jueces integrantes de la Sala F de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil en el cuarto párrafo del punto II de la sentencia dictada a fs. 224, cabe señalar que el hecho de que ambas codemandadas defiendan, *frente al actor*, intereses propios no constituye un conflicto que las transforme en partes contrapuestas y que constitucionalmente permita admitir la radicación de estas actuaciones en la instancia prevista en el art. 117 citado.

4º) Que si bien es cierto que este Tribunal ha admitido su intervención por vía de su instancia originaria en causas en las que la provincia no era “parte contraria” sino tercero citada a juicio en los términos previstos en el art. 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, también lo es que en dichos casos -citados en la sentencia de la Sala F- y en muchos otros, el Estado provincial concurría en el proceso con el Estado Nacional o con una entidad nacional. De tal manera la única forma de conciliar el precepto del art. 117 de la Ley Fundamental respecto de los estados provinciales, con la prerrogativa jurisdiccional que le asiste a la Nación, o a una entidad nacional, al fuero federal sobre la base de la previsión contenida en el art. 116 de aquélla, era admitiendo la radicación del proceso ante esta Corte con el propósito de no vulnerar esas prerrogativas jurisdiccionales (*Fallos*, 305:441 y sus citas y 2001; 308:2054; 315:310, entre muchos otros).

5º) Que en el *sub examine* no se configura la exigencia de tener que satisfacer el derecho de la provincia a la jurisdicción originaria (art. 117 ya referido), con el derecho al fuero federal de otra de las partes del litigio (art. 116). Ello es así pues, después de la reforma efectuada a la Constitución Nacional en 1994, no puede afirmarse que la ciudad de Buenos Aires integre el Estado Nacional en los términos y con los alcances con que se lo hizo en el precedente de *Fallos*, 314:240.

6º) Que es dable señalar que este Tribunal tiene dicho desde antiguo que la C.N. establece los presupuestos que determinan los casos en los que la Corte ejercerá una competencia originaria y exclusiva, la que no es susceptible de ser ampliada, restringida o modificada mediante normas legales (*Fallos*, 302:63 y sus citas; 308:2356; 310:1074; 311:872 y 1200; 312:640 y 1875; 313:575 y 936; 314:94 y 240; 316:965). Tales principios exigen ceñir la decisión de esta Corte a un criterio de apreciación estricto que impida esa ampliación por vía de interpretación jurisdiccional.

7º) Que, sin perjuicio de ello, y con la finalidad de evitar la profusión de trámites, situación que va en desmedro del principio de economía procesal y del buen servicio de justicia, y de impedir la perduración de situaciones que de mantenerse en el tiempo podrían llegar a configurar un caso de privación jurisdiccional para las partes (arg. *Fallos*, 310:2842; 322:447), es necesario en esta instancia determinar qué juez debe intervenir en estas actuaciones.

8º) Que a tales efectos es preciso señalar que si se está frente a una causa civil entre una provincia y un vecino de ella, si la ciudad de Buenos Aires y el Estado provincial no son partes adversas propiamente dichas, si a aquélla no le corresponde el derecho al fuero federal, y si la provincia no puede ser juzgada contra su voluntad por jueces nacionales (*Fallos*, 313:825) -calidad que les corresponde hasta el presente a los designados por la Nación en el ámbito de la Capital Federal (art. 8, ley 24.588)-, la cuestión debe ser atribuida a un juez del Estado provincial. Esta es la única forma de respetar, ante el diverso “*status* jurídico” que la Constitución Nacional le reconoce a los estados provinciales y al “régimen de gobierno autónomo” de la ciudad, la preexistencia de las provincias a la Nación, su jerarquía y la conservación de todos los poderes que no han delegado al gobierno federal (arts. 121 y concordantes de la C.N.); y el particular sistema de autonomía decidido por los constituyentes para la ciudad de Buenos Aires, en los términos y con los alcances que se desprenden del art. 129 y de la cláusula transitoria séptima de la Ley Fundamental.

Por ello se resuelve: I. Declarar la incompetencia del Tribunal para entender en las presentes actuaciones por la vía de su instancia originaria; II. Remitir el expediente a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala F, a los efectos que correspondan. Notifíquese.

CARLOS S. FAYT-AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO-ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI-GUILLERMO A.F. LÓPEZ-ADOLFO ROBERTO VÁZQUEZ.

4. (Una variante del punto III. 2) No suscita la J.O. la demanda del G.C.B.A. contra un ente nacional, aunque se trate de materia de Derecho Público local

He dejado para el final esta variante del 2º supuesto analizado *ut-supra* por tratarse de una cuestión de competencia que se originó en una ejecución fiscal iniciada por el G.C.B.A. contra Ferrocarriles Argentinos (en liquidación), a los efectos de obtener el cobro de una deuda en concepto de patentes sobre vehículos.

La titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 5 de la Ciudad hizo lugar a la excepción de incompetencia opuesta por la demandada, con fundamento en que prevalece la jurisdicción federal (art. 116 C.N.), cuando es parte una entidad nacional descentralizada. Hasta allí la cuestión de competencia quedaba planteada entre la jurisdicción local (Justicia administrativa y tributaria de la Ciudad) y la Justicia federal de la Capital Federal.

Pero apelada la sentencia por el C.A.B.A., éste sostuvo su recurso sobre dos agravios:

a) que el pronunciamiento recurrido obvia que en virtud de lo establecido por los arts. 124 C.N., 5 y 8 de la ley 24.588 (ley Cafiero) y 106, 107 y concordantes del Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo y Federal carece de competencia en esas materias locales;

b) que no existe razón alguna para que un juicio en el que G.A.B.A. es parte, tramite por ante un tribunal extraño a los previstos por la Constitución de la Ciudad.

Intervino la Sala II de la Cámara de Apelaciones del fuero local, que revocó la decisión recurrida. Para ello:

-Hizo un meduloso análisis del nuevo *status* constitucional de la Ciudad, a fin de demostrar que, aunque no alcance a ser provincia, el Constituyente estableció una jerarquía institucional superior y distinta para la C.A.B.A. que para los municipios autónomos del art. 123 C.N.

Señaló las diferencias de régimen emergentes de las normas de la Constitución, con cita de HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal*, V. I, Ed. Depalma, Bs. As., pp. 602/603.

-Reivindicó las prerrogativas de derecho público local conferidas por la Constitución a la Ciudad de Bs. As. (art. 129), la que se encuentra facultada para establecer sus propios tributos y disponer su recaudación y administración en forma autónoma. Y en este aspecto, está equiparada la C.A.B.A. a las demás provincias.

-Recordó la postura de la Corte en orden a armonizar las prerrogativas jurisdiccionales de las provincias con las del Estado Nacional o sus entes.

-Declaró que “se propone repensar la solución justa para el caso, que difiere de algunos precedentes de la Sala. **No convence que haya que declinar sin más nuestra competencia a favor de la justicia federal de primera instancia**”.

-El tribunal entiende que “una forma de satisfacer las prerrogativas locales, por un lado, y las federales, por el otro –en atención al carácter de la persona demandada en autos– es declinando nuestra competencia, no a favor de la Justicia federal de primera instancia, sino de un superior jerárquico común a ambos. En este sentido, el único superior que podría asegurar la imparcialidad y armonía nacional propugnada es la Corte Suprema de Justicia (arg. art. 24, inc. 7 del D. Ley 1285/58).

De tal modo, y por mayoría (Dra. DANIELE y Dr. RUSSO), la Sala II revocó la sentencia apelada y remitió la causa a la Corte Suprema.

Remitida la causa en vista la P.G.N., dictaminó el Procurador Fiscal ante la Corte Suprema subrogante Dr. Ricardo O. BAUSSET, el 23 de abril ppdo., quien ocupa interinamente el cargo que quedó vacante por mi jubilación y lo hizo ajustándose a la doctrina ortodoxa del Tribunal: en la causa *sub examine* no se dan ninguno de los supuestos que suscitan la J.O., ya que no concierne a embajadores, ministros ni cónsules extranjeros; ni es parte una provincia, sino el Gobierno de la C.A.B.A. **que no lo es**, según lo dispuesto por el art. 129 y la D.T. 7ª de la C.N.

Recordó que en la causa “Gobierno de la Ciudad de Bs. As. / Chubut, Casa de la Provincia s/ejecución fiscal”, resuelta por la C.S. el 5 de agosto de 2003, pudo admitirse la J.O. del tribunal porque la demandada era una provincia, naturaleza que impedía aceptar la competencia de los tribunales locales de la Ciudad de Buenos Aires, sin que resultaran afectadas sus prerrogativas constitucionales (arts. 117, 121, 122 y conc. de la C.N.).

En consecuencia, estimó que la causa debía continuar su trámite ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal, pues aun cuando no hubiera intervenido en la contienda, la Corte Suprema se encuentra facultada a atribuir competencia a un tercer magistrado.

La Corte Suprema dictó sentencia el 24 de junio último, ajustándose a lo dictaminado por el Procurador Fiscal subrogante (con la firma de los ministros PETRACCHI, BELLUSCIO, BOGGIANO, MAQUEDA y VÁZQUEZ).

Tengo que reconocer que, dados los términos en que quedó planteada la cuestión, coincidí totalmente con la solución que se le dio: la C.A.B.A. no puede suscitar la J.O. de la Corte, aunque parezca que así se han desnaturalizado sus instituciones autónomas. El asunto es espinoso y los magistrados de la Cámara local demostraron versación jurídica y una firme decisión de defender las instituciones de la Ciudad Autónoma, lo que resulta muy auspicioso para la Justicia Argentina y un motivo de orgullo para quienes fuimos sus maestros del Derecho Administrativo. Me refiero a la Dra. DANIELE y a mi amigo el Dr. RUSSO.

Lamentablemente el *status* constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, mientras siga siendo Capital de la República, difícilmente permitirá su definitiva ascensión de la calidad de Provincia (tal como lo señalé en la primera parte de esta exposición) y eso sella su suerte en materia de jurisdicción originaria de la Corte, a la que sólo podrá acceder por la vía de la jurisdicción apelada.