

**Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Poder judicial y competencia originaria de la Corte Suprema. Análisis doctrinario y jurisprudencial.**

**Constanza Álvarez Fernández**

*A Augusto,  
mi madre y mi padre por su apoyo incondicional;  
a Gabriela y Aki por su generosidad.*

## ÍNDICE

I.- Introducción .....	5
II.- Breve reseña histórica .....	6
III.- La Reforma Constitucional de 1994 .....	13
IV.- La Ley 24.588, denominada “Ley Cafiero”, y la Ley 24.620, “Ley Snopek” .....	19
V.- Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires .....	25
VI.- El estatus de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	31
VII.- El Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires .....	41
1.- Composición actual del Poder Judicial de la Ciudad .....	43
2.- Convivencia de jurisdicciones sobre el mismo territorio .....	51
2.1.- Conflictos con la Justicia Civil .....	52
2.2.- Conflictos con la Justicia del Trabajo .....	57
2.3.- Conflictos con la Justicia Comercial .....	58
2.4.- Conflictos con la Justicia Federal .....	59
3.- Traspaso de la Justicia Nacional Ordinaria .....	61
VIII.- Competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación .....	74
1.- Nociones generales .....	74
2.- Competencia originaria de la CSJN cuando una provincia es parte .....	76
2.1.- Provincia contra provincia .....	82
2.2.- Provincia contra vecino de otra y causa civil .....	84
2.3.- Provincia contra ciudadanos extranjeros .....	88
2.4.- Provincia contra Estado extranjero .....	88
2.5.- Provincia y Estado nacional .....	88
2.6.- Causa de materia federal en la que una provincia es parte .....	91
2.7.- Provincia y daño ambiental .....	95
IX.- Competencia originaria y Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	100
1.- Jurisprudencia de la CSJN .....	100
2.- Competencia originaria ante un supuesto no previsto Tiempo de cambios .....	109
2.1.- Jurisprudencia de los tribunales de la Ciudad .....	116
3.- Síntesis .....	121
X.- Conclusiones .....	126
Bibliografía .....	131



## I.- INTRODUCCIÓN

A veinticinco años de la reforma constitucional de 1994, proponemos analizar si el estatus político jurídico actual de la Ciudad de Buenos Aires —en adelante, Ciudad o CABA— permite interpretar que a los fines de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional pueda ser considerada aforada a la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en forma análoga a las provincias.

La cuestión que aquí se plantea, por las proyecciones que presenta, dista mucho de ser un simple tema de competencia. Se trata, en última instancia, de definir a partir de un enfoque jurídico, político, sociológico e histórico y no desde una perspectiva semántica literal, cuál es el rol que la Ciudad de Buenos Aires, a partir del reconocimiento constitucional de su autonomía juega en el escenario del federalismo argentino y, en particular, a la hora de definir su acceso a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en resguardo de su estatus constitucional.

Con acierto se ha dicho que a partir de las bases definidas por la reforma constitucional de 1994, las instituciones de la Ciudad ofrecen un terreno abierto a la innovación e incluso a la experimentación constitucional. Ello en el entendimiento que el área metropolitana, es una realidad social, económica, cultural e institucional compleja y dinámica, que como tal, plantea desafíos inéditos a las categorías tradicionales del derecho constitucional y la ciencia de la administración. Por otra parte, la relación entre la Ciudad de Buenos Aires y el País es, uno de los capítulos centrales de la historia constitucional argentina, de allí la importancia de replantear temas y problemas que sólo pueden ser abordados desde una perspectiva integrada, capaz de asumir los enfoques de la historia, la economía y el análisis institucional.<sup>1</sup>

La clave para el análisis que se propone, se asienta en interpretar los preceptos involucrados de acuerdo a las pautas referidas, teniendo en cuenta los fundamentos de los institutos en juego y alejados de una hermenéutica literal de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, más allá de demostrar o determinar que la Ciudad de Buenos Aires sea una provincia.

Los alcances de la autonomía reconocida a esta Ciudad por el constituyente de 1994, no han sido una cuestión fácil de definir y pese al tiempo transcurrido la tarea no se encuentra completa. La extensión de los límites dados por la necesidad de garantizar los intereses de la Nación mientras sea la Capital de la República y la resistencia histórica al reconocimiento de su plenitud

---

<sup>1</sup> Ábalos, María Gabriela, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales* - [EDCO, (18/07/2014, nro 13.527)].

dificultaron sin dudas la misión de determinar su estatus, sin embargo ha ido obteniendo ciertos avales en la doctrina y en la jurisprudencia, que contribuyen a consolidar el objetivo del mandato constitucional.

Para abordar el tema será necesario reseñar el contexto histórico que dio lugar a la reforma constitucional de 1994 y examinar el cambio sustancial que dicha reforma implicó para la Ciudad de Buenos Aires, desde del propio texto Constitucional Nacional, las leyes dictadas en su consecuencia por el Congreso, los fallos judiciales que las interpretaron y la sanción de la Constitución de la Ciudad.

En ese sentido, en particular, se estudiarán sus facultades de jurisdicción y su evolución a la luz de las normas nacionales y locales, así como de la jurisprudencia. De la misma manera, se analizará la competencia originaria y exclusiva del más alto Tribunal de la República, las normas que la reglan, la jurisprudencia en torno a su alcance y específicamente los supuestos en los que procede cuando una provincia es parte. Finalmente, se considerarán las posturas actuales de nuestro máximo Tribunal en torno a las facultades jurisdiccionales de la Ciudad y, en definitiva de su autonomía, como también la jurisprudencia de los tribunales locales en la materia.

## **II.- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Las especiales características de la Ciudad de Buenos Aires hacen que sea necesario un somero repaso su historia, para poder comprender su presente.

Sus comienzos se remontan a períodos anteriores a nuestra existencia como país, fue fundada inicialmente en 1536 por Pedro de Mendoza y luego de forma definitiva en 1580 por Juan de Garay. Durante el período hispánico constituyó un eje sustancial como puerta de entrada al interior americano, ya que por su situación geográfica era un paso obligado para las rutas comerciales que venían desde Europa e iban a Chile, Potosí y hasta Perú. Eso llevó a que las autoridades enviadas desde España para gobernar la región se instalaran en ella y a que en 1776, fuera nombrada la capital del enorme Virreinato del Río de la Plata que se extendía hasta el Alto Perú<sup>2</sup>.

Tiempo más tarde, en 1810, en la hoy Ciudad de Buenos Aires tuvo lugar la Revolución de Mayo y de esa forma se constituyó de hecho en una especie de sede de las

---

<sup>2</sup> Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales y jurisdiccionales actuales*, en Palacio de Caero, Silvia, directora, *Competencia Federal*, Ed. La Ley, Buenos Aires, noviembre de 2012.

autoridades de esas incipientes Provincias Unidas del Río de la Plata.

La historia de nuestro país revela que a poco de su emancipación de la corona española, la conducción centralista de Buenos Aires fue originando reacciones en el resto del país, lo que dio lugar a la gesta del federalismo como solución a los problemas políticos, económicos, sociales y jurídicos entre las regiones y provincias argentinas<sup>3</sup>.

Empezó a surgir entonces la tensión entre unitarismo y federalismo, cuyo punto más álgido se registró tras la batalla de Caseros –del 3 de febrero de 1852– en la que el Ejército de la Confederación Argentina al mando de Juan Manuel de Rosas –gobernador de la provincia de Buenos Aires y encargado de las Relaciones Exteriores de la Confederación– fue derrotado por el Ejército Grande liderado por Justo José de Urquiza –gobernador de Entre Ríos– que dio lugar a que la sucediera otra revolución –el 11 de septiembre de 1852– en virtud de la cual la Provincia de Buenos Aires se separó de la Confederación, constituyéndose como un “Estado libre”, en cuyo poder permanecieron el puerto de la ribera del Río del Plata y los derechos de importación, principal fuente del tesoro público. Esa situación determinó que Buenos Aires no mandara representantes al Congreso Constituyente de Santa Fe, dando paso así a más de un lustro caracterizado por la existencia de un estado independiente, separado de sus hermanas, las trece provincias argentinas, cuyos representantes sancionaron la Constitución de 1853.

Sin embargo, pese a esa realidad, según el viejo artículo 3 de la Constitución de la Confederación Argentina –sancionada el 1 de mayo de 1853 por el Congreso constituyente reunido en Santa Fe, y promulgada el 25 de mayo siguiente–: “*Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la República por una ley especial*” y a tenor de lo previsto en una ley sancionada por la misma Convención Constituyente, del 4 de mayo de 1853, en caso de rechazo a la aceptación de la Constitución Nacional por Buenos Aires se sancionaría “*una ley de interinato, para suplir la Capital de la Confederación*”.<sup>4</sup>

Asimismo, en 1853, el Congreso Constituyente emitió una ley de organización de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con una compleja estructura teórica, a integrarse por miembros a elegirse por elección popular<sup>5</sup>, con un presidente, varias comisiones a cargo de la seguridad, higiene, educación, obras públicas y hacienda, y con el correspondiente régimen de rentas, sin embargo las mismas razones originadas en la separación del Estado de Buenos Aires de la Confederación provocaron que esta norma fuera letra muerta.

---

<sup>3</sup> Hernández, Antonio María, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, Editorial Jusbares, Ciudad de Buenos Aires, 2017, pág. 17 y sigs.

<sup>4</sup> Schinelli, Guillermo Carlos, *Reseña histórico-constitucional de la Ciudad de Buenos Aires* - [EDCO, 2007-278]

<sup>5</sup> Gelli, María Angélica, *La Ciudad de Buenos Aires: Una autonomía en construcción*, La Ley2006-F, 1028, cita online: AR/DOC/3490/2006.

Con posterioridad otras normas tendieron a regular la cuestión de la capital de la Nación y al comenzar a sesionar –en Paraná, Entre Ríos– el Congreso Nacional constituido dictó en 1858, la ley 201 que convirtió a Paraná en capital provisional del país.

Luego, la batalla de Cepeda –del 23 de octubre de 1859–, y el posterior Pacto de San José de Flores –del 11 de noviembre de 1859–, implicaron los pasos iniciales para que Buenos Aires se reincorporase a la Nación Argentina. El proceso derivó en la reforma de 1860 que, en lo que concierne a la cuestión de la Capital, anuló la condición de tal que ostentaba la ciudad de Buenos Aires (conf. art. 3 CN de 1853) y, de esa forma, su presencia en la Constitución. Entró en vigencia entonces el actual texto del artículo 3.º, según el cual las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya que federalizarse. Finalmente, Buenos Aires terminó incorporándose nuevamente a la República Argentina en 1860.

Esa situación dio lugar a que sucesivas leyes de “residencia” mantuvieran al Poder Ejecutivo como un “huésped” de la Provincia, hasta 1880. La solución resultaba sumamente precaria, y solo podía mantenerse mientras existieran coincidencias políticas entre el Gobierno nacional y el de la Provincia de Buenos Aires.<sup>6</sup>

De esa forma, los avatares políticos continuaron y el tema de la ubicación de la capital de la Nación se mantuvo latente. En 1880, la llamada *cuestión capital* tuvo su punto culminante, en el enfrentamiento armado entre el presidente Avellaneda y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Tejedor, que concluyó con alrededor de tres mil muertos e implicó la derrota de las tropas de Tejedor y, en definitiva, la federalización de la Ciudad. El Congreso Nacional sancionó ese año la ley 1029 que declaró a Buenos Aires nuevamente Capital de la Nación.

Como la legislatura provincial fue en un principio renuente a ceder parte de su territorio conforme se determinaba en la ley 1029, se dictó la ley 1030 en la que disponía que si antes del 30 de noviembre de 1880 no se producía la transferencia del territorio de la Ciudad, la Nación convocaría a una convención constituyente para reformar el artículo 3.º.

Así fue como, el 26 de noviembre de 1880, la Legislatura de la Provincia cedió por ley provincial el territorio de la Ciudad de Buenos Aires a la Nación. Es dable señalar que en la Legislatura provincial, previo a la sanción de esa ley, tuvo lugar un gran debate entre Leandro N. Alem y José Hernández. Por su parte, Alem se opuso a la federalización de la Ciudad por cuanto advertía acerca de los peligros de la centralización del país y en ese sentido expresó que “[l]a tendencia descentralizadora y el sentimiento autonómico de los pueblos ha salvado hasta ahora la

---

<sup>6</sup> Seijas, Gabriela, *Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires*, La Ley, Sup. Act. 15/03/2012, 15/03/2012, 1.



república federal”. De su lado, José Hernández indicaba que “los grandes hechos de nuestra historia política podrán completarse con estas fechas notables: 1810, la emancipación; 1816, declaración de independencia; 1853, la Constitución federal; 1862, la integridad federal incorporándose Buenos Aires; 1880, la organización de la República con Buenos Aires por capital.”<sup>7</sup>

La necesidad de fortalecer el poder central a través de la institución de una capital federal que, a la vez asegurase una jurisdicción territorial propia para el gobierno nacional, estableciera un espacio simbólico de identificación nacional y obligara a Buenos Aires a ceder su monopolio de recursos económicos y ponerlos al servicio del interés general del Estado, llevó a que el interior finalmente impusiera sus aspiraciones.

Tal como reseña Seijas, complejas razones históricas llevaron entonces a la federalización de la Ciudad de Buenos Aires y al establecimiento de un gobierno por delegación en manos de un intendente, designado por el Poder Ejecutivo nacional, y un Poder Legislativo local con facultades sumamente acotadas.

A partir de 1880, cuando se separa lo “bonaerense” de lo “porteño”, la Ciudad de Buenos Aires empieza a jugar un rol diferente en la vida nacional, con la sanción de la ley 1029 el gobierno provincial estaba autorizado para seguir funcionando en la ciudad, pero sin jurisdicción sobre ella, lo que se extendió hasta 1884, en que se trasladó a la nueva urbe de La Plata.

A partir de entonces, el régimen jurídico que se aplicó en la Ciudad de Buenos Aires, sede de la Capital Federal, fue el dispuesto por el entonces artículo 67, inc. 27, de la Constitución Nacional, que confería al Congreso de la Nación la atribución de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación, así como por el artículo 86, inc. 3.º que disponía que el Presidente de la República era el “jefe inmediato y local” en dicha jurisdicción.

Sumado a ello, es preciso señalar que la Constitución de 1853/60 reconoció a la ciudad de Buenos Aires representación en las Cámaras de Diputados y Senadores de la República, como a una provincia pero, a diferencia de éstas, de los artículos 67, inc. 27 y 86, inc. 3.º mencionados se colige que su organización institucional quedó sometida a la legislación dictada por el Congreso federal y a la autoridad del Poder Ejecutivo Nacional.

Al respecto, tal como destaca Schinelli<sup>8</sup>, resultan de gran claridad las palabras de Bidegain<sup>9</sup>:

“El cuidado de los asuntos locales en una ciudad de las dimensiones de Buenos Aires requiere una atención que no podrían dedicarle el Congreso ni el

---

<sup>7</sup> Hernández, Antonio María, ob. cit., pág. 25.

<sup>8</sup> Schinelli, Guillermo Carlos, ob. cit.

<sup>9</sup> Bidegain, Carlos M., *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, t. III, págs. 34 y 35.

presidente con la asiduidad necesaria. Por ello se consideró que esos artículos les confiaban el gobierno político de la capital (v.gr. establecer su régimen orgánico, las contribuciones de los vecinos, el régimen electoral, la ley de procedimientos en sus tribunales, la creación de juzgados, etc.), siendo posible delegar las funciones propias de un gobierno municipal (prestación de los servicios públicos de atención de la higiene, salud, orden, seguridad, moralidad, parques, plazas, etc.). El presidente delegó su función municipal en un funcionario ejecutivo unipersonal, a quien nombraba: el intendente, y el Congreso en un cuerpo colegiado: el Concejo Deliberante. Para el desempeño de la función judicial en cuestiones de carácter local, el Congreso creó juzgados nacionales de primera y segunda instancia de la Capital. La policía de seguridad y de tránsito fue municipal hasta que la absorbió la Policía Federal. Tanto el Presidente como el Congreso conservaron su autoridad de superintendencia sobre los órganos delegados: el presidente en estrecha relación con el intendente y el Congreso mantuvo la facultad de retomar tareas delegadas en el Concejo, ordenar investigaciones, cambiar o modificar la ley orgánica, etcétera”.

En ese contexto, en 1882 el Congreso sancionó la ley 1260, Orgánica de la Municipalidad. Según esta norma, la Municipalidad se componía de un “Concejo Deliberante” y un “Departamento Ejecutivo”.

El Concejo Deliberante, era un órgano legislativo con facultades para dictar normas de jerarquía inferior a las leyes, aprobar el presupuesto de la administración municipal y remover al Intendente con los dos tercios de los votos del cuerpo, se integraba con dos representantes por cada “parroquia”, electos por voto calificado. Estos concejales duraban dos años en sus cargos, pero el Concejo se renovaba anualmente por mitades.

Por su parte, el Departamento Ejecutivo estaba a cargo del Intendente, un funcionario nombrado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado (requisito luego suprimido por el decreto ley 19987/72). Permanecía en sus funciones por dos años y podía ser reelecto, tenía amplias facultades para la designación de los empleados municipales y poder de veto sobre las iniciativas del Concejo Deliberante.

En la división de atribuciones, el Gobierno federal se reservó el control del Puerto, la administración de Justicia y el poder de policía; mientras que la Municipalidad se encargaría de la provisión de los servicios públicos (agua corriente, alumbrado, limpieza, desinfección, salud y transporte), la organización del tránsito, el trazado de calles y vías, la conservación de parques,

paseos y plazas, y la planificación urbana.<sup>10</sup>

El diseño institucional descrito, con el paso del tiempo evidenció que resultaba deficiente para gobernar a una jurisdicción con las dimensiones que fue adquiriendo la Ciudad de Buenos Aires.

Hubo numerosos proyectos frustrados de mudar la Capital, por ejemplo, en 1850, se propuso crear la Capital de los Estados Confederados del Río de la Plata en la isla de Martín García. Más de un siglo después, en 1972 por medio del decreto-ley 19.610, se declaró la necesidad de examinar la conveniencia, oportunidad y factibilidad de trasladar la Capital a otro lugar del territorio.<sup>11</sup>

Finalmente, tras la iniciativa del entonces presidente Raúl Alfonsín, en 1987 se sancionó la ley 23.512, en la que se disponía el traslado de la Capital a las ciudades de Carmen de Patagones y Viedma, y a su vez, establecía que una vez operada esa mudanza la Ciudad de Buenos Aires “con sus límites actuales” pasaría a constituir una nueva provincia argentina. Sin embargo nada de ello, se concretó. Cabe agregar al respecto, que si bien dicha norma no ha sido expresamente derogada por una ley posterior, ello no fue óbice para que terminara cayendo en “un justo olvido”.<sup>12</sup>

Igual suerte siguieron las propuestas de instaurar la elección por sufragio del intendente. Con relación a esta última circunstancia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo reiteradamente (Fallos: 193:20; 210:1153; 259:432) que, en virtud de lo previsto en los anteriores artículos 67, inc. 27 y 86, inc. 3.º CN, la entonces Capital Federal no era una entidad autónoma y un debate profundo se fue suscitando en nuestro país, particularmente ante la pretensión de parte de la doctrina así como de personalidades políticas, de que el Intendente Municipal resultara designado como fruto de elecciones, y no por la simple voluntad presidencial.

De esa forma se llegó a 1993, en que firmó el denominado “Pacto de Olivos”, un acuerdo suscripto entre los presidentes de los partidos políticos mayoritarios –PJ y UCR– que llevó a la Reforma Constitucional de 1994.

Entre los cambios proyectados, el acuerdo en cuestión establecía el reconocimiento de

---

<sup>10</sup> Seijas, Gabriela, ob. cit.

<sup>11</sup> Seijas, Gabriela, ob. cit.

<sup>12</sup> Ábalos, María Gabriela, ob. cit. Reseña la autora que esta opinión es compartida, entre otros, por: Creo Bay, Horacio D., *Nuevo régimen jurídico institucional de la Ciudad de Buenos Aires*, La Ley, 7-11-94, pág. 1, también publicado en Cassagne, Juan C. y otros, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pág. 315; del mismo autor, *Autonomía y gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 1995, págs. 25/29; Spota, Alberto A., *Naturaleza político-institucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994*, La Ley, 28-2-95, pág. 1., pág. 1; Leonardi de Herbon, Hebe M., *La condición institucional de la Capital Federal*, en *Estudios sobre la reforma constitucional de 1994*, Germán J. Bidart Campos y H. R. Sandler (coords.), Instituto Gioja, Buenos Aires, Depalma, 1995, pág. 209 y sigs.

un estatus especial para la ciudad de Buenos Aires, que incluía la facultad de dictar un estatuto organizativo, atribuciones propias de legislación y jurisdicción, y el derecho del electorado porteño a elegir a su Jefe de Gobierno. Con relación a esta cuestión uno de los firmantes del Pacto de Olivos, Raúl R. Alfonsín, dijo:

“La ciudad de Buenos Aires ha adquirido su propia identidad al margen de la provincia que la rodea. Ha crecido enormemente desde el punto de vista económico y demográfico, hasta convertirse en la más importante concentración urbana del país, con más de tres millones y medio de habitantes y siete millones de transeúntes permanentes. Hace muchos años que el gobierno por delegación que ejercen el intendente y el Concejo Deliberante resulta totalmente insuficiente, no solo desde el punto de vista de su efectividad sino también de su legitimidad.”<sup>13</sup>

En consecuencia, en el artículo 2º de la ley 24309, declarativa de la necesidad de la reforma, se estableció el llamado *Núcleo de Coincidencias Básicas*, que en su punto f, preveía que: “a) El pueblo de la ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno. b) La ciudad de Buenos Aires será dotada de un status constitucional especial, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción. c) Una regla especial garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”.

En ese contexto, resulta interesante mencionar que Hernández al intervenir en la discusión de la aludida ley declarativa sobre la necesidad de la reforma dada en el seno de la Cámara de Diputados de la Nación, puso de manifiesto que uno de los grandes objetivos de la reforma constitucional era resolver el problema que suponía el diagrama institucional de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>14</sup>

Para concluir esta breve reseña histórica, a modo de síntesis, como sostiene Rosatti,

“[p]ensar la Ciudad de Buenos Aires sólo como capital de la República, como si fuera un territorio enteramente federalizado, fue una desviación argentina que dificultó la convivencia entre lo nacional y lo local. La federalización de la Ciudad, producto de desconfianzas y mezquindades políticas acumuladas en el tiempo, se edificó sobre la base de la expropiación de las legítimas aspiraciones políticas de los vecinos del territorio, que asistieron durante décadas al contrasentido de no poder elegir a su autoridad ejecutiva local (designada por un Presidente normalmente provinciano), mientras

---

<sup>13</sup> Alfonsín, Raúl R., *Núcleo de coincidencias básicas*, La Ley, 1994-D, 824 - Derecho Constitucional - Doctrinas Esenciales, tomo I, 01/01/2008, 873.

<sup>14</sup> Hernández, Antonio María, ob. cit., pág. 31 y ss.

cualquier ciudad o aldea del interior, por pequeña que fuera, podía hacerlo libremente.

Por ello, hasta la reforma de 1994, la Ciudad de Buenos Aires era vista por el resto del país como un centro acaparador de riquezas económicas y políticas, causante de gran parte de los males nacionales. Y desde la perspectiva porteña, como una *ciudad grande* (por su tamaño) a la que el resto del país le impedía ser una *gran ciudad* en términos políticos e institucionales, es decir una ciudad con suficiente autonomía para dictar su propia Constitución y elegir libremente a sus autoridades.”<sup>15</sup>

En suma, desde sus inicios “[s]iempre gozó de un estatus jurídico especial, la historia y la realidad demuestran que la ‘Reina del Plata’ nunca fue ni será un eslabón más en nuestra forma de estado federal.”<sup>16</sup>

### III.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

En los debates de la convención constituyente, como es sabido, el tema de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires fue uno de los más conflictivos. Ello fue así por cuanto, fruto de la propia historia de nuestro país, muchos convencionales de provincia se oponían a concederle facultades amplias en materia de gobierno, administración y justicia<sup>17</sup>.

Reseña Hernández<sup>18</sup> que tras el extenso debate de los temas que abordaba el despacho mayoritario que produjo la Comisión de Redacción, se pronunciaron a favor del nuevo régimen para la Ciudad de Buenos Aires los convencionales García Lema, A. Bravo, Del Bono, Márquez, A. Hernández, Valdés, Ibarra, Romero, Brusca, Laporta, Mestre y A. Cafiero, mientras que en contra se expidieron Cornet, Castillo Odena, Llano, Natale y Pose.<sup>19</sup>

A su vez, releendo los Diarios de Sesiones de la mentada Convención, recuerda las

---

<sup>15</sup> Rosatti, Horacio, en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay... [et al]*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017, pág. 17.

<sup>16</sup> Ábalos, María Gabriela, ob. cit.

<sup>17</sup> Hernández, Antonio María, *La Descentralización del Poder en el Estado. La ciudad autónoma de Buenos Aires y los Municipios*, en Albanese, Susana (obra colectiva) *Derecho Constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004, pág. 750 y ss.

<sup>18</sup> Hernández, Antonio M., convencional por la provincia de Córdoba, integró la Comisión que redactó el Proyecto de Reforma Constitucional sobre la base del Núcleo de Coincidencias Básicas.

<sup>19</sup> Hernández, Antonio María, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, Editorial Jusbaire, Ciudad de Buenos Aires, 2017, pág. 35.

distintas posturas en torno al nuevo status de la Ciudad de Buenos Aires<sup>20</sup>, como por ejemplo la del convencional Natale constituyente por Santa Fe, que al opinar en contra, entendió que la referencia a un “régimen de gobierno autónomo” tenía como alcance la autonomía municipal, ya que de lo contrario se estaría equiparando la Ciudad de Buenos Aires a las provincias, no siendo esta la intención de los constituyentes, y agregó que siendo la Ciudad de Buenos Aires la capital de la República, donde residen las autoridades nacionales, no puede gozar del atributo de autonomía que tienen las provincias, porque el gobierno federal no tendría sede. En definitiva, sostuvo que la autonomía de la Ciudad debía equipararse a la autonomía municipal y no a la de un Estado provincial, que Estatuto y Constitución en esencia eran lo mismo, que no debían restarse las atribuciones del Congreso sobre la Ciudad, y que no debían reconocérsele tres senadores.

En similar sentido, el convencional Romero, si bien apoyó el despacho mayoritario, interpretó que se ponía en pie de igualdad al municipio de la Ciudad de Buenos Aires con el resto de los municipios del país.

De igual modo, Castillo Odena, convencional por Corrientes, sostuvo que “resulta absurdo, contrario a la naturaleza propia de los comúnmente denominados distritos federales, otorgar a la Capital Federal atribuciones propias de una ciudad-estado, equiparable en sus facultades a las de las provincias”. Y subrayó que las facultades otorgadas a la ciudad de Buenos Aires equivalen a crear una nueva provincia en un territorio cedido por la provincia de Buenos Aires al solo fin que sirva como asiento de las autoridades federales. Además, plantea como agravante que la convivencia de dos autoridades autónomas nos ponía en un serio riesgo de permanentes colisiones<sup>21</sup>.

Por su parte, el convencional por Mendoza Guillermo Pose, entendió que la concesión de autonomía política a la Ciudad de Buenos Aires importaba un retorno a la conflictiva situación que se presentaba hasta 1890, cuando coexistían en ella dos gobierno políticos con el consecuente antagonismo de poderes, competencias y jurisdicciones.<sup>22</sup>

A favor del despacho mayoritario, Hernández resumió que los problemas fundamentales de la Ciudad requerían “una visión metropolitana para el accionar conjunto del Gobierno Federal, de la Provincia de Buenos Aires, y de los diecinueve partidos del Conurbano

---

<sup>20</sup> Hernández, Antonio M., transcribe el despacho mayoritario que produjo la Comisión de Redacción, y agrega que se pronunciaron a favor del nuevo régimen los convencionales García Lema, A. Bravo, Del Bono, Márquez, A. Hernández, Valdés, Ibarra, Romero, Brusca, Laporta, Mestre y A. Cafiero, mientras que se expidieron en contra: Cornet, Castillo Odena, Llano, Natale y Pose; en *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997, pág. 191.

<sup>21</sup> Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales y jurisdiccionales actuales*, en Palacio de Caeiro, Silvia directora, *Competencia Federal*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2012.

<sup>22</sup> Convencional Guillermo Pose; Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 19a. Reunión, 28 de julio de 1994, pág. 2394, citado Ábalos, María Gabriela, op. cit.

junto al Gobierno de la Ciudad; además de la desconcentración administrativa, de la coparticipación, de la delimitación de competencias con el Gobierno Federal, de la policía y de la Justicia. Finalmente, sosteníamos que la autonomía plena de la Ciudad significará ‘la consolidación de principios republicanos y federales’”.<sup>23</sup>

También el convencional Valdéz defendió esta postura, así como también el convencional Ibarra, quien, por su parte, reclamó la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires.

Resulta paradójico que el convencional Antonio Cafiero también manifestara su adhesión a la autonomía de la Ciudad. Pero hizo referencia a los derechos de la Provincia de Buenos Aires para el caso de que dejara de ser la Capital Federal, o se la quisiera convertir en provincia nueva.

La votación arrojó el siguiente resultado: ciento setenta y siete votos afirmativos, veintisiete negativos y tres abstenciones.

Finalmente, se arribó a una solución de compromiso que apeló a la convivencia armónica entre las autoridades nacionales y porteñas, pero muchas de las cuestiones de fondo quedaron para su resolución por el Congreso Nacional o por la asamblea que debía convocarse para dictar el estatuto organizativo local.

Como consecuencia, la situación jurídico-constitucional de la ciudad de Buenos Aires varió sustancialmente.

En definitiva, la reforma de 1994 incorporó al texto de la Constitución Nacional el artículo 129, que prevé que: *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que se elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”*.

Además, resulta imprescindible destacar que las Disposiciones Transitorias Séptima y Décimoquinta, incluidas en el texto de 1994, pretendieron regular el período de transición previsto según la mecánica dispuesta por el artículo 129.

En la primera de ellas, se estableció que: *“El Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la Nación las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 129 (corresponde al art. 75, inc. 30)”*, mientras que en la disposición transitoria décimo quinta se previó que: *“Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen*

---

<sup>23</sup> Hernández, Antonio María, *La Ciudad Autónoma ...*, ob.cit., pág. 39.

*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. El Jefe de Gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco. La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del art. 129 deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución. 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 esta Constitución (corresponde al art. 129)”.*

De las normas citadas se colige sin mayores esfuerzos que la ciudad en cuestión tendrá una doble naturaleza: constituir una jurisdicción autónoma y, al mismo tiempo, ser capital de la Nación, conviviendo en un mismo lugar dos tipos de autoridades, las locales propias de ese régimen de autonomía y las federales. Es decir, una especie de retorno a la “cohabitación” como la existente en las dos décadas posteriores a 1860<sup>24</sup>, situación que podrá culminar, si en algún momento del devenir de nuestra historia nacional se decidiera trasladar la Capital de la República a otro lugar de nuestro país.

Ahora bien, retomando el nuevo perfil que la Constitución reformada asignó a la Ciudad de Buenos Aires, es preciso indicar que si bien emana principalmente del artículo 129, su régimen especial se completa con distintas referencias contenidas en diversos artículos de la Carta Magna.<sup>25</sup>

En primer lugar, el artículo 3.º CN mantiene en su redacción original y por él, las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso.

Luego, los nuevos artículos 44 y 45 CN<sup>26</sup> otorgan representación en la Cámara de Diputados a la Ciudad de Buenos Aires, equiparándola en este aspecto a las demás provincias argentinas. Es importante señalar que el artículo 45 CN contempla la posibilidad de traslado de la Capital, afirmando que dicha Cámara 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 su traslado, con

---

<sup>24</sup> Schinelli, Guillermo Carlos, *Reseña...* ob. cit.

<sup>25</sup> Ábalos, María Gabriela, *Aspectos en torno a la Ciudad de Buenos Aires en la Constitución Nacional*; en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seisdedos, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, t.II, Dist. Ed. Depalma, Mendoza, 1995, págs.421 y sigs.

<sup>26</sup> Artículo 44: “*Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación*”. Artículo 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, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado*”.



lo cual la representación en la Cámara Baja de los porteños es independiente del rol de Capital Federal de la Ciudad.

En lo relativo al Senado, en el artículo 54 se establece que se “*compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires*”, sin hacer referencia alguna a su condición de capital de la República. Otra vez, la equipara en representación a las provincias. La diferencia está dada ante el supuesto del traslado, en cuyo caso, la Cámara de Senadores no tendrá representantes por la Capital pero la Ciudad mantendría los suyos.

Por su parte, el artículo 75, inciso 2º, al reglar las atribuciones del Congreso para imponer contribuciones y sentar las bases de la ley convenio de coparticipación, se refiere a la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires que se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas. Además, se crea un organismo fiscal federal, que tendrá a su cargo el control y fiscalización de lo establecido, con la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. De esta forma, no solo la equiparación a los estados provinciales se da en el grado de participación, sino que también se ve reforzada con la representación plena de la Ciudad en el Consejo Federal de Inversiones y la Comisión Federal de Impuestos.

Luego, en el inciso 30 del artículo 75, se establece como facultad del Congreso la de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación.

Seguidamente, el inciso 31 faculta al Poder Legislativo a “*disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires*”, estableciendo nuevamente una expresa equiparación entre las jurisdicciones.

También, el artículo 99, inciso 20, que fija las atribuciones del Poder Ejecutivo, dispone que este puede decretar la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, el artículo 124, regula lo relativo a las facultades provinciales de crear regiones y celebrar convenios internacionales, y dispone que la Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

El artículo 125, segundo párrafo, equipara las facultades provinciales con las de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto a conservar organismos de seguridad social para sus empleados y los profesionales y en cuanto a promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Por último, aunque no menos importante, es necesario destacar que el ya citado artículo 129 está inserto en el Título Segundo, denominado “Gobiernos de Provincia”, de la Constitución Nacional.

Lo expuesto permite concluir que la Constitución equiparó expresamente a la Ciudad en aspectos de sustancial relevancia a las provincias.

Por ello se ha dicho que: “La Ciudad de Buenos Aires posee una serie de facultades, poderes y deberes (conf. arts. 44; 54; 75 inc. 2 párrs. 3º, 5º y 6º; 75 inc. 31; 99 inc. 20; 124; 125 y 129 CN), que la ubican en una situación jurídica muy similar a las provincias. Por eso entiendo que si bien no es una provincia —porque el constituyente lo pudo haber dispuesto así y no lo hizo—, tiene status jurídico análogo al de éstas y se halla en una situación de ‘paridad’ con las mismas dentro de la estructura federal de la Nación”.<sup>27</sup>

Sin embargo, no es menos cierto que en varias partes de la Constitución Nacional se distingue a la Ciudad de una provincia, a veces por mención expresa y otras por omisión.

Se podría decir que la primera clara distinción, “la expresa”, es puramente semántica, puesto que no se la menciona como provincia. Así había sido establecido en el artículo 2º, inciso f) de la ley 24.309 —de declaración de la necesidad de la reforma constitucional—, donde se previó que “la ciudad de Buenos Aires será dotada de un status constitucional especial” y que el pueblo de la ciudad elegiría directamente su “jefe de gobierno”. Con relación a este aspecto, no es posible pasar por alto que para crear una nueva provincia, la Constitución establece un procedimiento específico que no se utilizó en este caso (conf. art. 75, inc. 15).

Por otra parte, en principio, ello tampoco habría sido posible sin derogar la cesión hecha por la Provincia de Buenos Aires del territorio del municipio de la ciudad de Buenos Aires el 26 de noviembre de 1880, a los efectos de cumplir con la ley del Congreso Nacional que declaró capital a esta ciudad el 21 de septiembre de aquel año. Como ya se reseñó en el presente trabajo, dicha cesión resolvió la llamada “cuestión capital”, que fue uno de los conflictos políticos más arduos, prolongados y sangrientos que afectaron a nuestra historia como país. Sin embargo, más allá de la denominación, la “condición” bajo la cual fue entregado el territorio de la Ciudad a la Nación (su federalización) ha quedado superada y sin vigor por el acto constituyente de darle autonomía.

También, dentro de las distinciones semánticas, podemos mencionar que el artículo 129 se refiere a su norma fundamental como “Estatuto Organizativo” y no como “Constitución”, y al titular del Poder Ejecutivo como “Jefe de Gobierno” y no como “Gobernador”. Sin embargo, como veremos más adelante, la Convención porteña que dictó ese texto fundamental, lo llamó “Constitución”, y así se la conoce desde entonces.

La segunda distinción se desprende de las omisiones normativas constitucionales.

Fue un tema largamente debatido si omitir a la Ciudad de Buenos Aires en la

---

<sup>27</sup> Sabelli, Héctor E., *Se perfila una nueva Corte...*, JA, 2006-III-26; citado en Zbar, Agustín, *La Corte Suprema ...*, ob. cit.

asignación de atribuciones en varios artículos de su texto fue deliberado o si el constituyente lo hizo en forma involuntaria en algunas de sus partes. De todas maneras, lamentablemente la mayoría de dichos vacíos fueron interpretados en sentido adverso al pleno ejercicio de las facultades autonómicas conferidas a la Ciudad de Buenos Aires.

Se han entendido como involuntarias aquellas en las que el texto constitucional incurre en los artículos 41 y 42, ya que no puede negarse la incumbencia concurrente de esta Ciudad en materia ambiental y de consumidores y usuarios; en el artículo 75, inciso 2.º, cuando se refiere a la imposición y recaudación de las contribuciones directas e indirectas, aunque como ya analizamos, sí la menciona expresamente al hablar sobre la distribución. También se la omite en el inciso 30 del artículo 75; sin embargo, no puede negarse que los recursos naturales que en dicha ciudad existan no le pertenezcan, por ello también es tomada como una omisión involuntaria.<sup>28</sup>

Mucha trascendencia mantiene actualmente otra falta de mención: la que surge del inciso 12 del artículo 75, cuando establece que la aplicación de los Códigos de fondo corresponderá a los tribunales federales o provinciales, mas no nombra expresamente a la Ciudad de Buenos Aires. Por ahora, la polémica en torno a si ha sido una omisión voluntaria o involuntaria no ha concluido; muestra de ello es que constituye uno de los ejes en torno al cual gira el encendido debate acerca del eventual traspaso de la Justicia Nacional Ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Así, en el contexto normativo dado por la reforma constitucional de 1994, es dable sostener que “[l]os habitantes de la Ciudad no pueden tener menores derechos constitucionales que los de cualquier provincia argentina, y el Estado autónomo no puede relacionarse con la Nación y las restantes provincias en una desventaja que no surja pura y exclusivamente de su carácter de asiento principal de los órganos del Estado federal. Ese ha sido el espíritu de la Convención Constituyente de 1994, consagrando un ente jurídico con límite territorial urbano dotado de facultades especiales, similares a las Provincias.”<sup>29</sup>

#### **IV.- LA LEY 24.588, DENOMINADA “LEY CAFIERO”, Y LA LEY 24.620, “LEY SNOPEK”**

---

<sup>28</sup> Esta es la posición por ejemplo de Zbar, Agustín, *La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, La Ley 2006-F, 1016, Cita Online: AR/DOC/3458/2006; *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, en Sabsay, Daniel (director) - Manili, Pablo (coordinador), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2010, tomo 4, pág. 952; Schafrik de Núñez, Fabiana H., *Las etapas de la autonomía de la ciudad*, en Sabsay, Daniel (director) - Manili, Pablo (coordinador), *Constitución...ob.cit.*, tomo 4; pág. 939.

<sup>29</sup> Zbar, Agustín, *La Corte Suprema...*, ob. cit.

En el artículo 129 CN, luego de establecerse que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo local, se previó que “*Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que se elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones*”. Es decir, los convencionales constituyentes encomendaron al Congreso que garantizara los intereses nacionales y al Estatuto Organizativo diagramar las instituciones de la ciudad.

Por dicha razón es que corresponde reseñar los aspectos más significativos de las leyes sancionadas por el Congreso a dichos fines y, seguidamente, el Estatuto Organizativo en sí.

A simple vista, aunque no todas las voces manifiesten acuerdo al respecto<sup>30</sup>, lo previsto en el artículo 129 CN no parecía *prima facie* que implicara reglamentar la autonomía concedida a la Ciudad en esa misma norma. Nos inclinamos por sostener que, teniendo en cuenta la significación insoslayable que emana de la ubicación del artículo 129 en la Constitución –Título de Gobiernos de Provincia–, se tornaba de aplicación en materia de distribución de competencias el criterio rector establecido en el artículo 121 CN, por el cual corresponden a la Ciudad –nuevo sujeto de la relación federal– todos los poderes no delegados por la Constitución al gobierno federal. Es decir que el Congreso solo conservaría las competencias que taxativamente se mantuvieran a su favor, mientras que las restantes pertenecerían a la Ciudad Autónoma.

A pesar de lo señalado, el Congreso al sancionar las leyes 24.588 y 24.620 –que fueron las normas dictadas a tales efectos– estableció lo opuesto, avanzando sobre las atribuciones que la Constitución Nacional le otorgó a la Ciudad.

Nótese, en ese sentido, la ley 24.588<sup>31</sup> –llamada “ley Cafiero” por cuanto fue el senador que presentó el proyecto–, tenía como objetivo garantizar los intereses de la Nación mientras Buenos Aires siguiera siendo asiento de las autoridades federales. Sin embargo, en su artículo 2.º se estableció como principio que la Nación conservaría todo el poder no otorgado expresamente por la Constitución Nacional a dicha Ciudad, lo cual, como es de imaginar, ha sido fuertemente criticado por limitar por vía legislativa el mandato autonómico establecido en la Carta Magna. También disponía en su artículo 7.º, que el gobierno nacional ejerce en la ciudad de Buenos Aires su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes –este artículo

---

<sup>30</sup> Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª ed. actualizada y ampliada, La Ley, Buenos Aires, 2006, t. I, p. 395. El autor sostiene la ciudad de Buenos Aires no tiene autonomía originaria, ni jurídica ni política y que esa razón no le es aplicable el artículo 121 de la Constitución Nacional.

<sup>31</sup> B.O., 30/11/1995.

fue sustituido por la ley 26.288—. A su vez, en el artículo 8° se estableció que la justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantenía la jurisdicción y competencia que había tenido hasta entonces y que continuaba a cargo del Poder Judicial de la Nación. Agregó que la Ciudad de Buenos Aires tendría facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, y contencioso administrativa y tributaria locales. De igual modo, en el artículo 10, se estipuló que el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuaban en la jurisdicción del Estado Nacional. En los artículos 12 y 13, que hacen a aspectos tributarios, se previó que la Ciudad de Buenos Aires dispondría de los recursos financieros que determinara su Estatuto Organizativo con sujeción a lo establecido en los incisos b), c), d) y e) del artículo 9° de la Ley 23.548 (de coparticipación federal de recursos fiscales) y que la administración presupuestaria y financiera del nuevo sujeto de la relación federal se regiría por su propia legislación, y su ejecución sería controlada por sus organismos de auditoría y fiscalización, respectivamente.

Por su parte, la ley 24.620<sup>32</sup> —denominada “ley Snopek”—, convocó a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires a la elección de un Jefe y Vice-Jefe de Gobierno en forma directa y de sesenta representantes a fin de que dictasen el Estatuto Organizativo de sus instituciones previsto por el artículo 129 CN, como así también para que eligieran a los miembros del Poder Legislativo. Asimismo dispuso que el Poder Ejecutivo nacional debía realizar la convocatoria y el acto eleccionario antes del 30 de junio de 1996.

Además, en la ley 24.620 se estableció que para ser Jefe y Vice-Jefe de Gobierno, los candidatos a cubrir tales cargos debían ser elegidos en forma directa, por lista completa y a simple pluralidad de sufragios, mientras que los representantes y los miembros del Poder Legislativo serían también elegidos en forma directa por los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, conformando a este efecto un distrito único y con arreglo al sistema de representación proporcional D'Hont, conforme a la ley vigente en la materia para la elección de diputados nacionales (art. 3.°).

En línea con lo anterior, en los artículos 5.° y 6.° se fijaron para ser Jefe de Gobierno, Vice-Jefe de Gobierno, representante y miembro del Poder Legislativo las mismas condiciones que para ser Diputado Nacional, y se dispuso que los representantes elegidos para dictar el Estatuto Organizativo gozarían de todos los derechos, prerrogativas e inmunidades inherentes a los Diputados de la Nación y que no tendrían compensación económica. En el artículo 8.° se dispuso que la Asamblea de Representantes debía crear todos los órganos de gobierno necesarios para ejercer las funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la autonomía establecida en el artículo 129 de la Constitución Nacional, empero sin afectar lo dispuesto por la ley que garantiza los intereses del Estado nacional

---

<sup>32</sup> B.O., 04/01/96.

mientras sea Capital de la República, siendo nulo y de nulidad absoluta todo aquello que sancione la Asamblea que implique una derogación o modificación de disposiciones constitucionales, de la ley de garantías antes referida o de la propia ley 24.620.

Como dijimos, ambas leyes fueron severamente criticadas. Con relación a la ley “Cafiero”, se llegó a entender que ninguna de sus prescripciones resultaba compatible con la Constitución Nacional, puesto que en primer lugar en su artículo 2.º invirtió el principio del artículo 121 CN. Al respecto, en el Senado se expresó que *“el concepto de autonomía aparece desvirtuado..., sobre todo por el art. 2º, según el cual,... el poder residual es de la Nación, como si la ciudad fuera una creación de la ley. Y no es así, porque la autonomía está consagrada en la Constitución; por lo tanto es tan originaria como el poder de una provincia...La Ciudad de Buenos Aires –al estar consagrada su autonomía en la Constitución– tiene un poder propio que la ley no puede limitar...”*<sup>33</sup>.

En segundo lugar, se cuestionó que la norma haya avanzado sobre cuestiones de administración y gobierno del Estado, como son las establecidas en los artículos 7.º, 8.º, 10, 12 y 13, que no guardan relación con intereses federales fundamentales que debían ser preservados. Al respecto, entre un sinnúmero de críticas, es dable mencionar que en el seno del debate de la ley dado en la Cámara de Diputados se dijo que: *“La asignación de competencias de la Ciudad de Buenos Aires encuentra la sola limitación de que, sobre la base de la racionalidad en la interpretación de la Constitución, se preserven los intereses del Estado Nacional en el ámbito geográfico de la Capital Federal, como requiere el art. 129 de la Constitución... Los intereses federales en las provincias no son esencialmente diferentes a los intereses federales en la Ciudad de Buenos Aires, más allá de los matices de intensidad propios del asiento de las autoridades federales”*<sup>34</sup>.

En lo concerniente a la ley “Snopek” –24.620–, se sostuvo que sus cláusulas invadieron facultades locales, ya que muchos de los aspectos que prevé debieron quedar en manos de la Convención Constituyente local.

Finalmente, la constitucionalidad de las normas referidas fue sometida a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en el fallo “Gauna”, dictado el 29 de marzo de 1997, por una ajustada mayoría, lejos de declararlas inconstitucionales, las consideró reglamentarias del artículo 129 CN<sup>35</sup>. Allí el voto mayoritario entendió que *“...la delimitación concreta de*

---

<sup>33</sup> Senador Fernando De La Rúa, versión taquigráfica Ley 24.588, 13/07/95; citado en: Zbar, Agustín, *La Corte Suprema...*, ob. cit.

<sup>34</sup> Diputado Nacional Francisco Fragosó, versión taquigráfica tratamiento de la Ley 24588, 21/09/95; citado en: Zbar, Agustín, *La Corte Suprema...* ob. cit.

<sup>35</sup> Gelli, María Angélica, *La Ciudad de Buenos Aires: una autonomía en construcción*, La Ley, Suplemento Constitucional, de noviembre de 2006, pág. 32.

competencias entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires no fue realizada por el constituyente de 1994, circunstancia demostrativa de que las relaciones entre ambas en este proceso de transición no surgen de la Constitución Nacional. Por el contrario, a través del art. 129 de la Constitución Nacional, se delegó tal delimitación a los poderes ejecutivo y legislativo federales y a la convención estatuyente de la ciudad”. De ahí que sostuvieron que en el marco de institucionalización del “status constitucional especial” de la ciudad, se dictó la ley 24.588, con el objeto de asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del gobierno de la Nación, mientras la ciudad sea Capital de la República, y declara que la Nación es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones.

En tal sentido, la mayoría expresó que la ley 24.588 “es directamente reglamentaria del art. 129 de la Constitución Nacional y, por revestir tal carácter, importa una referencia imprescindible para la Convención Estatuyente de la Ciudad. La norma legal, en lo que aquí interesa, establece como regla que la Nación conserva todas las atribuciones no otorgadas por la Constitución Nacional o la ley de garantías a la ciudad (arts. 1 y 2), atribución constitucional directamente compatible con el nuevo carácter de la Ciudad de Buenos Aires” (consid. 10).

Con relación a la ley 24.620, también expresó que “participa del mismo carácter reglamentario que la precedentemente examinada”.

Finalmente, y en lo que aquí interesa, el cintero tribunal resolvió que las leyes 24.588 y 24.620 no son inconstitucionales “toda vez que, en el marco de la disposición del art. 129 de la Ley Fundamental, procuran conjurar una situación excepcional y transitoria dando una solución acorde a las exigencias del proceso de transición iniciado con la reforma de 1994” (consid. 16).

Más allá de las particularidades del caso y de los argumentos utilizados por los jueces que integraron la mayoría, a mi entender, el Congreso de la Nación se extralimitó en sus potestades y, al respecto, compartimos la reflexión del juez Petracchi en su voto en disidencia:

“[L]as atribuciones legislativas del Congreso que conciernen a la garantía de los intereses del Estado nacional (...) no pueden ni deben incursionar en temas como los relativos a la puesta en funcionamiento de los órganos del gobierno autónomo. Sería ilógico, en efecto, que los constituyentes hubieran fundado la autonomía de aquél para autorizar luego al legislador infraconstitucional su derogación a través de una ley, aparte de que no se advierte qué clase de ‘interés nacional’ (por definición, legítimo) podría ser invocado para justificar la indebida intromisión del gobierno nacional en el régimen autónomo de la ciudad.”

En el contexto del debate surgido a partir de la sanción de estas leyes, el citado fallo fue objeto de numerosas críticas. Parte de la doctrina aseveró que se trata de un grave error de interpretación, puesto que “la única interpretación que da sentido coherente y armónico a todas las

normas constitucionales involucradas y satisface las pautas sistemáticas mencionadas, es la que relaciona la cláusula transitoria 7° con el primer párrafo de la cláusula transitoria 15°, que increíblemente la Corte ignora<sup>36</sup>. Hernández, por su parte, entiende que estas normas son inconstitucionales, por lo que espera que oportunamente sean corregidas por el Congreso a fin que respeten la letra y el espíritu del artículo 129 CN<sup>37</sup>.

Sumado a lo ya expuesto, como sostiene Gil Domínguez<sup>38</sup>, la combinación de lo establecido en la ley 24.588 junto con la omisión del artículo 75, inc. 12 de la Norma Fundamental, constituyeron el principal valladar –por mucho tiempo– en torno a dos facultades que impiden el pleno ejercicio de la autonomía: la policía de la Ciudad (materia de seguridad) y la justicia Civil, Comercial, Laboral y Penal de la Ciudad de Buenos Aires (la cual cuenta en la actualidad con dos fueros: el Contencioso Administrativo y Tributario, y el Penal, Contravencional y de Faltas –aunque con competencia Penal en determinados delitos “traspasados”–).

Llegado este punto, es preciso señalar que el artículo 7.º de la ley 24.588 –que, como se dijo, disponía que el gobierno nacional ejercería en la ciudad de Buenos Aires su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes – fue sustituido por la ley 26.288, sancionada en 2007, en la que se estableció que “*El Gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior*”.

Como corolario de ello, luego de diversos avatares políticos, finalmente en 2016 se suscribió un convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires de transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad.

En el marco de dicho acuerdo, el Estado local asumió todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, el Estado Nacional declaró en los términos del art. 2.º de la ley 26.288 y

---

<sup>36</sup> Zbar, Agustín, *La Corte Suprema...* ob. cit.

<sup>37</sup> Antonio M. Hernández, *La Ciudad de Buenos Aires*, en Hernández, Antonio M. y Barrera Buteler, Guillermo (coordinadores), *Derecho Público Provincial*, 2da. Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pág. 658. También, Schafrik de Núñez, Fabiana H.; ob.cit.; pág. 945; Riso, Guido, *El derecho federal en la nueva condición jurídico política de la Ciudad de Buenos Aires*, en Carnota Walter (director) y otros, *Derecho federal: sus implicancias prácticas*; Ed. Grun, Buenos Aires, 2005, pág. 269 y ss.

<sup>38</sup> Gil Domínguez, Andrés, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1994-2004)* - [EDCO, 2004-558].



con el alcance de lo previsto en la cláusula segunda, acápite 3.º, que conserva las estructuras, el personal, los bienes y los servicios necesarios para asegurar la función de seguridad en materia federal en el territorio de la Ciudad en cuestión.

Para lograr dichos objetivos se programó en etapas la transferencia de la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación), junto con los contratos en ejecución, y todos aquellos bienes y servicios con los que cuenten, que tengan por objeto garantizar el desempeño de la labor de seguridad de la Ciudad en materia no federal. En este contexto se transferirán las siguientes áreas, total o parcialmente, según un cronograma definido: las Superintendencias de Seguridad Metropolitana, de Bomberos, de Policía Científica, de Investigaciones Federales, de Tecnologías de la Información y Comunicación y de la Aviación Federal.

El traspaso indicado marcó un nuevo hito en el avance hacia el pleno ejercicio de la autonomía de la Ciudad reconocida en el artículo 129 CN.

En contraste con lo ocurrido en materia de seguridad, y como analizaremos más adelante, lo previsto en el artículo 8 de la ley 24.588 respecto de la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires no ha sido modificado hasta la fecha, a excepción del convenio de traspaso progresivo de competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma –ley 25.572–.

Llegado este punto, deviene pertinente aclarar que las provincias no gozan jurídicamente de una autonomía absoluta o suprema, sino derivada, sometida a las normas constitucionales que determinan su ámbito de legitimidad (conf. art. 5.º CN). La supremacía corresponde a la Nación, como lo recuerdan Sabsay y Onaindia<sup>39</sup>.

## **V. ESTATUTO ORGANIZATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Los convencionales constituyentes de 1994 encomendaron al Estatuto Organizativo – como lo denomina la propia Constitución Nacional– diagramar las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires.

Así fue que, el 1.º de octubre de 1996, luego de los comicios para la elección de Jefe, Vicejefe de Gobierno y representantes de 1996, tras casi dos meses de sesiones, la Convención

---

<sup>39</sup> Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M., *La Constitución de los Argentinos, Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, 4ª ed., Errepar, comentarios a los arts. 5º, 121 y subsiguientes.

Constituyente local sancionó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, como se la conoce desde entonces –en adelante, CCABA–.

Posteriormente, el antiguo Concejo Deliberante cesó en sus funciones el 10 de diciembre de 1997 y fue reemplazado por la Legislatura de la Ciudad.

La conformación de la Convención “Estatuyente o Constituyente” –sin pretender entrar en polémicas al respecto–, hizo visible el mapa político local, sin mayorías netas. Esta circunstancia facilitó los acuerdos y obligó al consenso durante sus sesiones. De ahí que la primera característica del nuevo plexo normativo local fue, entonces, su amplia legitimidad. Otro factor que contribuyó a ese rasgo distintivo fue la participación ciudadana a través de propuestas presentadas; esto en sí fue una gran innovación en el proceso constituyente, al introducirse un novedoso modelo de democracia participativa en el proceso de elaboración de nuevo texto constitucional; la Convención creó una comisión denominada “de relaciones con la comunidad” y así se convocó a presentar proyectos y a participar en reuniones preparatorias a organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, academias y otras instituciones<sup>40</sup>.

Del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente se pueden extraer pasajes que reflejan el espíritu mayoritario de dicha asamblea. En ese sentido, por ejemplo en el discurso inaugural, la presidente de la Asamblea Estatuyente, señora Graciela Fernández Mejjide, sostuvo –entre otras cosas– que: “...debemos redactar una carta en la que se delineen las líneas maestras de las instituciones políticas de un nuevo Estado. No simplemente reformar un texto existente, ni tampoco retocar un ordenamiento ya en funciones. Sin duda, podemos recurrir a la experiencia acumulada en torno a los muchos problemas y debilidades de la Municipalidad que el nuevo Estado va a sustituir, y por supuesto también a las cartas de otros distritos y los marcos que, obviamente, establece la Constitución Nacional. Pero, en verdad, el instrumento más poderoso y necesario para llevar a buen puerto nuestra tarea será la capacidad de imaginar las mejores instituciones en función de los problemas y características de esta ciudad. Concebir los mecanismos más efectivos de toma de decisiones, de control de la gestión y de descentralización para poder atender las demandas de la sociedad y evitar cualquier desborde por parte de los funcionarios, y la más productiva y equilibrada articulación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, permitiendo transparencia y participación ciudadana”<sup>41</sup>. A su vez, agregó que “[d]os factores que han dejado su huella en el nacimiento de esta Convención de

---

<sup>40</sup> Sabsay, Daniel Alberto, *Principios Fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución Porteña*, en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay... [et al]*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017, pág. 33 y sigs.

<sup>41</sup> Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publicado por Editorial Jusbaire, Buenos Aires, 2016, tomo I, págs.125 y sigs.

*Representantes nos animan a ser optimistas respecto de su resultado. El primero, es la representación en su seno de todo el arco político resultante de los comicios. El segundo, la ausencia de compromisos previos que limiten en algún sentido la libertad de los estatuyentes para debatir a conciencia cuáles serán las mejores instituciones para la ciudad. Existe, por cierto, un obstáculo en este último aspecto, que en cierto sentido es exógeno a nuestro distrito: las absurdas limitaciones a la autonomía, en particular en cuanto al Poder Judicial y al poder de policía, establecidas en la llamada Ley de Garantías”.*

Por otra parte, es necesario destacar que la primera actividad de la Asamblea, en la 1.º sesión ordinaria de la Convención, fue aprobar la Resolución 2º –votada afirmativamente por tres de los cuatro bloques políticos–, en la que se declaró que la Asamblea Constituyente no conocía otros límites para su trabajo que no sean los que surgen de la Constitución Nacional; y se rechazó por inconstitucionales las limitaciones a la plena autonomía impuestas por las leyes 24.588 y 24.620. Entiéndase, consistió en una expresa declaración de autonomía, afirmando que sus únicos límites eran los impuestos por el artículo 129 de la Ley Suprema, y solicitando al Congreso la urgente modificación de la primera de las leyes antes citadas para garantizar la plena autonomía.

El texto de la referida resolución expresa:

*“RESOLUCIÓN N° 2 “La Asamblea Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resuelve: Artículo 1.- Declarar que esta Asamblea Constituyente no conoce otros límites para su labor que no sean los que surgen de la Constitución Nacional (artículo 129 y concordantes). Art. 2.- Rechazar por inconstitucional las limitaciones impuestas a la plena autonomía de la Ciudad de Buenos Aires por las Leyes 24588 y 24620 en cuanto impongan restricciones al régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de reunión - la sesión ordinaria legislación y jurisdicción establecidas en la Constitución Nacional. Art. 3.- Reivindicar la facultad de esta Asamblea Constituyente para fijar los modos y plazos de la convocatoria a elecciones legislativas de la Ciudad de Buenos Aires. Art. 4.- Dirigirse al Congreso de la Nación solicitando la urgente modificación de la Ley 24588, de garantía de los intereses del Estado Nacional, a fin de garantizar a la Ciudad de Buenos Aires la plena autonomía que establece el artículo 129 de la Constitución Nacional. Art. 5.- De forma.”<sup>42</sup>*

Al respecto, el constituyente Miguel Ángel Inchausti, dijo que: “...Esta Asamblea

---

<sup>42</sup> Diario de Sesiones...*op. cit.*, tomo I, pág. 256/257.

*Constituyente tiene facultades para ejercer dicha autonomía –respaldadas por el voto popular del 30 de junio pasado–, que se derivan no solo del artículo 129 sino también del juego del conjunto de las normas de la Constitución Nacional, tanto en su interpretación literal como sistemática. En efecto, nosotros no podemos admitir que normas de rango inferior a la Constitución Nacional pretendan modificarla (...) El espíritu de la ley fundamental es que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires esté incluida en el título correspondiente a los gobiernos de provincia, en el que se desarrolla una de las garantías fundamentales del sistema político argentino, representativo, republicano y federal, que también encuentra expresión en el artículo 5° de la Constitución”.*<sup>43</sup>

Esta declaración podría haber significado un eventual conflicto de poderes; empero, la Constitución de la Ciudad incluyó una cláusula transitoria —la segunda— en la que estableció que “*las disposiciones de la Constitución que no puedan entrar en vigor en razón de las limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia*”. Así, el constituyente local si bien no convalidó lo que entendía que era un bloqueo a la autonomía de la Ciudad “*cifró sus esperanzas en la resolución del problema dentro de los carriles institucionales, legislativos o jurisdiccionales*”.<sup>44</sup>

Lo antedicho permite deducir que se terminó sancionando un texto mucho más ambicioso que lo que las citadas limitaciones legislativas presuponían. De hecho, es interesante señalar que en el Preámbulo de la carta magna local, los representantes del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires asentaron que sancionaban y promulgaban “*la presente Constitución como estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires*”, lo cual teniendo en cuenta el contexto memorado precedentemente, no es indiferente. De hecho, se dijo que “*tal vez para no ser infiel con ese mandato, el constituyente porteño expresó al final del Preámbulo que sancionaba y promulgaba una “Constitución como Estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires”. Evidentemente, detrás del debate sobre la terminología se escondía el debate sobre el verdadero status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma nacional de 1994*”.<sup>45</sup>

En lo que a estructura normativa se refiere, posee la misma que cualquier constitución provincial: consta de un Título Preliminar y de dos Libros: el primero contiene la parte dogmática y el segundo la orgánica, precedidos por un Preámbulo, a lo que se agregan más de veinte disposiciones transitorias.

De consuno con lo transcripto de lo actuado en el seno de la Convención

---

<sup>43</sup> Diario de Sesiones...*op. cit.*, tomo I, pág. 258.

<sup>44</sup> Gelli, María Angélica, *La Ciudad de Buenos Aires: Una autonomía en construcción*, publicado en: LA LEY 2006-F, 1028, Cita Online: AR/DOC/3490/2006.

<sup>45</sup> Horacio Rosatti, *Tratado de derecho municipal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2001, tomo IV; ob.cit.; pág. 114.

Constituyente, esta Ley Fundamental local da cuenta de la aspiración autonómica de la Ciudad. En efecto, en el art. 1.º declara que “*La Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal*”; en el art. 6.º precisa que las autoridades constituidas tienen mandato expreso, permanente e irrenunciable del Pueblo de la Ciudad, para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía y para cuestionar cualquier norma que limite la establecida en los arts. 129 y concordantes de la Constitución Nacional.

Más aún, el art. 7.º indica que el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es sucesor de los derechos y obligaciones legítimas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y del Estado Nacional en las competencias, poderes y atribuciones que se le transfieren por los arts. 129 y concordantes de la Constitución Nacional y de la ley de garantía de los intereses del Estado Federal, como toda otra que se le transfiera en el futuro.

Sumado a ello, fija los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires en el art. 8.º y agrega que la Ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran compartidos; que el Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas.

Al mismo tiempo, la Constitución de la Ciudad estableció un ejecutivo con vastos poderes, electo por mayoría absoluta o *ballotage*, un legislativo unicameral con sesenta miembros con mandato por cuatro años y renovaciones cada dos, y un Poder Judicial con las más amplias facultades.

Entre las atribuciones de la Legislatura, en el art. 80 menciona –entre otros supuestos como reglamentar el funcionamiento de las Comunas<sup>46</sup>, de los consejos comunitarios y la participación vecinal, en todos sus ámbitos y niveles (inc. 3.º)– reglamentar los mecanismos de democracia directa (inc. 4.º). Resulta novedosa la tipificación de atribuciones en relación con el sistema de mayorías específico, de modo que se requiera, conforme a la gravitación del tema, un grado de consenso político determinado, como por ejemplo, en cuestiones que comprometan severamente la hacienda pública, la legislación vinculada a cuestiones estratégicas de la ciudad y a cuestiones políticas que precisen de un intenso debate.

A partir de la sanción de esta Constitución, doctrinariamente se le ha objetado que en algunos aspectos es excesivamente reglamentarista y detallada, como por ejemplo cuando utiliza los

---

<sup>46</sup> Al respecto ver entre otros, Basterra, Marcela y Herrera Bravo, Dante Javier, *El status jurídico de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, en LLCABA2011 (diciembre), 599; de Gallo, Orlando J., *Las comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*; en Sabsay, Daniel (director) y Manili, Pablo (coord.), *Constitución Argentina ...*, ob.cit., tomo 4, pág. 1020.

sustantivos en masculino y femenino<sup>47</sup>. También se ha dicho que es muy declarativa, sobre todo en cuanto a normas programáticas cuyo cumplimiento queda en definitiva supeditado al Estado (turismo, deporte, etc.), utilizando además un léxico muy cuidadoso de evitar discriminaciones entre los sexos<sup>48</sup>.

Por su parte, Sagüés expresa que la Constitución de la Ciudad se “embandera en el estado social de derecho” y señala que “el inacabable listado de políticas, derechos, garantías, metas, valores y principios que contiene el texto lo llevan a rozar el utopismo constitucional ya que difícilmente algún Estado podría materialmente cumplir todos los objetivos propuestos por esta Constitución-Estatuto, que más que diseñar un Estado de bienestar, dibuja un Estado-providencia”.<sup>49</sup>

Desde otra óptica, Manili sostiene –postura acompañada por gran parte de la doctrina– que “nos encontramos en presencia de una Constitución avanzada, completa y progresista, pero en algunos puntos excesivamente reglamentarista, ya que ingresa en materias propias de la reglamentación legal y no de un texto constitucional”.<sup>50</sup>

También, desde una visión que muestra ciertos matices, Gelli<sup>51</sup> consideró que el texto – a su entender, farragoso, reglamentarista, declamativo, extenso y en los bordes de la competencia delegada por la Constitución Nacional a la ciudad de Buenos Aires– fue el costo de la amplia legitimidad y notable participación de la ciudadanía en general, de la Convención “Estatuyente” local, que generó dos consecuencias: por un lado, el difícil cumplimiento de tantas promesas expresadas como normas operativas, y por otro, una cantidad importante de conflictos latentes entre el Estado Federal y la ciudad autónoma por cuestiones de competencias.

Sin embargo, la citada constitucionalista resalta varios aspectos positivos del cuerpo normativo, como son el reforzamiento de las garantías personales de la libertad en primer lugar<sup>52</sup>. En segundo término, pondera que la Convención Constituyente afinó el control y las limitaciones

---

<sup>47</sup> Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1999, tomo V, pág. 795.

<sup>48</sup> Dalla Vía, Alberto, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1996, pág. 24.

<sup>49</sup> Sagüés, Néstor P., *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Astrea, Buenos Aires, 1996, págs. 37 y sigs.

<sup>50</sup> Manili Pablo, *El sistema de Derechos en la Constitución de la Ciudad*, en *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, dirigida por Bidart Campos, Germán J. y Gil Domínguez, Andrés, La Ley, Buenos Aires, 2001, pág. 187.

<sup>51</sup> Gelli, María Angélica, *La Constitución Estatuyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, publicado en: La Ley 1997-B, 1022, cita online: AR/DOC/6152/2001.

<sup>52</sup> Gelli, María Angélica, ob.cit., “entre otras al prohibir la retención de documentos de identidad personal, de declarar ante la policía, de establecer delitos de peligro abstracto o de autor (se entiende, referidos a los delitos contravencionales) y al establecer la obligación estatal de indemnizar por causa de condena por error judicial”.

del poder, por cuanto dispuso la necesidad de ratificación legislativa en materia de decretos de necesidad y urgencia, la prohibición de la promulgación parcial de leyes, la precisión y equilibrio en la conformación del Consejo de la Magistratura, la descentralización comunal, la dirección de la policía judicial por el Ministerio Público, la definida ubicación de este en el ámbito del Poder Judicial, la publicidad de la tarea legislativa desestimando las leyes secretas, la articulación de formas expresas de responsabilidad gubernativa.

Finalmente, explica Sabsay que la CCABA “se ubica dentro de la categoría de leyes fundamentales de tipo analítico o reglamentario, en razón de su articulado amplio y detallado”, que determinó que la Ciudad se haya constituido como un Estado social de Derecho que les reconoce a sus habitantes un amplísimo abanico de derechos, los que a su vez quedan asegurados a través de modernas garantías.<sup>53</sup>

## **VI.- EL ESTATUS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

En el nuevo esquema constitucional a partir de la reforma de 1994, se reconoce a la Ciudad de Buenos Aires como un nuevo sujeto de derecho público. La propia Ley Fundamental le otorga a la Ciudad un estatus superior y distintivo de la calidad de “Capital Federal de la República”, diferenciado, por otra parte, tanto de los municipios como de las provincias.

Sin embargo, el tipo de autonomía otorgado por mandato constitucional y la circunstancia de que la Ciudad de Buenos Aires sea la Capital de la República, ocasionan algunos conflictos en torno a la delimitación de competencias entre el Gobierno federal y la Ciudad.

Lo cierto es que el estatus jurídico de este nuevo sujeto del derecho público, no fue –ni es– algo sencillo de definir; se puede afirmar sin hesitación que inmediatamente después de incorporar en el artículo 129 de la Constitución que la Ciudad “*tendrá un régimen de gobierno autónomo...*”, comenzó una inacabada polémica con respecto al significado y alcance de la citada fórmula.

La doctrina y la jurisprudencia han tratado de resolver la cuestión antes mencionada, y en la búsqueda de definir el nuevo estatus de la Ciudad se han sostenido posturas diversas, variadas y hasta diametralmente opuestas. Resulta muy clara la enumeración de ellas que efectúa Ábalos<sup>54</sup>. En efecto, la autora reseña que se trataría de:

---

<sup>53</sup> Sabsay, Daniel Alberto, *Principios Fundamentales...*, ob. cit., pág. 34.

<sup>54</sup> Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales y jurisdiccionales actuales*, en Palacio de Caeiro, Silvia, directora, *Competencia Federal*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2012. Y sus citas.

- Un “ente autárquico” en la visión de un gran administrativista como Marienhoff<sup>55</sup>. Para este autor, solo 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). Otro gran jurista, Alberto A. Spota, en igual sentido 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.”<sup>56</sup> Sin embargo, es preciso señalar que el origen del estatus de la CABA es constitucional, su naturaleza es necesaria y no contingente ni suprimible, las normas que emanen de su Legislatura tienen carácter de ley y sus autoridades son de elección popular<sup>57</sup>.

-Una “ciudad autónoma”<sup>58</sup>, en opinión de Badeni, Francos, Laplacette, Gargaglione de Yaryura Tobías.

-Una “ciudad-estado”<sup>59</sup>, según Hernández, Gil Domínguez, De La Rúa, Alfonsín, Gauna y De Giovanni. En relación con esta denominación, Dalla Vía, por ejemplo, entiende que “...es impropia ya que en nuestro sistema federal sólo es Estado el conjunto integrado por territorio y la población de las provincias y de los establecimientos de competencia federal, con sus gobierno respectivos. Desde un punto de vista estricto sólo es Estado quien tiene capacidad como sujeto de Derecho Internacional Público. Las Provincias son autónomas pero al no ser propiamente sujetos de derecho internacional no son Estados; como sí lo serían, en cambio, las partes de una confederación

---

<sup>55</sup> Marienhoff, Miguel, *La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994*, en ED. 164-1113.

<sup>56</sup> Reiriz, María Graciela, *El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN*, conferencia brindada 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, publicado en ADA Ciudad.

<sup>57</sup> CSJN, Fallos: 312:326

<sup>58</sup> Badeni, Gregorio; Francos, Guillermo; Laplacette, Dora Rocio; Gargaglione de Yaryura Tobías, Elvira L., citados en Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales...* ob.cit.

<sup>59</sup> Gil Domínguez, Andrés, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1994-2004)*, en EDCO, 2004-558, Hernández, Antonio M., *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Ed. Depalma, Bs.As., 1997, pág. 195 y sigs.



pero no las de un Estado Federal”<sup>60</sup>.

-Una “ciudad Estado de nivel provincial”<sup>61</sup>; explica Quiroga Lavié que esa denominación equivale a decir que se trata de un “Estado provincial” con ámbito territorial reducido al ámbito urbano de la Ciudad de Buenos Aires.

-Una “semiprovincia”<sup>62</sup>; en este sentido, se ha afirmado que “[l]a constitución organiza a la Ciudad de Buenos Aires como una semiprovincia, la que tendrá un régimen de gobierno autónomo. Esta autonomía le va a permitir darse sus propias autoridades, gobernarse por sus propias reglas, autodesponer de su destino. En este sentido, la Constitución reformada avanza decididamente sobre la elección directa del intendente. Justamente es una nota de su carácter autónomo que no tenía hasta hoy, y que concebía a la ciudad como un organismo simplemente autárquico, manejado por un intendente designado por el Presidente de la Nación. Además, concurriendo a afianzar este carácter de semiprovincia, la Ciudad de Buenos Aires tendrá una división de poderes, su propio cuerpo legislativo, su propia organización jurisdiccional y su jefatura de gobierno”.

-Una ciudad con un “estatus jurídico excepcional”<sup>63</sup>.

-Un “distrito autónomo, con una situación intermedia entre un municipio y una provincia”. Se ha dicho que supone un *tertium genus*; ni provincia, ni municipio: ciudad autónoma o autonómica. “No es, estrictamente, una ciudad-Estado porque bien es sabido que, en nuestro régimen constitucional sólo hay un Estado: el federal o nacional, ya que el orden local está representado por las provincias, no por estados”. De esta forma, la autonomía de Buenos Aires es de carácter derivado y no originario, y además, es de carácter permanente e independiente de su condición de capital de la Nación<sup>64</sup>.

-Una entidad *sui generis* de descentralización territorial políticamente autónoma. En este sentido, Bidart Campos opina que la Ciudad de Buenos Aires “no alcanza la categoría de provincia, pero el citado art. 129 le depara un régimen autonómico que, de alguna manera podemos

---

<sup>60</sup> Dalla Vía, Alberto, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1996; pág. 21/22.

<sup>61</sup> Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución Argentina Comentada*, 3ra. ed., Zavalía, Bs.As., 2000, pág. 776.

<sup>62</sup> Roberto Dromi y Eduardo Menem, citados en Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales...* ob.cit.

<sup>63</sup> Jorge Argüello, *Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Aportes para la discusión sobre sus alcances constitucionales*, ob.cit.; pág.2. También el administrativista Juan Carlos Cassagne habla de un “status jurídico especial” en, *Estudios de Derecho Público*, Ed. Depalma; Bs.As.; 1995; pág. 18), citados en Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales...* ob.cit.

<sup>64</sup> (Horacio D. Creo Bay, *Nuevo régimen...*, ob.cit., pág.2 y *Autonomía ...*, ob.cit., págs. 35 y 38. También Enrique Paixao, en Horacio D. Rosatti y otros, *La reforma de la Constitución*, ob.cit.; pág. 377. Este autor entiende que se trataría de una categoría intermedia de gobierno entre el provincial y el municipal. En igual sentido se pronuncia Guillermo Barrera Buteler; *Provincias y Nación*; Ed. Ciudad Argentina; Bs.As.; 1996; pág. 21), citados en Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales...* ob.cit.

ubicar entre medio del tradicional de las provincias y el propio de la autonomía municipal en jurisdicción provincial”. Entiende que este estatus intermedio implica ser “algo menos que una provincia pero mucho más que lo que tenemos hoy”, y agrega que una denominación tentativa podría ser “Estado de la Ciudad de Buenos Aires”<sup>65</sup>.

-Una “persona de derecho público de existencia necesaria”. Sostiene Sabsay que la incorporación de la Ciudad de Buenos Aires como persona de derecho público de existencia necesaria no importa la creación de un nivel de gobierno diferente de los reconocidos en nuestra Constitución. Entiende que del conjunto de disposiciones constitucionales que le son aplicables se desprende que el régimen que la regula es similar al de los municipios con semiplena autonomía<sup>66</sup>.

-Un “municipio federado”; en esta posición, Frías sostiene que la Ciudad de Buenos Aires es un municipio federado porque esta ciudad es ahora un sujeto de la relación federal, como lo son las provincias. Es preciso indicar que esta postura se fundamenta en que la ciudad federada tiene facultades de auto-organización, que ejercerá de forma similar a la de las provincias pero subordinada al artículo 129 de la CN<sup>67</sup>.

-Un “municipio federal y autónomo”; según sostiene Bianchi, 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. La Ciudad de Buenos Aires para autor, 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 Gelli, quien se remonta a las posiciones asumidas por los convencionales García Lema y Bravo, 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<sup>68</sup>.

-Una “ciudad constitucional federada”. Explica Rosatti que se trata de una categoría “nueva” para nuestro sistema constitucional, que no debe compararse con las categorías tradicionales, y agrega que es “ciudad” por sus características demográficas y por su trayectoria histórica, “constitucional” porque es la única ciudad designada por su nombre en la Constitución, y “federada” porque integra directamente el sistema federal argentino<sup>69</sup>. Señala que esta ciudad no es una provincia ya que para ello requiere preexistencia histórica al Estado Nacional o bien creación

---

<sup>65</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de Derecho Constitucional*, tomo VI; ob.cit., pág.537.

<sup>66</sup> Sabsay, Daniel A., *La Ciudad de Buenos Aires y la reforma constitucional*, LL. Boletín Actualidad, 9 de mayo de 1995, págs.1/4.

<sup>67</sup> Frías, Pedro J., *¿Qué autonomía para Buenos Aires?*, artículo publicado en Diario "Los Andes", Mendoza, 19 de junio de 1995; citado en Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales...*ob.cit.

<sup>68</sup> Reiriz, María Graciela, ob. cit.

<sup>69</sup> Rosatti, Horacio, *Tratado Derecho Constitucional*, tomo II, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2011, pág. 624.

institucional (provincialización), conforme al mecanismo del art. 75, incs. 15 y 13, que supone la intervención del Congreso Nacional.

-Una ciudad-Estado con autonomía plena para el gobierno de la ciudad es la opinión de Hernández, ya brindada en el seno de la Convención Constituyente de 1994. Afirma este autor que el nuevo estatus no puede ser desconocido por las instancias propias de poder constituido; en dicho sentido, ninguno de los poderes del Gobierno federal ni la convención que sancione el Estatuto Organizativo, ni los Gobiernos de provincia y municipales pueden dejar de respetar la letra y el espíritu de la Ley Suprema de la Nación. Conforme a ello, afirma que luego de la reforma de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno: el federal, los provinciales, los municipales y el de la Ciudad de Buenos Aires, sin perjuicio del nivel adjetivo como el regional sobre la base del desarrollo económico y social. En definitiva, para Hernández, en nuestro Estado federal las provincias también son Estados, los municipios igualmente y luego de 1994, la Ciudad de Buenos Aires es un Estado con sus elementos específicos: territorio, población y poder, con personalidad jurídica pública estatal, y también con la finalidad de bien común<sup>70</sup>.

-La “provincia número veinticuatro”, en opinión de Ekmedkjian, teniendo en cuenta los distintos artículos que se refieren a ella (arts. 129, 44, 54, 75, incs. 2º y 31; 99, inc. 20, 124, 125 y disposiciones transitorias de la CN) y agregando que la omisión contenida en el artículo 121 se debe a su entender, nada más, a que no fue tocado por la Comisión Redactora, ya que cuando se modificaron artículos como el 124 y el 125 sí se incluyó a la Ciudad de Buenos Aires<sup>71</sup>. Agrega este autor que no empece a esta tesis la denominada “ley Cafiero” –24.588– que garantiza los intereses del Estado nacional en tanto la Ciudad de Buenos Aires siga siendo capital de la República, ni la ley 24.620, denominada “ley Snopek”, las que fueron declaradas inconstitucionales por la Asamblea Estatuyente de la Ciudad.

-Sostiene Reiriz<sup>72</sup> que si bien adhiere a la interpretación dada por Rosatti en cuanto a que es una “ciudad constitucional federada”, 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 artículo 3.º CN. De ahí que no le dio a la Ciudad de Buenos Aires estatus de provincia, pero sí pareció preverlo para el futuro; ello, claro está, si se observara el procedimiento previsto en los artículos 13 y 75, inc. 15 CN.

---

<sup>70</sup> Hernández, Antonio M., ob.cit.; pág. 648

<sup>71</sup> Ekmedkjian, Miguel Á., *Tratado de Derecho Constitucional, Buenos Aires*, Depalma, Buenos Aires, 1999, t. V, pág. 788 y sigs.

<sup>72</sup> Reiriz, María Graciela, *El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN*, conferencia brindada 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, publicado en ADA Ciudad.

En síntesis, producto de la falta de certeza en torno a la naturaleza jurídica de la ciudad, se han desarrollado posturas bastante disímiles, que van desde la interpretación más restrictiva a la más amplia. Algunos autores entienden que se trata de un ente autárquico o de un municipio nacional; otros, en cambio, consideran que posee una categoría sui géneris, es decir, tiene un rango superior a los municipios, pero inferior a una provincia y, finalmente, se ha sostenido que constituye una nueva provincia<sup>73</sup>.

Ello no hace más que poner en evidencia la dificultad que se plantea al intentar dar una definición al estatus de la Ciudad de Buenos Aires a partir de texto constitucional reformado.

En efecto, la imprecisión en lo concerniente a la delimitación de competencias entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, coadyuva a la complejidad expuesta. En este sentido, Sagüés advierte que los constituyentes de 1994 delegaron esa tarea en la legislación que debía dictar el Congreso y el Estatuto Organizativo local. Y agrega que “tal imprecisión hace que el cupo de atribuciones de la Ciudad de Buenos Aires pueda no ser fijo, sino móvil (en la medida en que cambien la ley aludida, o el estatuto) y discutido (si, por ejemplo, el Estatuto asume facultades que la ley de garantía de los intereses federales reserva para la Nación), como de hecho ya ha ocurrido. De haber conflicto, la cuestión deberá ser dilucidada por el Poder Judicial, que tendrá que expedirse acerca de si la ley federal de garantías resguarda o no genuinos intereses federales en los puntos en debate. En conclusión, el diseño constitucional de la Ciudad de Buenos Aires es, en el texto de 1994, incompleto. Su integración –que puede no ser sencilla– recién se consumará posteriormente”.<sup>74</sup>

Por otra parte, la omisión de mencionar a la Ciudad de Buenos Aires en la asignación de atribuciones en algunos artículos de la Carta Magna, no hace otra cosa que complicar aún más tan encarnada misión.

Frente a la situación descripta, en las posiciones más críticas se ha llegado a sostener que el estatus de la Ciudad a partir del 94 implica un verdadero engendro. El exministro Vázquez en su disidencia en el fallo “Gauna” sostuvo que “...es necesario tratar de comprender adecuadamente dicho status, que traduce un verdadero engendro (definido como plan, designio u obra intelectual mal concebidos; conf. Diccionario de la Real Academia Española, 1992). Una demostración de esta calificación –que debe aceptarse sin derivar en interpretaciones equívocas del término– está dada por las dificultades que generan su falta de armonía en su inserción dentro del equilibrio de la organización nacional (federación, provincias, municipios) y de las instituciones (Poder Ejecutivo,

---

<sup>73</sup> Basterra, Marcela I., Herrera Bravo, Dante Javier, *El status jurídico de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, publicado en: LLCABA2011 (diciembre), 599.

<sup>74</sup> Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, tomo 2, 2da. ed., Ed. Astrea, Bs.As., 1997, págs. 210/211.

Legislativo y Judicial), y por las innumerables discusiones que desde su creación normativa se vienen sucediendo sobre diferentes tópicos: justicia propia, policía propia, intendente, gobernador o jefe de gobierno (art. 95 del Estatuto Organizativo), provincia o municipio”<sup>75</sup>.

Con todo, aun ante el antagonismo que se advierte de las posiciones de prestigiosos juristas, resulta posible afirmar que la autonomía política otorgada a la Ciudad de Buenos Aires no es originaria, ya que esta ciudad no es una entidad dotada de autonomía originaria –como es el caso de las provincias que participaron en la sanción de la Constitución de 1853–, ni de una autonomía “en embrión” –como es el caso de las provincias que se crearon con posterioridad a 1853–<sup>76</sup>, sino que su origen es directamente constitucional.

Ahora bien, sin pretender con esto agotar la temática involucrada, se ha dicho que “como bien lo indica la ley 24.309, al declarar la necesidad de reforma estableció que la ‘ciudad de Buenos Aires será dotada de un estatus constitucional especial, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción’, cabe dejar de lado las categorías tradicionales de provincias y municipios, para reconocer que el constituyente de 1994 dotó a la Ciudad de autonomía con las facultades precisadas en el art. 129 y en los demás artículos antes referidos, sin asimilarla a las provincias ya existentes ni a los municipios”<sup>77</sup>.

Se ha afirmado que, a la luz fundamentalmente del artículo 129 CN, al estatus “... se lo ha diseñado de [un] modo sumamente esquemático [y] tiene un eje claro: el régimen de gobierno autónomo que, más allá de divergencias gramaticales, damos por equiparado a autonomía (política) y, todavía más, con el añadido de que tendrá facultades propias de legislación y jurisdicción...”<sup>78</sup>.

En este sentido, y en tanto territorio no absolutamente federalizado sino sujeto a la jurisdicción federal en lo que refiere a los intereses que allí ostenta el Estado Nacional mientras sea la Capital Federal, cabe decir que, más allá de los intensos debates que ello ha generado, la reforma constitucional de 1994 consagró la autonomía de la Ciudad en los términos de su artículo 129, autorizando al Congreso nacional a fijar ciertas restricciones al ejercicio de las atribuciones locales aunque sometida a una doble limitación, pues –en teoría– dichas restricciones solo pueden establecerse para garantizar los intereses del Estado nacional y en tanto la Ciudad de Buenos Aires sea la capital de la República. Como puede entreverse, en caso de traslado de la Capital Federal a otro ámbito territorial de la República Argentina, la Ciudad de Buenos Aires no perdería su calidad autonómica; por el contrario, la incrementaría aún más pues dejaría de existir la necesidad de

---

<sup>75</sup> CSJN, *in re* “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial”, G. 292. XXXIII, sentencia del 07/05/1997.

<sup>76</sup> Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional ...*; ob.cit., págs.449/450.

<sup>77</sup> Ábalos, María Gabriela, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales* - [EDCO, (18/07/2014, nro 13.527)].

<sup>78</sup> Bidart Campos, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 2000, Tomo I-A, pág. 676.

garantizar los intereses del Estado nacional mediante una ley del Congreso.

Nótese que las atribuciones que la reforma constitucional de 1994 concedió a la Ciudad de Buenos Aires, no dependen de que esta sea o no asiento del Gobierno federal.

Tal como se ha sostenido, es evidente que la recta interpretación del alcance de la autonomía, que el artículo 129 y el resto de los preceptos constitucionales ha atribuido a la Ciudad, supone acudir por analogía a la autonomía de las provincias. Excepcionalmente, dado el carácter de sede del Gobierno federal, la Constitución ha asignado a la Nación la facultad de señalar ciertos intereses a ser protegidos transitoriamente mientras ostente ese carácter; en razón de ello, es claro que la regla sentada por la Constitución es la autonomía y la excepción es la retención<sup>79</sup>.

En orden a estas ideas, si hasta la reforma de 1994 nuestra estructura federal se asentaba en dos pilares, que eran el estado federal y las provincias, ahora hay que incorporar a otra entidad, que es la Ciudad Autónoma, con categoría de nuevo sujeto de la relación federal. En apoyo de esta tesitura, se puede pensar en la hipótesis en la cual en algún momento la Ciudad de Buenos Aires, por ley del Congreso de la Nación (cfr. art. 3° CN), dejara de ser la sede del Gobierno federal y se designara a otra ciudad para cumplir ese papel “... *no cabe duda en afirmar que, en ese momento, la “autonomía” de la Ciudad será analógica a la de cualquier provincia argentina, a semejanza de lo que ocurre con las ciudades-estados de países también federales y más allá de ciertos particularismos lingüísticos en el modo de designar las cosas*”.<sup>80</sup>

Como sostiene Sabelli<sup>81</sup>, en lo concerniente al plano normativo que regula la cuestión, a partir de 1994 resulta de especial consideración el ya mencionado artículo 129 CN, así como su ubicación en el Título Segundo de la Segunda Parte: “*Gobiernos de Provincia*”, y lo previsto en los artículos 5.º; 6.º; 44; 45; 54; 75 incs. 2.º y 31; 99 inc. 20; 124 y 125. Por otra parte, no pueden soslayarse las Disposiciones Transitorias Séptima y Décimoquinta de la CN, ni lo previsto en el preámbulo; tampoco los arts. 1.º a 9.º; cláusulas transitorias 3.º, 12 y 13 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, ni los fundamentos de la ley nacional 25.752<sup>82</sup>, en los que se ha señalado: “La reforma constitucional de 1994 estableció la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la ciudad de Buenos Aires (art. 129 de la C.N.), contribuyendo, de ese modo, al fortalecimiento del sistema federal argentino. Su falta de autonomía, hasta 1994, generaba una situación atípica en un modelo federal, en el sentido de que sus habitantes no podían darse sus

---

<sup>79</sup> TSJCABA, voto del juez Julio B. J. Maier, en “*Unión Transitoria SA y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”, Expte. n° 1268/01, sentencia del 17/09/2002.

<sup>80</sup> Voto del Dr. Maier, en autos citados.

<sup>81</sup> Sabelli, Héctor E., *La competencia originaria de la Corte Suprema y el caso de la Ciudad de Buenos Aires*, Abeledo Perrot n°2001234.

<sup>82</sup> Ley 25.752, sancionada en 2003, aprobó el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, suscripto el 7 de diciembre de 2002.

propias leyes, juzgarse por sus propios jueces y administrar autónomamente sus recursos. Más allá del debate doctrinario sobre el ‘status’ de la ciudad, en cuanto a su identificación con las provincias, resulta claro que el ‘desideratum’ de la norma constitucional es concluir en una autonomía jurisdiccional plena, en los mismos términos que gozan las provincias”.

En el plano político sociológico, se ha resaltado que el artículo 129 CN es bastante amplio como para dar lugar a que a nivel infraconstitucional se definan muchos detalles sobre las características y competencias de la Ciudad de Buenos Aires, siendo que el concepto de autonomía es esencialmente político. Por eso, el artículo 6.º de la CCABA otorga expreso mandato a las autoridades elegidas por el pueblo de la Ciudad para que en su nombre y representación agoten en derecho las instancias políticas y judiciales para preservar la autonomía, y para cuestionar cualquier norma que limite la establecida en los artículos 129 y concordantes de la CN.

A su turno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también mantuvo diversas posturas.

Así, en el fallo “*Cincunegui c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*”<sup>83</sup> sostuvo que si bien se reconoce que la Ciudad goza de un “status jurídico especial”, no puede equipararse con la autonomía provincial, que implica decidir con entera independencia de los Poderes de la Nación. Ese criterio también fue sostenido en la causa “*Rodríguez Héctor c/ Provincia de Buenos Aires*”<sup>84</sup> y casi pacíficamente durante casi 25 años.

Sin embargo, dicho entendimiento comenzó a mutar al resolverse un conflicto de competencia en la causa “*Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus*”, el 9 de diciembre de 2015<sup>85</sup>, en la que el máximo Tribunal inició un camino categórico de reconocimiento a las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires y, en definitiva, a su autonomía.

En ese sentido, la Corte Suprema se pronunció en las causas “*N.N. y otros s/ averiguación de delito – damnificado: Nisman, Alberto y otros*”, CCC 3559/2015/16/5/1/RH8, sentencia del 20/09/16; “*recurso de hecho deducido por el Ente Nacional de Comunicaciones en la causa ‘Sapienza, Matías Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicio de Comunicación Audiovisual y otro s/ acción de amparo’*”, sentencia del 21 de febrero de 2017; “*Mizrahi, Daniel Fernando c/ Empresa Distribuidora Sur SA EDESUR s/ otros procesos especiales*”, sentencia del 6 de febrero de 2018 y “*José Mármol 824 (ocupantes de .la finca) s/ incidente de incompetencia*”, competencia CFP 9688/2015/1/CA1-CS1, sentencia del 12 de junio de 2018 y “*OS-Ostep c/ Colegio San Ignacio de Loyola SRL s/ cobro de aportes o contribuciones*”, sentencia del 10 de julio de 2018.

---

<sup>83</sup> CSJN; Fallos: 322:2856

<sup>84</sup> CSJN; Fallos: 323:3991

<sup>85</sup> CSJN; Fallos: 338:1517

Pero no fue sino hasta el dictado de los fallos “*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal*”, CSJ 2084/2017 y “*Bazán, Fernando s/ amenazas*” CSJ 4652/2015/CS1, ambos del 4 de abril de 2019, que el cimerio Tribunal Federal –por mayoría– fijó una postura distinta con relación al estatus de la Ciudad, en su rol de último interprete de la Constitución Nacional.

Así, siguiendo el criterio que previamente había postulado Rosatti, sostuvo que la reforma de 1994 introdujo a la Ciudad de Buenos Aires como actor autónomo del sistema federal y precisó que “el artículo 129 citado fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994, reconociendo a la Ciudad de Buenos Aires el status de ‘ciudad constitucional federada’. Es ciudad, por sus características demográficas. Es ciudad constitucional, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincia. Y es ciudad constitucional federada, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de ‘existencia necesaria’ o ‘inexorables’, cuya identificación y regulación -o la previsión de su regulación- obra en la propia Ley Fundamental (el Estado Nacional, las provincias, los municipios de provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires), como los de ‘existencia posible’ o ‘eventuales’, aquellos cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones)”.

Es más, la Corte expresó que “la reforma de 1994 no solamente introduce a la ciudad como un actor autónomo del sistema federal sino que al hacerlo modifica radicalmente la histórica premisa según la cual la unión nacional requería suspender la participación de la ciudad como sujeto autónomo”.

En suma, descartado entonces que la CABA pueda subsumirse en las categorías constitucionales tradicionales de nuestro federalismo –esto es, Estado nacional, provincia o municipio–, se reconoce en ella la existencia de un estatus jurídico singular y propio.

Del texto constitucional se colige que el régimen de autonomía del nuevo sujeto de la relación federal, aunque no es una provincia, guarda notorias y sustanciales similitudes con el de estas. A modo de ejemplo, basta señalar que al igual que los habitantes de las provincias, los de la Ciudad sancionan su propio Estatuto Organizativo o Constitución, se dan sus instituciones y eligen a sus autoridades.

En definitiva, no interesa aquí afirmar o intentar demostrar que la Ciudad de Buenos Aires es una provincia, sino, a partir del análisis de las características que reviste, efectuar una interpretación analógica que tenga en cuenta, además, los fundamentos de los institutos en juego.



## VII.- EL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Tal como se analizó en los acápites precedentes, a partir de la reforma constitucional de 1994 se reconoció a la Ciudad de Buenos Aires un nuevo estatus jurídico, caracterizado conforme el artículo 129 CN, por un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, con la sola limitación de que por medio de una ley se garanticen los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad continúe siendo capital de la República.

Sin embargo, determinadas competencias en las que no se encontraría comprometido el resguardo de intereses federales y que en consecuencia podrían ser ejercidas por la Ciudad a tenor de la innegable autonomía que los constituyentes de 1994 le otorgaron en un recto entendimiento de las normas constitucionales federales, no han sido cedidas en virtud de lo establecido en la ley a la que alude el artículo 129 de la CN –como ya dijéramos, la ley 24.588 (denominada “ley Cafiero” o “ley de garantías”)–, aunque no haya quedado clara la razón de tal denegación.

A raíz de dicha circunstancia, las fuentes de conflicto son múltiples (regulación y fiscalización de los juegos de azar, titularidad y competencia sobre el Puerto de Buenos Aires, jurisdicción respecto de las aguas, traspaso del Registro Público de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, de la Inspección General de Justicia, entre otras); aquí particularmente nos referiremos a la situación de la justicia, que es uno de los aspectos que impiden el despliegue de la autonomía jurídica en toda su plenitud y por ello, como sostiene autorizada doctrina, es posible expresar que dicha autonomía “*está sin concluir*”<sup>86</sup>.

Recuérdese, sobre esta cuestión, que en el artículo 8.º de la “ley de garantías” se estableció que la Justicia Nacional Ordinaria mantenía la jurisdicción y competencia que había tenido hasta entonces y que continuaba a cargo del Poder Judicial de la Nación, agregando que la Ciudad de Buenos Aires tendría facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, y contencioso administrativa y tributaria locales. De esa forma restringió significativamente las facultades jurisdiccionales de la CABA, por lo que se ha señalado que la norma es manifiestamente inconstitucional en tanto excede los límites impuestos, al regular aspectos que no tienen vinculación alguna con los intereses del Estado Nacional en la Ciudad, en clara violación a lo prescripto por el párrafo 2.º del artículo 129 CN.

En este contexto, es preciso apuntar que antes de la reforma constitucional, en el

---

<sup>86</sup> Gelli, María Angélica, *La Ciudad de Buenos Aires: Una autonomía en construcción*, LA LEY2006-F, 1028, cita online: AR/DOC/3490/2006.

territorio de la Ciudad de Buenos Aires, ejercían funciones jurisdiccionales la Justicia Federal (fueros Contencioso-Administrativo, Civil y Comercial, Penal Económico, Criminal y Correccional, y de la Seguridad Social) y la Justicia Nacional Ordinaria (fueros Penal, Civil, Laboral y Comercial).

Ahora bien, operada la reforma de 1994, la Constitución Nacional asignó, en el artículo 129, carácter autónomo a la Ciudad de Buenos Aires, con facultades –en lo que aquí interesa– de jurisdicción, lo cual generó un fuerte impacto en el sistema judicial que hasta entonces regía en el territorio de la Capital Federal. Es que a partir de aquel entonces, a la Justicia Federal y la Justicia Nacional Ordinaria se sumó la Justicia local, es decir, la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este sentido, al sancionarse la Constitución de la Ciudad, los estatuyentes locales previeron en el Título Quinto de esa norma fundamental –que se extiende desde el artículo 106 al 126– todo lo relativo al Poder Judicial local, su estructura e integración y los límites que se le imponen al Poder Ejecutivo y Legislativo en materia jurisdiccional.

En efecto, el artículo 106 de la CCABA dispone que corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por dicha Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Además señala que ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca.

Esas previsiones se complementan, a su vez, con el artículo 107 CCABA, en cuanto contempla que al Poder Judicial de la Ciudad lo integran el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público.

Esta organización judicial establecida en la Constitución local se perfecciona con la Cláusula Transitoria Decimotercera, que faculta al Gobierno de la Ciudad para que convenga con el Gobierno Federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad, de cualquier instancia, sean transferidos al Poder Judicial de la Ciudad, conservando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces. Sin embargo, deja a salvo que esta facultad no impide que las autoridades constituidas puedan llegar a un acuerdo en términos diferentes para lograr una transferencia racional de la función judicial. En todos los casos el acuerdo comprenderá, necesariamente, la transferencia de las partidas presupuestarias o la reasignación de recursos conforme al artículo 75, inc. 2, de la Constitución Nacional.

No debe perderse de vista que, sumado a ello, la Cláusula Transitoria Segunda

establece que las disposiciones de la CCABA que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que exista una reforma legislativa o que los tribunales competentes habiliten su vigencia. Recuérdese que esta cláusula fue dispuesta por los estatuyentes locales a fin de evitar el conflicto de poderes que surgiría de la sanción lisa y llana de la CCABA.

En definitiva, más allá de las severas restricciones impuestas por la ley 24.588, el constituyente de la Ciudad delineó y definió las facultades jurisdiccionales locales, partiendo del reconocimiento de la autonomía efectuado por la Constitución Nacional y dejando en suspenso la aplicación de aquellas respecto de las cuales se encontraba limitado.

En esa misión de diseño institucional, el constituyente local siguió el criterio de la Constitución Nacional, creando el Tribunal Superior de Justicia como cabeza del Poder Judicial local y dejando en manos de la Legislatura el establecimiento de los tribunales inferiores. Con relación al Consejo de la Magistratura y al Ministerio Público, se ha dicho que “con saludable criterio el constituyente local ha resuelto la pertenencia de estos órganos al Poder Judicial, sin dejar lugar a las controversias que respecto de ambos órganos crea el sistema federal”<sup>87</sup>.

Por su parte, una vez entrada en funciones, la Legislatura porteña sancionó la ley Orgánica del Poder Judicial –ley 7–, en la que se prevé que estará compuesto además de por el Tribunal Superior de Justicia, por el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público (tal como se desprende del propio artículo 107 CCABA), por las Cámaras de Apelaciones y los Juzgados de Primera Instancia de los distintos fueros que tienen asiento en la Ciudad.

## **1.- COMPOSICIÓN ACTUAL DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD**

A la fecha, solamente se encuentran en funciones, integrando el Poder Judicial de la Ciudad, el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y las Cámaras de Apelaciones, así como los Juzgados de Primera Instancia de los fueros Contencioso Administrativo y Tributario, y Penal, Contravencional y de Faltas.

En lo atinente al Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ), cabe mencionar que su composición se encuentra prevista en la propia Constitución de la Ciudad –art. 111–, que establece el mecanismo de elección de los cinco magistrados que lo componen. Es interesante mencionar que en la propia norma se precisa el número de integrantes, impidiendo así cualquier reforma legislativa en torno a este punto.

---

<sup>87</sup> Sabsay, Daniel Alberto y Onaindia, José Miguel, *La Constitución de los Porteños. Análisis y comentarios*, Buenos Aires, Errepar, 1997, pág. 230.

El procedimiento de designación de un juez del TSJ ha sido reglado por entero a nivel constitucional<sup>88</sup>. La modalidad configura uno de los típicos supuestos inspirados en la concepción de la división de poderes, que articula la intervención en primer lugar el Poder Ejecutivo y luego del Legislativo con miras a asegurar que la designación de los jueces que integran la cúspide de la judicatura sea producto de una iniciativa del Jefe de Gobierno que, aprobada por la Legislatura, sea representativa de la voluntad popular. Básicamente todo el sistema de designación coincide con el previsto para los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>89</sup>. A su turno, la remoción de dichos magistrados solo procederá por medio de juicio político.

Además, la CCABA establece que los jueces del TSJ no podrán ser todos del mismo sexo, lo que obedece a la “aplicación del principio de no discriminación y para asegurar la efectiva participación de la mujeres”, pues la “defensa de la igualdad de oportunidades entre los sexos ha inspirado a todo el ordenamiento constitucional porteño y esta disposición es una expresión más de la intención de darle efectiva vigencia”<sup>90</sup>. Por otra parte, también estipula los requisitos para desempeñar dicho cargo, cabe señalar que nada agrega respecto de la edad máxima.

Conforme se regla en el artículo 113 de la CCABA, el TSJ posee atribuciones de carácter originario y por apelación –esta última en dos supuestos, apelación ordinaria y como recurso extraordinario.

La competencia originaria y exclusiva del TSJ “aparece ligada a la resolución de temáticas que por su relevancia institucional y las consecuencias derivadas de su ejercicio, el constituyente excluyó del ámbito de los jueces inferiores para resolverlas por completo en la jurisdicción del Tribunal.”<sup>91</sup>

En ejercicio de la competencia originaria, el TSJ dirimirá *conflictos de poderes* (las características de esta acción fueron definidas por la legislatura local en la Ley 402), de *materia electoral* y de *partidos políticos* (sobre estos puntos el constituyente dejó a salvo la potestad legislativa para crear un tribunal electoral).

Un rasgo distintivo de esta competencia es que tramitará de modo originario y exclusivo la *acción declarativa de inconstitucionalidad*, de altísima relevancia institucional, puesto que introduce una forma de control concentrado de efectos *erga omnes* y derogatorio. Por lo que al adicionarse al sistema difuso de control, conlleva a que en la Ciudad de Buenos Aires haya un

---

<sup>88</sup> TSJCABA, “Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires s/ conflicto de poderes”, expte. 6836/09, sentencia del 18/08/2010.

<sup>89</sup> Díaz, Mariana, *El Tribunal Superior de Justicia y el control mixto de constitucionalidad*, en Basterra, Marcela I. (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay...[et al]*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017, pág. 1183 y sigs.

<sup>90</sup> Sabsay, Daniel Alberto y Onaindia, José Miguel, *La Constitución de los Porteños... cit.*, pág. 233.

<sup>91</sup> Díaz, Mariana, ob. cit., pág. 1192.

sistema de control de constitucionalidad mixto.

Con relación a esta particular acción –ADI–, cabe señalar que se encuentra exclusivamente orientada al cuestionamiento de normas de carácter general, emitidas por autoridades locales, que se reputen contrarias a la Constitución de la Ciudad o a la Nacional, pero no está encaminada a la obtención de un pronunciamiento judicial respecto de la idoneidad jurídica de los actos por los que las normas contenidas en aquellas fueron directamente aplicadas. De esa forma, la *acción declarativa de inconstitucionalidad*, no es por regla la vía para impugnar actos concretos de aplicación de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona.

Como indica Díaz, “la clave para la convivencia armónica entre ambas modalidades de control reside en identificar y resguardar el ámbito propio de cada uno; mientras el control difuso a cargo de todos los jueces tiene por objeto la protección de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, el sistema europeo tiene como eje el resguardo de la legalidad en el procedimiento de formación de leyes”<sup>92</sup>.

Por lo demás, cabe agregar que las sentencias dictadas en el marco de una ADI no son susceptibles de ser revisadas por medio del recurso extraordinario federal. Por la propia naturaleza del control que por medio de esta acción se realiza, se trata de un control abstracto, independiente de toda controversia de derechos postulable en un caso concreto, es decir, no se ejerce en el marco de una causa con el significado establecido en el artículo 2.º de la ley 27, lo que en definitiva constituye un valladar infranqueable que obsta a la procedencia del remedio extraordinario federal.

Dentro de la competencia del Tribunal Superior por apelación, el recurso de inconstitucionalidad configura un supuesto de apelación extraordinaria. Su principal rasgo es que permite obrar al TSJ como una suerte de casación local, puesto que una vez verificados los recaudos de admisibilidad formal, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito federal, el Tribunal puede interpretar derecho infraconstitucional<sup>93</sup>. Asimismo, “si luego de quedar resuelta la cuestión constitucional o federal la solución del pleito requiere formular interpretaciones relativas a cuestiones de hecho y prueba, la causa debe ser devuelta a la instancia de mérito para se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo dispuesto por el TSJ. En cambio, cuando la solución del pleito depende exclusivamente de cuestiones de derecho, luego de que el Tribunal revoca la decisión recurrida, debe resolver sobre el fondo del asunto”<sup>94</sup>.

Sumado a lo dicho con relación a la competencia del TSJ, cabe agregar que, al igual que el Máximo Tribunal Federal, este ha ampliado su rol de intérprete final de la Constitución de la

---

<sup>92</sup> Díaz, Mariana, ob. cit., pág. 1192 y sigs.

<sup>93</sup> TSJCABA, “*Verseckas, Emilia María c/ GCBA s/ daños y perjuicios [excepto resp. médica]*”, expte. 3260/04, sentencia del 16/03/2005.

<sup>94</sup> Díaz, Mariana, ob. cit., pág. 1201.

Ciudad, a través de la doctrina de la arbitrariedad. A su vez, en el ámbito de la jurisdicción apelada, también se encuentra previsto el recurso ordinario de apelación, que opera –cumplidos los recaudos formales de admisibilidad– como una tercera instancia ordinaria que permite la revisión de cuestiones de hecho, prueba y derecho; empero, a diferencia del ámbito federal, este recurso tiene rango constitucional.

Finalmente, el cuadro de competencias del TSJ se completa con el recurso por denegación de justicia, que implica una suerte de facultad de superintendencia ante el retardo de los jueces de mérito en dictar pronunciamientos dentro de los plazos legalmente establecidos al efecto. Es necesario aclarar que no se trata de un cauce procesal destinado a provocar un pronunciamiento material acerca de la controversia, sino una herramienta para superar la inactividad de las instancias inferiores<sup>95</sup>.

En lo concerniente a la Justicia en lo Penal, Contravencional y de Faltas, esta conoce en la aplicación del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, la legislación de faltas y los delitos tipificados en el Código Penal cuyas competencias se hayan transferido a la Ciudad de Buenos Aires (conf. arts. 7 y 42; ley 7). Así, la competencia del referido fuero se encuentra definida en las leyes de Procedimiento de Faltas –1217–, de Procedimiento Contravencional –12– y en el Código Procesal Penal de la Ciudad –2303–.

Es preciso señalar que con relación a la competencia penal, la Ciudad y el Estado Nacional han suscripto una serie de convenios a través de los cuales se acordó que diversos delitos cometidos en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires sean investigados por el Ministerio Público Fiscal local y juzgados por sus jueces<sup>96</sup>.

De su lado, el fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en virtud de lo previsto en la citada ley 7, “entiende en todas las cuestiones en que la Ciudad sea parte, cualquiera fuera su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado” (conf. art. 41; ley 7).

Al respecto, el legislador porteño, al sancionar la ley 189 por la cual se aprobó el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad –en adelante CCAyT–, fijó la competencia de sus tribunales siguiendo un criterio, en principio, subjetivo. Así, en el artículo 1.º del CCAyT prevé que “[s]e consideran autoridades administrativas de la Ciudad de Buenos Aires la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de la función administrativa y los entes públicos

---

<sup>95</sup> TSJCABA, “Anapios, Ernesto s/ queja por retardo, privación o denegación de justicia”, expte. 3856/05, sentencia del 13/04/2005; artículos 36 y 37 de la ley 402.

<sup>96</sup> Puntualmente, las cuestiones relativas a la transferencia de competencias serán abordadas en el capítulo VII, apartado 3.

no estatales o privados en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por las leyes de la Ciudad de Buenos Aires”. Seguidamente, en el artículo 2.º, se define como causas contencioso administrativas a “todas aquellas en que una autoridad administrativa, legitimada para estar en juicio, sea parte, cualquiera sea su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado. La competencia contenciosa administrativa y tributaria es de orden público”.

De lo expuesto se colige que la ley de forma prevé que serán causas contencioso administrativas todas aquellas en que la Ciudad sea parte, dando relevancia expresamente al presupuesto subjetivo y, por ello, para determinar la competencia, deberá atenderse a las partes intervinientes en el proceso y no a la naturaleza de las cuestiones debatidas. En este sentido, se ha dicho que “la atribución de competencia atendiendo al sujeto que interviene en el pleito es empleada por el legislador a fin de neutralizar la incertidumbre de los litigantes y, en materia contencioso administrativa, se ha considerado que la única manera de arribar a ese propósito es definiendo la materia por los sujetos intervinientes en la causa”.<sup>97</sup>

El criterio plasmado por el legislador local en los artículos 1.º y 2.º del CCAyT tuvo como consecuencia que la competencia del fuero contencioso administrativo y tributario local comprenda no solo las causas tradicionalmente contencioso administrativas sino también otras de muy diferente naturaleza, opción que es enteramente compatible con el régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, con el cual el artículo 129 de la Constitución Nacional invistió a la Ciudad.

Así las cosas, pese a los esfuerzos del constituyente como del legislador local en determinar las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires, los problemas relacionados con el alcance de tales facultades no tardaron en hacerse eco tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.<sup>98</sup>

Uno de los primeros grandes interrogantes surgió en cuanto a la aplicación de los códigos de fondo, en tanto el artículo 75, inc. 12 CN, expresa que corresponde a los tribunales federales o provinciales. La omisión de la Ciudad de Buenos Aires en dicha previsión, generó –para algunos– dudas respecto a la facultad de la Justicia de la Ciudad de aplicarlos<sup>99</sup>.

De su lado, Vanossi sostiene que los convencionales de 1994 reformaron parcialmente

---

<sup>97</sup> Gusman, Alfredo S., *Competencia de la Justicia Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad de Buenos Aires*, Ensayos, Doctrina Pública Federal, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2005, pág. 20.

<sup>98</sup> Obarrio, Angeles - Corteleszi, Juan Agustín, *La Ciudad de Buenos Aires, a 17 años de la reforma constitucional de 1994: el poder judicial hoy*. En Fuentes Contreras, Edgar Hernán, Abreu de Medeiros, Bernardo (coordinadores), *Perspectivas Iberoamericanas de asuntos constitucionales*, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2012, pág. 13 y sigs.

<sup>99</sup> Gil Domínguez, Andrés, *Constitución de la ciudad de Buenos Aires: naturaleza y alcances normativos*, La Ley, 1997-D, 1131.

el art. 75, inc. 12, pero se abstuvieron de modificar su texto que, de modo expreso, dispone que la legislación civil, comercial, penal, de minería, trabajo y seguridad social será aplicada por los tribunales federales o provinciales. En ese entendimiento, postula que como no incluye a los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires, no se podría afirmar que, en el ámbito de esa Ciudad, la función jurisdiccional pueda ser ejercida por su Poder Judicial respecto de tales normas. La expresa omisión del constituyente conduce a sostener que la función jurisdiccional en esas materias solamente puede ser ejercida por el Poder Judicial de la Nación en el territorio de la Ciudad y los tribunales ciudadanos solo estarían habilitados para ejercer la función jurisdiccional sobre materias locales, a saber: Justicia de Faltas, Contravencional, Contencioso Administrativo. Esta tesis es compartida por Spota, para quien el órgano judicial en la Ciudad de Buenos Aires debe continuar siendo el Poder Judicial Nacional para entender sobre cuestiones que se encuentren regidas por los códigos de fondo.<sup>100</sup>

De igual modo, se ha entendido que “[s]egún indisputablemente surge de los arts. 75 inc. 12 y 116 de la Carta Magna, la aplicación de los códigos de fondo corresponde a los tribunales federales (es decir, nacionales) o provinciales. No surge del texto constitucional la posibilidad de que esa legislación de fondo pueda ser aplicada por los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires, y esta omisión no es menor si se considera que no se trata de un olvido o yerro, ya que aquellas normas fueron objeto de modificación por la Convención Constituyente que estableció el nuevo *status* porteño. Por otra parte el llamado control difuso de constitucionalidad, es atribuible a los jueces federales, nacionales y provinciales, pero nunca podría extenderse a los de la ciudad por las razones antedichas. (...). Las razones expuestas explican por qué la ciudad de Buenos Aires no puede crear tribunales destinados a entender en causas en las que se deba aplicar legislación de fondo. Si se pretendiera violar esta limitación constitucional, existen fundados e insoslayables motivos para explicar la razón en virtud de la cual no puede realizarse el traslado de jueces federales (nacionales) para ponerlos al frente de tales inconstitucionales tribunales”.<sup>101</sup>

También se ha afirmado que: “Sólo las provincias pueden establecer un Poder Judicial con jurisdicción sobre las causas regidas tanto por la misma legislación provincial (derecho público local) como la legislación nacional de derecho privado (Códigos). El Gobierno de la CBA puede y debe organizar un servicio de justicia destinado a resolver las causas alcanzadas por la legislación de derecho público local, no por los Códigos enumerados en el art. 75.12, ya que la CN no se lo

---

<sup>100</sup>Ábalos, María Gabriela, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales y jurisdiccionales actuales*. En Palacio de Caeiro, Silvia (directora), *Competencia Federal*, Buenos Aires, La Ley, 2012.

<sup>101</sup>Recondo, Ricardo, *Sobre el traspaso de la justicia, el respeto a las instituciones y la seguridad jurídica*, publicado en La Ley 08/03/2010, 08/03/2010, 1 - LA LEY2010-B, 1293; cita Online: AR/DOC/950/2010.



autoriza”<sup>102</sup>. Por tan solo citar algunas de las voces que postulan dicha interpretación.

Más allá del respeto que merecen las opiniones citadas, no concordamos con ellas, sino mas bien por el contrario, entendemos que el camino elegido por el constituyente de la Ciudad en el artículo 106 CCABA es el indicado, ya que no puede negarse a los tribunales de la Ciudad la aplicación de los citados códigos de fondo<sup>103</sup>.

No debe perderse de vista que corresponde realizar una lectura armónica del artículo 75, inc. 12 CN con el resto del ordenamiento constitucional, a fin de determinar el alcance la potestad jurisdiccional de la Ciudad. Al consagrar en el artículo 129 el régimen de gobierno autónomo para la Ciudad, es dable entender que toda potestad que no esté expresamente prohibida por la norma fundamental queda amparada por tal autonomía, máxime teniendo en cuenta que el citado artículo 129 se encuentra en el Título Segundo de la Constitución, correspondiente a los “Gobiernos de Provincia”.

En efecto, si bien se dispuso que la aplicación de tales códigos corresponderá a los “tribunales federales o provinciales”, para aplicar el derecho común en la Capital Federal se creó precisamente por decreto ley 1285/58 la Justicia Nacional “Ordinaria” de la Capital Federal, que – vale aclarar– no es justicia federal ni provincial. Por lo tanto, cabe interpretar que, aun cuando la reforma efectuada al art. 75 inc. 12 no mencionó específicamente a los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires, ello no significa que en la Ciudad de Buenos Aires no puedan aplicarse los Códigos de fondo por los tribunales locales, teniendo en cuenta sus facultades de jurisdicción (art. 129 CN), ya que tampoco se previó en la citada norma la aplicación de los Códigos de fondo por la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal, cuya creación no fue dispuesta en la Constitución Nacional ni en su reforma.<sup>104</sup>

En el sentido expuesto, se ha sostenido que el artículo 116 –complementado por lo establecido en el artículo 75 inc. 12 y el artículo 129 de la Constitución Nacional– distribuye las atribuciones del poder judicial federal y de los poderes judiciales provinciales, considerando inmersa a la CABA. Así, la aplicación del derecho común emanado del Congreso de la Nación corresponde los tribunales locales, bajo las reglas procesales establecidas por cada uno de los estados provinciales y de la Ciudad, en respeto de la forma de gobierno federal asumida para la Nación Argentina –artículo 1.º CN. Además, se ha afirmado que “[e]ste esquema no es casual y se

---

<sup>102</sup> Barra, Rodolfo, *Un traspaso que es inconstitucional*, Clarín 25/03/2017, [https://www.clarin.com/opinion/traspaso-inconstitucional\\_0\\_B1tG5O8og.html](https://www.clarin.com/opinion/traspaso-inconstitucional_0_B1tG5O8og.html).

<sup>103</sup> En el mismo sentido, Bidart Campos, Quiroga Lavié, Ábalos, De Giovanni, Gil Domínguez, entre muchos otros.

<sup>104</sup> Ugolini, Daniela, *Los conflictos de competencia en la Justicia Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad, siguiendo la jurisprudencia de la Corte*, publicado en: Sup. Adm.2010 (agosto), 269; Cita Online: AR/DOC/5219/2010.

encuentra estrechamente ligado con el proceso Constituyente del país. En este sentido, se le legó al Congreso de la Nación el dictado en exclusiva de las normas de derecho común, para su aplicación por los tribunales locales bajo las reglas emitidas por las legislaturas provinciales. Por exclusión es el Poder Judicial Federal quién conoce y decide de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes federales además de las enumeradas en el artículo 116 CN. En esta inteligencia, la justicia nacional como tal no existe para la constitución.”<sup>105</sup>

En ese marco, resulta atinada la observación de Pulvirenti en cuanto a que “en las lecturas de los artículos y exposiciones de aquellos que sostienen que la Justicia de la Ciudad no puede tratar los Códigos de Fondo (...), se omite deliberada o casualmente hacer mención a la Cláusula Transitoria Decimotercera de la Constitución Nacional en su reforma de 1994”<sup>106</sup>, en la que se establece la posibilidad del traspaso de cualquiera de las jurisdicciones ordinarias ejercidas por la Nación en el territorio de Ciudad, al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires: “A partir de los trescientos sesenta días de la vigencia de esta reforma los magistrados inferiores solamente podrán ser designados por el procedimiento previsto en la presente Constitución. Hasta tanto se aplicará el sistema vigente con anterioridad. (Corresponde al Artículo 114)”.

Por otra parte, no debe perderse de vista que quienes entienden que la aplicación de los códigos de fondo se encuentra vedada a la Justicia de la Ciudad admiten que dicha justicia tenga competencia Contencioso Administrativa, así como Penal, Contravencional y de Faltas. Pues bien, cabe entonces preguntarse si acaso para el ejercicio de dichas competencias no resulta menester aplicar los citados códigos. La respuesta afirmativa se impone. Piénsese, tan solo a modo de ejemplo, cuando un juez contencioso analiza la prescripción de una pretensión, o la capacidad de una persona para estar en juicio, por sí o por intermedio de la representación necesaria de otra persona y del Ministerio Público (caso de los menores e incapaces); la respuesta parece evidente.

Más aún, lo cierto es que los jueces de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires no solo aplican los códigos de fondo, sino también han declarado la inconstitucionalidad de algunas de sus normas. De hecho, en el marco de una acción en la que se cuestionaba la decisión del Registro Civil de la Ciudad de denegar el matrimonio de personas del mismo sexo, luego de dilucidar si la prohibición legal en la que se sustentaba tal denegatoria resultaba discriminatoria, se declaró la

---

<sup>105</sup> Vázquez, Marcelo Pablo, *El poder judicial como medida de la autonomía*, comentario al Título Quinto, Poder Judicial de la CCABA, en Basterra, Marcela I. (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay...[et al]*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, , 2017, pág. 1121.

<sup>106</sup> Pulvirenti, Orlando D., *Fortaleciendo la autonomía de la CABA en tiempos de transferencias*, publicado en: LLCABA2017 (diciembre), 7; Cita Online: AR/DOC/1691/2017.

inconstitucionalidad de los artículos 172 y 188 del Código Civil por aquel entonces vigente<sup>107</sup>.

Sobre este punto, suponer que los jueces de la Ciudad de Buenos Aires no pueden aplicar la legislación de fondo a tenor de la redacción del artículo 75 inc. 12 implicaría sostener – por absurdos motivos– que los jueces Nacionales Ordinarios tampoco podrían aplicarlos, dado que la norma solo menciona a los magistrados federales y provinciales, por lo que no es posible encuadrar a aquellos en ninguna de estas dos categorías.

## **2.- CONVIVENCIA DE JURISDICCIONES SOBRE EL MISMO TERRITORIO**

Otra de las cuestiones vinculadas a los alcances de las facultades jurisdiccionales de la CABA es la que surge de la convivencia de la jurisdicción “Nacional Ordinaria” y “de la Ciudad de Buenos Aires”<sup>108</sup> sobre el mismo territorio.

Sabido es que la forma de Estado federal adoptada por nuestra Carta Magna, determina la existencia de dos órdenes jurisdiccionales diferentes, el federal y el provincial.

Alterini y Presti<sup>109</sup> señalan que la equiparación o confusión que actualmente existe entre el fuero federal y los tribunales nacionales ordinarios de la Capital Federal fue generada por la ley nacional 13.998, ya que “[h]istóricamente, en el modelo de justicia organizado por los art. 100 y 101 de la Constitución Nacional de 1860 los jueces que ejercían la competencia ordinaria en la Capital Federal no formaban parte de la justicia federal. Esos artículos, cuya vigencia fue suprimida, únicamente, durante la reforma constitucional de 1949 y retomada a partir de la reforma 1957”.

En este sentido, el juez Lozano del Tribunal Superior de Justicia de la CABA, enfatizó que: “Es cierto que para supuestos determinados la CSJN, a partir de la ley nacional N° 13.998 [...] ha realizado una suerte de equiparación entre los tribunales nacionales con asiento en la Ciudad de Buenos Aires pertenecientes al fuero federal y los denominados nacionales ordinarios. Anteriormente, tal como ocurrió en el modelo de donde fueron tomados los arts. 100 y 101 de la CN de 1860, actuales 116 y 117, los jueces que ejercían competencias locales en el ámbito de la ciudad

---

<sup>107</sup> Sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA N°15, en los autos “*Freyre Alex y otro c/ GCBA s/ amparo*”, sentencia del 10/11/2009.

<sup>108</sup> El fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires entró en funcionamiento el 02/10/2000, mientras que el fuero Contravencional comenzó a funcionar en marzo de 1998, a partir del nombramiento provisorio de 13 jueces de la ex Justicia Municipal de Faltas como los primeros magistrados e integrantes del Ministerio Público porteño. En diciembre de 1998 se constituyó la primera integración del Consejo de la Magistratura.

<sup>109</sup> Alterini, Juan Martín - Presti, Daniel Agustín, *La Justicia Nacional Ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuestiones institucionales, jurídicas y constitucionales*, La Ley 19/03/2010, 19/03/2010, 1 - LL 2010-B, 976.

capital de la Nación no integraban el Poder Judicial federal. El art. 94 de la Constitución de 1949 integró a los jueces de la Ciudad de Buenos Aires con competencias ordinarias al Poder Judicial de la Nación. La ley nacional N° 13.998, citada más arriba reglamentó esa cláusula constitucional, y a partir de ese momento cupo decir que todos eran jueces de la Nación, por oposición a los jueces de provincia”. Con meridiana claridad señaló que “La reforma de 1994 procedió en sentido originario devolviendo al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires las potestades jurisdiccionales de las que había sido privado, alterando con ello la igualdad política de quienes somos ciudadanos argentinos. En su marco, los jueces nacionales ordinarios ejercen aquellas competencias de la Ciudad Autónoma contempladas en el art. 129 de la CN que les ha reservado la ley 24.588, esto es, potestades que toma la Nación en ejercicio de su discrecionalidad legislativa, hasta tanto exista un acuerdo entre Nación y Ciudad que permita dar plena operatividad al citado art. 129 de la CN.”<sup>110</sup>

El hecho que coexistan las jurisdicciones Nacional Ordinaria y de la Ciudad de Buenos Aires, sumado a las interpretaciones antagónicas de los preceptos constitucionales de los artículos 75, inc. 12 y 116, además de los debates doctrinarios, ha generado un abultado número de conflictos de competencia y de jurisdicción. Esos conflictos, a nuestro entender, exceden la cuestión propia de competencia; más bien dejan entrever la reticencia de ciertos sectores a admitir las facultades jurisdiccionales de la Ciudad.

Sobre estos aspectos, tanto Ugolini como Zbar efectúan reseñas jurisprudenciales por demás elocuentes<sup>111</sup>.

## 2.1. CONFLICTOS CON LA JUSTICIA CIVIL

Uno de los primeros conflictos que tuvo lugar con la Justicia Nacional en lo Civil, fue con relación a la condición de causa civil o contencioso administrativa de los juicios de mala praxis médica derivados de la atención en un hospital público local, típico juicio de responsabilidad del Estado, a los fines de establecer ante cuáles juzgados debían iniciarse o continuarse los que hasta ese momento se tramitaban ante la Justicia Civil ordinaria de la Capital Federal.

Al respecto, la Sala E de la Cámara Civil de la jurisdicción ordinaria local, en la causa

---

<sup>110</sup> Voto del juez Francisco Luis Lozano, TSJCABA, “*Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Martitegui, Edgardo Aníbal c/ GCBA s/ daños y perjuicios*”, sentencia del 21/08/2009.

<sup>111</sup> Ugolini, Daniela, op.cit. y Zbar, Agustín, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, en Sabsay Daniel A. (dirección) y Manili, Pablo (coordinación), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementaria. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, 1ª ed., Hammurabi, Buenos Aires, 2010, págs952 y sigs.; v. asimismo, *La Corte Suprema frente la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, publicado en: La Ley 2006-F, 1016; Cita Online: AR/DOC/3458/2006.

“Souza”<sup>112</sup>, dictó la primera sentencia sosteniendo que el proceso era de competencia del tribunal civil dado que el elemento determinante de la competencia es la materia debatida. Por lo tanto, concluyó que la causa era de su competencia porque la materia es civil al resolverse por normas del derecho civil.

Como sostiene Ugolini, la Sala E no se detuvo a analizar cuáles son las causas en materia contencioso administrativo y tributaria, y redujo el problema sosteniendo que si se le aplica el derecho civil, la causa es civil y no contencioso administrativa. Este razonamiento, aparentemente simple, ocultaba, sin embargo, una necesaria interpretación a la luz de las normas constitucionales –arts. 75, inc. 12; 129– y leyes de la Ciudad.

En efecto, como mencionáramos en capítulos anteriores, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 CN, la Ciudad de Buenos Aires se dio su propia Constitución, eligió al Jefe de Gobierno, a su Poder Legislativo y designó a los miembros de su Poder Judicial. Asimismo, se sancionaron las leyes de organización de la justicia —ley 7— y la que aprobó el Código Contencioso Administrativo y Tributario —ley 189—, las cuales determinaron que son causas contencioso administrativas, de competencia de los tribunales de la Ciudad, aquellas en las que es parte una autoridad administrativa estatal local, adoptando así un criterio subjetivo y no material. Cabe recordar que el criterio del sujeto interviniente fue utilizado en las citadas normas, siguiendo lo dispuesto en la anterior ley orgánica municipal, en la cual se estableció la competencia de los tribunales ordinarios civiles para todo asunto en el que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires fuera parte<sup>113</sup>.

Este debate, como explica la citada ex Fiscal ante la Cámara de Apelaciones CAyT de la CABA<sup>114</sup>, tiene su origen en la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés y en los conflictos de competencia entre los juzgados federales en lo civil y comercial, y los juzgados federales en lo contencioso administrativo. La solución la dio Fiorini, quien sostuvo que debía simplificarse el problema de la competencia contencioso administrativa y definirse en función a los litigios donde la administración sea una de las partes.

Sin embargo este no fue el criterio seguido por una parte de la Cámara Civil que, en aquel entonces, se dividió entre aquellas Salas que reconocían la competencia de los Tribunales de la Ciudad para resolver los conflictos de responsabilidad extracontractual del Estado y la que no, sumándose a esta diversidad de criterios la interpretación obviamente favorable a su competencia que comenzaron a realizar los Tribunales de la Ciudad a poco de comenzar a funcionar.

---

<sup>112</sup> CNCiv., Sala E, “Souza, Norberto c/ Helping Sistemas de Salud y otros s/daños y perjuicios”, del 23/08/2000; LL, 2000-F-615.

<sup>113</sup> Ley 19.987, artículo 97.

<sup>114</sup> Dra. Daniela Ugolini.

Los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre esta cuestión fueron oscilantes.

En 2003, en la causa “*Meza Araujo, María Justina c/ Hospital General de Agudos Dr. T. Álvarez y otros*”, sustancialmente análogo a “*Souza*”, con motivo un recurso extraordinario interpuesto, el Procurador Becerra sostuvo que:

“1. si bien las cuestiones de competencia no autorizan la apertura de la instancia extraordinaria, en el caso de autos se torna procedente toda vez que se halla en tela de juicio la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, establecida en el art. 129 de la CN y que el fallo atacado resulta contrario al derecho invocado por el recurrente, al obligarlo a litigar ante un tribunal que no es su juez natural, considerando también que la cuestión reviste gravedad institucional;

2. no existe unanimidad de criterio para definir el elemento determinante de la competencia contencioso administrativa, puesto que parte de la doctrina afirma que es el sujeto y otra parte de ella sostiene que está constituido por la materia en debate, es decir por su contenido jurídico y el derecho que se intenta hacer valer para resolver la contienda;

3. tal disyuntiva es irrelevante en el caso de autos porque el sujeto demandado es una persona jurídica pública estatal, la CABA y la materia en debate reviste carácter administrativo dado que se trata de la responsabilidad que se le atribuye por la falta de servicio (mala praxis) de agentes médicos de un hospital público, con cita de numerosos fallos de Corte, a partir del caso ‘Vadell’.”

Aclaró también que: “...la circunstancia de que deba recurrirse al art. 1112 del Código Civil para resolver tales causas no las transforma en civiles, toda vez que aquel contiene una norma de reenvío que impone el examen de las disposiciones locales que disciplinan la actuaciones de los órganos a los que se atribuye responsabilidad o las consecuencias patrimoniales por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, temática específica del derecho administrativo”.

En definitiva, concluyó que correspondía remitir la causa a la Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad.

Sin embargo, la Corte Suprema interpretó que no se encontraban configurados los requisitos para la apertura del recurso extraordinario, por no tratarse de sentencia definitiva ni haberse denegado el fuero federal ni haberse afectado una autentica prerrogativa federal, desde que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no puede ser asimilada a una provincia argentina y de esa forma evitó la decisión sobre el fondo de la cuestión.

Más tarde, en el caso “*Rogust S.A. c/ Lanepede S.A. s/daños y perjuicios*”<sup>115</sup>, el

---

<sup>115</sup> CSJN, Fallos: 327:1128, sentencia del 15/04/2004.

Máximo Tribunal tomó intervención en un conflicto negativo de competencia entre un Juez Contencioso de la Ciudad y un Juez Civil y, remitiéndose al dictamen del Procurador Becerra –que reiteró los argumentos anteriormente expuestos en el ya citado caso “*Meza*” –, declaró que por tratar las actuaciones sobre la responsabilidad extracontractual del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como consecuencia de supuestas omisiones en su actividad administrativa, resulta competente para conocer en ellas el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad.

Como vemos, la Corte al momento de definir la competencia de los tribunales en los juicios por responsabilidad del Estado contra la Ciudad, utilizó en un primer momento el criterio de la materia, según se entendiera la aplicación de normas civiles o administrativas, finalmente se inclinó por aceptar que la responsabilidad del Estado es materia administrativa por directa aplicación del artículo 1112 del Código Civil<sup>116</sup>.

Este, es el criterio sentado por la Corte en el caso “*Barreto*”<sup>117</sup>, al analizar la noción de “causa civil”, que ponía en debate su competencia.

Allí la Corte sostuvo que no constituyen “causa civil” los supuestos en los que, a pesar de demandarse restituciones, compensaciones o indemnizaciones de carácter civil, se requiere para su solución la aplicación de normas del derecho público provincial o el examen o revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias en los que estas procedieron dentro de las facultades propias reconocidas por los arts. 121 y ss. de la Constitución Nacional, ni si “la pretensión procesal subsume el caso, entonces, en un supuesto de responsabilidad extracontractual del Estado local por la presunta ‘falta de servicio’ en que habría incurrido un órgano de la Provincia de Buenos Aires derivada del cumplimiento irregular de las funciones estatales que le son propias”. Se siguió la línea y los argumentos que venía sosteniendo el Procurador Becerra.

En la actualidad, demandas como las señaladas “*Meza*”, “*Rogust S.A. c/ Lanepede S.A. s/daños y perjuicios*”, tramitan ante el fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad, en el que también se hace lugar a los planteos de inhibitoria que efectúa el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuando la demanda es iniciada ante el Justicia Nacional ordinaria en lo Civil.

No cabe duda, por lo tanto, de que los juicios por responsabilidad del Estado contra cualquier órgano o ente descentralizado de la Ciudad, en ejercicio de funciones estatales y aun contra entes públicos no estatales o privados en tanto ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes de la Ciudad, corresponden a la competencia de la justicia contencioso administrativa de la

---

<sup>116</sup> Reiriz, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Eudeba, 1996.

<sup>117</sup> CSJN, Fallos: 319:759, sentencia del 21/03/2006.

Ciudad.

Es decir que, independientemente del criterio subjetivo o material que se utilice para definir el carácter de una causa contencioso administrativa, lo cierto es que ambos criterios se unifican al considerar como este tipo de causas a aquellas en las que se demanda por la responsabilidad del Estado derivada del ejercicio u omisión de funciones estatales, que precisamente son propias del órgano estatal y que no puede sino ejercer un sujeto estatal. Se trata del control del ejercicio de la función administrativa.

En definitiva, el ejercicio de las funciones estatales puede generar responsabilidad del Estado por acción u omisión y, en tales casos, por configurarse una falta de servicio, se deben aplicar para su solución normas de derecho administrativo; y aun cuando se utilicen por analogía normas civiles, se tratará siempre de una causa contencioso administrativa y no civil. Esto, claro está, al margen de cualquier interpretación que pudiera efectuarse en torno al artículo 75, inc. 12 CN.

Podría decirse que los conflictos reseñados hasta aquí se deben a las diversas interpretaciones dadas al alcance de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires, al artículo 75, inc.12 y la consiguiente aplicación o no de los códigos de fondo, y, por supuesto, a la convivencia de ambas jurisdicciones sobre el mismo territorio.

Ahora bien, no podemos pasar por alto un conflicto de competencia, resuelto por la Corte Suprema el 6 de febrero de 2018, en la causa “*Berardi, Leandro c/ AMX Argentina S.A. s/ proceso de ejecución*”.

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal declaró su incompetencia argumentando que correspondía al fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entender en la cuestión que se vincula al cobro de una sanción impuesta por la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor en el marco de la ley 24.240 y la ley local 757 –artículo 15–; a su turno, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad se opuso a la radicación del expediente por considerar que no se trata del cobro de una multa impuesta por el Gobierno sino de la ejecución por un particular de una suma de dinero en concepto de daño directo –art. 40 *bis* ley 24.240, modificado por ley 26.361–, lo cual determina que la justicia nacional en lo civil –art. 43 del decreto-ley 1285/58– sea la competente para conocer en el asunto<sup>118</sup>.

La Corte resolvió que resultaba razonable y adecuado atribuir competencia a la Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad y que no obstaba a tal conclusión el

---

<sup>118</sup> Del dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal Subrogante en los autos “*Berardi, Leandro c/ AMX Argentina S.A. s/ proceso de ejecución*”, CCF 4590/2014/CAI - CSI.



hecho de que se tratara de una ejecución promovida entre particulares en los términos del artículo 523 del citado Código Procesal. Pero la singularidad del caso se presenta en que, con relación a lo sostenido en cuanto a que correspondería disponer que la causa continuase su trámite ante la Justicia Nacional en lo Civil, dijo que:

“procede señalar que lo aquí resuelto a favor de la competencia local no obsta a lo sostenido por esta Corte Suprema –voto concurrente de los jueces Lorenzetti y Maqueda– en la causa ‘Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ habeas corpus’, (Fallos: 338: 1517) [...] Sin embargo, y más allá de la competencia que le corresponda en razón de la materia, hasta que dicha transferencia se lleve a cabo el fuero que ejerce la jurisdicción local que aquí se decide es el contencioso administrativo y tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (consid. 9°).

## 2.2.- CONFLICTOS CON LA JUSTICIA DEL TRABAJO

Otro interesante foco de conflictos de competencia entre la Justicia Nacional Ordinaria y la Justicia de la Ciudad se suscitó en materia de empleo público.

En la causa “*Soto Alberto Sabino c/GCBA s/violación de tutela sindical*”<sup>119</sup>, la Corte Suprema declaró la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo, con fundamento en la materia laboral del pleito y lo dispuesto por la ley 23.551. Contrariamente, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en un juicio similar “*GCBA c/ Soto Sabino s/exclusión de tutela sindical*”, sostuvo la competencia de los tribunales en lo contencioso administrativo y tributario locales. Por un lado destacó que la atribución de competencia dispuesta por la ley 23.551 no debe interpretarse de forma aislada, sino de manera armónica con el conjunto normativo que regula la creación de la justicia de la Ciudad, y por otra parte recordó que entre el inicio de la causa anterior que tramitara ante la Corte y el caso en análisis se había integrado el fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad, competente para entender en estas cuestiones.

Posteriormente, en 2003, la Corte resolvió las causas “*Currao*”, “*Muchink*” y “*Sa*”<sup>120</sup>, pronunciándose a favor de la competencia de los tribunales en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, teniendo en cuenta que el conflicto se originaba en relaciones de empleo público a cuyo fin debían examinarse normas de derecho público local. Por lo que puede concluirse que el cimero Tribunal siguió aplicando el criterio de la materia, pero entendiendo que los temas de empleo público eran de derecho público y no privado.

---

<sup>119</sup> CSJN, fallo del 28/03/2000.

<sup>120</sup> CSJN, Fallos: 326:3122; 326:4352 y 326:4778, respectivamente.

### 2.3.- CONFLICTOS CON LA JUSTICIA COMERCIAL

Se planteó un conflicto singular con motivo de una acción promovida por la Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial en los autos “*Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ sumarísimo*”, iniciados ante un Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial. El objeto de la acción era que el Poder Judicial de la Nación declarase la inconstitucionalidad de la ley 2875<sup>121</sup> de la Ciudad, por cuanto se aducía que la creación de un Registro Público de Comercio local usurpaba competencias propias de la Inspección General de Justicia.

Con motivo del pedido de inhibitoria efectuado por la Ciudad ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad<sup>122</sup>, los jueces Casás y Lozano —voto al que adhirieron los jueces Maier y Conde— destacaron que la pretensión articulada ante el fuero comercial comprometía el ejercicio de una competencia originaria y exclusiva del TSJ, en razón de lo normado por el artículo 113, inc. 2 de la CCABA. Afirmaron que la Fiscalía General Comercial, además de no haber demostrado que la ley cuestionada fuera susceptible de producirle una afectación a un derecho propio, ni siquiera había acreditado la existencia de un perjuicio actual en juego. Enfáticamente remarcaron que: “Atribuir a los fiscales del fuero nacional la potestad de instar procesos abstractos con efectos erga omnes como los requeridos por la actora es igual que admitir que las leyes emitidas por la Legislatura de la CABA pueden ser vetadas en sede judicial a instancias del ministerio público fiscal. Esa consecuencia, por su desmesura, no hace más que reflejar el alcance de las potestades que se pretenden ejercer bajo la apariencia de un pleito. La declaración de inconstitucionalidad no sería más que un eufemismo para justificar que se emita una regla con alcance general que contiene un mandato abstracto destinado a privar de vigencia a la ley n° 2875. Una potestad con esas características, en nuestro régimen constitucional aparece, por regla, atribuida a los depositarios del poder legislativo”. Agregaron que “La potestad que se auto atribuye la Sra. Fiscal equivale a generar una intervención federal, un veto sin posibilidad de insistencia dispuesta por una autoridad manifiestamente incompetente, con una causa y un alcance no contenido en las previsiones de los arts. 5 y 6 de la CN”.

En definitiva, el Tribunal Superior hizo lugar al pedido de inhibitoria formulado por el

---

<sup>121</sup> BOCBA N°3054 del 11/11/2008.

<sup>122</sup> TSJCABA, “*GCBA s/ SAO —otros— inhibitoria, en `Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial c/GCBA s/sumarísimo*”, Expte. 6421/09, sentencia del 29/04/2009; ver, asimismo, TSJCABA, “*Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial c/GCBA s/proceso de conocimiento s/ SAO - Otros*”, expte. 7214/10, sentencia del 26-5-2010.

GCBA y declaró su competencia para conocer en el planteo de inconstitucionalidad de la ley local 2875. En consecuencia, invitó a la jurisdicción nacional a declinar su competencia en el asunto indicado y, en caso de no compartir el criterio sentado, a elevar la cuestión para que sea resuelta por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ante ello, la Sala E de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial declaró inaudible la inhibitoria decidida.

Superadas las cuestiones procesales relativas a la correcta traba del conflicto de competencia, la Corte –con remisión al dictamen la Sra. Procuradora Fiscal– resolvió que la causa correspondía a la justicia federal, porque en definitiva la pretensión se funda directa y exclusivamente en disposiciones constitucionales y en el régimen de distribución de competencias entre el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>123</sup>.

#### 2.4.- CONFLICTOS CON LA JUSTICIA FEDERAL

Sumados a los conflictos reseñados precedentemente, encontramos a los suscitados entre la Justicia Federal y la Justicia de la Ciudad, que fueron producto, también, de la interpretación del alcance de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad Autónoma.

Como sostiene Zbar, la negativa más equívoca de facultades administrativas y jurisdiccionales se ve plasmada en el fallo “*Metrovías S.A. s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Asociación Vecinal Manuel Belgrano y otro c. GCBA s/amparo*”<sup>124</sup>, en el cual la Corte excluyó de la esfera jurisdiccional local una cuestión relacionada con el control del nivel de ruidos existentes en dos líneas del subterráneo de la Ciudad. Negar que esa cuestión involucraba en forma directa el poder de policía en materia de salubridad, fue llegar al extremo de impugnarle al ámbito jurisdiccional de la Ciudad el conocimiento de aquellas cuestiones básicas de competencia no ya provincial, sino municipal. En disidencia, los Ministros Fayt y Argibay afirmaron que “el conflicto versa sobre una materia eminentemente local, como lo es la regulación del nivel de sonoridad tolerable en la Ciudad de Buenos Aires que atañe a las potestades de regulación y fiscalización propias del ejercicio del poder de policía de la comuna en materia de salubridad y medio ambiente...”.

En materia de juegos de azar, también se suscitaron varios conflictos de competencia. Sin abundar sobre el particular, cabe recordar algunos de ellos.

En el fallo “*Casino Estrella La Fortuna*” (del 16/04/02) la Corte hizo propios los dichos del Procurador y sostuvo que: “...en los establecimientos de utilidad pública de la Nación,

---

<sup>123</sup> CSJN, Fallos: 333:2055.

<sup>124</sup> CSJN, Fallos: 328:2722.

solo imperarán la jurisdicción y las leyes nacionales en lo afectado o inherente a esa utilidad nacional, para servir a objetivos expresamente encomendados al Gobierno Federal por la Constitución y las leyes nacionales. En lo comprendido en ese uso, las provincias mantendrán su jurisdicción o podrán ejercer los actos que de ésta se deriven, en tanto no interfieran directa o indirectamente en las actividades normales que tal utilidad nacional implique (art. 2º, ley 18.310)” [...] “Este principio de concurrencia de las jurisdicciones puede aplicarse también en el ámbito portuario, pues la Ley de Puertos —24.093—, dispone en su art. 21 que todos los puertos están sometidos a los controles de las autoridades nacionales, sin perjuicio de las competencias constitucionales locales...”. Mientras la Ciudad de Buenos Aires sea la Capital Federal, estos serán los principios diferenciadores de la jurisdicción, que permitan la plena convivencia de la autoridad federal con la autoridad local, en un territorio con intereses comunes.

En el año 2003 en los autos “*Alicia Oliveira- Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA*”<sup>125</sup>, la actora había peticionado que se declarase el derecho que tiene la Ciudad, en ejercicio de su autonomía consagrada por el artículo 129 de la CN, de impedir la instalación de juegos de azar a través de máquinas de resolución inmediata (tragamonedas) en todo el ámbito de su jurisdicción, que no fueran autorizadas por la autoridad local competente, conforme a los arts. 50, 80, inc. 19 y 104, inc. 31 de la CCABA y 2.º de la ley 538, dictada por la Legislatura porteña, y en ese contexto, había solicitado una medida cautelar a fin de hacer cesar el funcionamiento y la explotación de las máquinas electrónicas existentes en los locales: “Bingo Caballito”, “Bingo Belgrano”, “Bingo Flores”, “Bingo Congreso” y “Bingo Lavalle”.

El Procurador, a quien se remitió la Corte, sostuvo que si bien, en principio, la materia referida a los juegos de azar que se explotan en la Ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la República es propia del derecho local, la solución de la cuestión de competencia que aquí se presenta exige, esencial e ineludiblemente, examinar preceptos nacionales, como así también si la alegada actividad de las autoridades locales invade o no un ámbito propio de las autoridades nacionales, concluyendo que estas causas se encuentran entre las especialmente regidas por la ley fundamental a las que alude el art. 2.º inc. 1.º de la ley 48.

En los autos “*Alimena Atilio Domingo c/ PEN Dto. N° 494/01 s/ amparo ley 16.986*” en los que se cuestionaba el decreto 494/01, por el cual se autoriza a Lotería Nacional S.E. a implementar los juegos de *Resolución Inmediata* mediante máquinas electrónicas, el Procurador General Nicolás Becerra, en su dictamen del 27 de mayo de 2003, concluyó que “...no existe conflicto alguno entre la Ley 24.588 y las normas locales, toda vez que la Constitución Nacional no atribuyó a las autoridades federales —ni antes ni después de la reforma de 1994—, las facultades de

---

<sup>125</sup> CSJN, Fallos: 323:3991.

regular los juegos de azar, pues dicha potestad siempre fue local, ya sea de las autoridades provinciales o de las nacionales, en este último caso, como órganos locales de la Capital Federal...”, estableciendo así que la jurisdicción sobre el juego no tiene carácter federal.

Llegado este punto, es preciso recordar que a fin dilucidar si un juicio debe tramitar ante el fuero local o si, por el contrario, pertenece a la competencia de los juzgados federales, será necesario determinar qué grado de relación tienen las normas federales invocadas por la parte actora con el objeto concreto del pleito. La competencia federal en razón de la materia solo es inicialmente federal y obliga a radicar el proceso ante un tribunal federal cuando la causa queda “directamente” e “inmediatamente” regida por el derecho federal, y que cuando no queda “directamente” e “inmediatamente” regida por el derecho federal, pero guarda relación con él, la causa no es inicialmente de competencia de los tribunales federales por su materia y debe tramitar ante un tribunal provincial, lo cual no excluye –evidentemente– la jurisdicción federal por conducto del recurso extraordinario federal<sup>126</sup>. En síntesis, para que proceda la jurisdicción federal, además de una relación directa e inmediata, la decisión del pleito debe depender principal y primordialmente de la interpretación y aplicación de la norma federal.

A modo de colofón, la reseña jurisprudencial efectuada permite visualizar en ejemplos concretos el escarpado camino que siguió la Ciudad para ejercer sus facultades propias de jurisdicción, reconocidas en la Constitución Nacional.

### **3.- TRASPASO DE LA JUSTICIA NACIONAL ORDINARIA**

Asentado lo relativo a diversos tipos de conflictos que se han suscitado en torno a la Ciudad de Buenos Aires y a sus facultades de jurisdicción, dentro de todo el contexto doctrinario y jurisprudencial reseñado, cabe analizar otro de los aspectos vinculados a los alcances de las facultades jurisdiccionales de la CABA, que es la cuestión del traspaso de la Justicia Nacional Ordinaria al ámbito del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

Quienes sostienen una interpretación restrictiva del artículo 75, inc. 12 CN, advierten en la norma un impedimento jurídico al traspaso de la justicia. Sin embargo, tal como ya señaláramos, entendemos que esa cláusula no puede interpretarse en forma aislada, ignorando la última reforma constitucional.

Vale recordar que el artículo 75, inc. 12, diferencia la atribución para dictar normas de derecho común y de derecho federal –a cargo del Poder Legislativo–, de la atribución jurisdiccional

---

<sup>126</sup> Ugolini, Daniela, ob. cit.

para resolver conflictos sobre la primera de las materias, a cargo, en principio, de los Estados locales. Este artículo tiene su origen en la primera reforma constitucional, la de 1860, y posee un claro matiz federalizador en el marco constitucional argentino. Es por ello que resulta posible sostener que, a partir del juego armónico de los artículos 5.º, 75, inciso 12, 116, 122 y 129 de la Constitución Nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires se reservan la aplicación de la ley común por sus respectivos tribunales locales, puesto que nada indica que el concepto de jurisdicción utilizado por el artículo 129 tenga un alcance diferente del que posee para las provincias argentinas.

De esa forma, el artículo 75, inc. 12 constituye una garantía a favor de los estados locales. La finalidad perseguida por la norma fue deslindar las distintas atribuciones de los órganos legislativos, para lograr de ese modo la unificación para todo el país de la legislación de fondo en cabeza del Congreso de la Nación. En consecuencia, en un esquema constitucional en el que todo poder no delegado es conservado por las provincias –y agregamos, actualmente también por la Ciudad de Buenos Aires–, el cumplimiento de aquel objetivo de unidad de legislación de fondo, exigía la inclusión de una fórmula como la del citado artículo de la Constitución.

Por ello coincidimos en postular que el artículo 116 de la Constitución Nacional no es más que un explícito refuerzo de la mencionada directriz, esencial de la forma federal que la Argentina adoptó para su gobierno, desde el momento en que la competencia de la Corte Suprema y los demás tribunales inferiores de la Nación se extiende al conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por las leyes nacionales, “con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75”. Tal reserva fue introducida por la Convención de 1860, con el deliberado propósito de impedir que las provincias carecieran de jurisdicción en las materias a que dicha norma refiere.<sup>127</sup>

En este sentido, encontramos la opinión de quienes consideran que las facultades de jurisdicción de la Ciudad son amplias y abarcan, en principio, la potestad de juzgar todos aquellos casos y controversias regidos por el derecho común y local que no correspondan, por las cosas o las personas, a la excepcional competencia federal.<sup>128</sup>

La Justicia Nacional de la Capital Federal no fue más que una creación legislativa, dispuesta por la ley 1144 de 1881 –posteriormente sería modificada por sucesivas leyes–, como una directa consecuencia de la Capitalización y federalización de la Ciudad de Buenos Aires, en la que organizó la misma justicia ordinaria de las Provincias para causas civiles, comerciales, penales,

---

<sup>127</sup> Seijas, Gabriela, *Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires*, La Ley, Sup. Act. 15/03/2012, 15/03/2012, 1.

<sup>128</sup> Bielsa, Rafael y Garber, Carlos A., *La transferencia a la Ciudad de Buenos Aires de la función judicial de los tribunales nacionales con competencia ordinaria (problemas y soluciones)*, La Ley, 1997-A, 133.

laborales, etc., para esa Ciudad capitalizada, y se la denominó como Justicia Nacional, a cargo del Gobierno Federal, puesto que dichas funciones antes eran prestadas por la Provincia de Buenos Aires. En consecuencia, su existencia no puede derivarse directamente de ninguna cláusula constitucional, por consiguiente es claro que el Congreso Nacional puede modificar la legislación vigente en la materia, en cumplimiento del mandato del artículo 129 de la Constitución.

Claro está, en forma concomitante existe la Justicia Federal con asiento en la Ciudad con las competencias asignadas por la Constitución. En consecuencia, como bien explica Hernández, “no puede dudarse que dicha Justicia Ordinaria llamada Nacional, no fue, no es y no será jamás parte de la Justicia Federal. Siempre fueron Justicias distintas, la Nacional y la Federal de la Capital, aunque fueran sostenidas por el presupuesto del Poder Judicial de la Nación”.

Si bien transcurrieron casi veinticuatro años desde la reforma constitucional que realizó cambios sustantivos en esta materia, acorde a la idea fuerza de profundizar la descentralización del poder, todavía resta un largo camino por recorrer en pos del pleno reconocimiento de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad.

Actualmente están a cargo del Poder Judicial Federal cientos de jueces y camaristas que prestan servicios en la Ciudad en materias reguladas por el derecho común. A partir de la autonomía de la Ciudad, esto importa una grave lesión al federalismo argentino, ya que la Nación tiene una injerencia decisiva en asuntos locales<sup>129</sup>.

Constituye un dato de suma relevancia que las autoridades judiciales con asiento la Ciudad y con competencia en asuntos civiles, laborales, comerciales y penales, no son elegidas por los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires a través de sus representantes locales, como hacen el resto de los habitantes del país en sus provincias. Son designados por concursos sustanciados por el Consejo de la Magistratura Nacional, y finalmente seleccionados de las ternas por el Poder Ejecutivo Nacional, en una grave afrenta a la autonomía de la Ciudad. Recuérdese que en la Disposición Transitoria Decimoquinta de la CN se previó que “... [h]asta 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 esta Constitución”.

Con relación a este punto, cabe señalar que la atribución de designar a los jueces de la Ciudad Autónoma conforme las previsiones de los artículos 114 y 115 CN ha cesado con el dictado de la Constitución local. Por ello, con contundencia se ha afirmado que “tal previsión sólo podía estar contemplada respecto de los que ejercen la jurisdicción provincial en la inteligencia de que ésta se encuentra alcanzada por las previsiones del artículo 129. Esta manda constitucional fue ignorada hasta el presente básicamente por la oposición corporativa de los integrantes del Poder

---

<sup>129</sup> Seijas, Gabriela, ob. cit.

Judicial de la Nación. Dicho más claramente la alusión a jueces de la ciudad efectuada por el Constituyente de 1994 tiene sentido a partir de la existencia de tan sólo dos órdenes jurisdiccionales: el federal y el provincial, correspondiendo a este último la competencia ordinaria de cada estado autónomo –provincias y ciudad–. No cabe admitir una inconsecuencia o error en el Constituyente ni suponer que podía visualizar una tercera categoría inexistente que recién aparece como consecuencia del indebido recorte de las facultades jurisdiccionales previstas en el artículo 129...”.<sup>130</sup> En el esquema del Constituyente nacional, una vez constituido el nuevo estado autónomo de la Ciudad de Buenos Aires cesaba la facultad de las autoridades federales de designar a los jueces civiles, comerciales, penales, laborales, etcétera, ya que estos eran los *jueces de la Ciudad* a los que se refiere la Disposición Transitoria. Cabe destacar que el mismo esquema fue aplicado por el constituyente federal respecto de las facultades legislativas que conservaba la Nación hasta tanto fueran asumidas por las autoridades locales. La lógica del constituyente, por lo explicado, era que una vez constituido el nuevo estado de acuerdo con su Ley Fundamental y ejercidas las facultades de legislación y jurisdicción por sus autoridades cesaban las de las autoridades federales, salvo respecto de las delegadas por las provincias en su favor.<sup>131</sup>

Lo cierto es que, aunque no existe un acuerdo unánime acerca del estatus jurídico de la Ciudad, sus facultades jurisdiccionales deberían igualarse a las de las provincias. En apoyo de esta postura, cabe destacar que el primer Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad<sup>132</sup>, se expresó que: “Más allá del debate doctrinario sobre el status de la ciudad, en cuanto a su identificación con las provincias, resulta claro que el *desideratum* de la norma constitucional es concluir en una autonomía jurisdiccional plena, en los mismos términos que gozan las provincias”.

Por lo que es dable colegir que nada indica que el concepto de jurisdicción utilizado por el artículo 129 tenga un alcance diferente al ordinario, esto es, al que poseen todas las provincias argentinas. Sin perjuicio de las posturas reseñadas, es evidente que una disposición de la Constitución originaria no puede contraponerse a la de una reforma producida más de cien años después.<sup>133</sup>

A su vez, otro aspecto no menor es que tales magistrados, debido a su autoaludido carácter “*federal*”, están impedidos de aplicar la legislación de la Ciudad, lo que demuestra la falta de coherencia del sistema, como se puede inferir del pronunciamiento de la Corte Suprema en la

---

<sup>130</sup> Vázquez, Marcelo Pablo, ob. cit., pág. 1122 y sigs.

<sup>131</sup> Ídem.

<sup>132</sup> Ley 25.752 (B.O. 28/07/2003).

<sup>133</sup> Basterra, Marcela I., *Reflexiones sobre el avance de la transferencia de la Justicia Nacional Ordinaria a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. En *La voz judicial*, Colegio de Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y funcionarios del Poder Judicial de la CABA, diciembre 2017.



causa “*Berardi, Leandro c/ AMX Argentina S.A. s/ proceso de ejecución*” (cit).

Si se acepta, como expresamente afirma el texto constitucional, que la Ciudad de Buenos Aires posee facultades de jurisdicción, es inevitable concluir que en el ejercicio de esa potestad, los jueces, a la luz de la Constitución Nacional, deben estar facultados a expedirse sobre la validez de las normas nacionales o locales<sup>134</sup>.

En este contexto, también cabría preguntarse hasta qué punto parte del presupuesto federal debe utilizarse para la solventar la resolución de conflictos entre particulares residentes en la Ciudad de Buenos Aires, cuando no hay ningún interés federal en juego. La respuesta a esta pregunta nos lleva a lo contradictorio de la situación.<sup>135</sup>

Es del caso reseñar que la Subsecretaría de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publicó en 2016 un informe titulado “Transferencia de la Justicia Nacional Ordinaria a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en el que se precisó que la suma de jueces y funcionarios de la Justicia Nacional Ordinaria ascendía en ese momento a 7189 personas en planta y 220 contratados, sin contabilizar el personal del Ministerio Público Fiscal y de la Defensoría de la Nación, calculados en al menos ochenta y cinco con la jerarquía de Camaristas y Jueces, pues no se pudo establecer con precisión el número exacto de ese personal a ser transferido a la Justicia de la CABA.

De todas maneras, las cifras son elocuentes con relación a la magnitud de la cuestión en análisis, porque de los datos sobre el gasto que se presupuestó para el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público en ese año, se calcula que un 30 % correspondió a la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital (equivalente a la suma de 6.842.576.374,80 pesos).

De lo cual es dable colegir que el tema reviste un enorme significado a los fines de dar cumplimiento a la Constitución Nacional y, además, desde el punto de vista federal y fiscal, la cantidad de fondos que se afrontan por parte del Presupuesto Nacional (o sea por el pueblo de las provincias mayoritariamente) en violación de la Ley Suprema, ya que dicha justicia debería ser responsabilidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por eso, entendemos que la resolución de controversias puramente locales debe estar en manos de la justicia local, en cuya cúspide se encuentra el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en forma análoga a lo que ocurre en las provincias.

En este marco, resultan alentadores los convenios Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional en lo Penal hacia el fuero Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, suscriptos entre el gobierno federal y el de la

---

<sup>134</sup> En sentido concordante ver los argumentos de Seijas Gabriela, ob. cit. y Gullco, Hernán, *La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. La ley Cafiero es inconstitucional*, La Ley 22/04/2010, 1.

<sup>135</sup> Obarrio, Ángeles - Cortezzi Juan Agustín, ob. cit.

Ciudad. El primero fue aprobado por la ley 25.752 (2003) y por la ley local 597<sup>136</sup>, luego siguieron dos más, aprobados por el Congreso a través de las leyes 26.357 (2008) y 26.702 (2011) y por la Legislatura porteña mediante las leyes 2257 y 5935, respectivamente.

Otra muestra elocuente de reconocimiento a las facultades jurisdiccionales ordinarias de la Ciudad es la ley de fueros –25.320–, en la que el Congreso Nacional admite la competencia penal de los jueces de la Ciudad, al prever que “... cuando, por parte de juez nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se abra una causa penal en la que se impute la comisión de un delito a un legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político, el Tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión”.

En el mismo sentido, en la ley 26.052, relativa a delitos menores vinculados a narcóticos, se establece la opción para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de asumir la competencia en los delitos que indica. De ello se colige que el propio Congreso no duda que la Ciudad posee facultades de jurisdicción sobre cuestiones criminales ordinarias<sup>137</sup>. Finalmente, la ley 26.735, atribuye competencia en los delitos de evasión de tributos locales a las provincias y la Ciudad en un pie de igualdad.

De ahí que podría sostenerse que el artículo 8.º de la ley 24.588 se viene derogando de a poco<sup>138</sup>, por lo que la limitación que esa norma establecía ya no es total. Las normas que aprobaron los citados convenios dejaron en evidencia la aceptación de la manda constitucional por parte del ámbito político argentino.

Ahora bien, tanto los convenios como las señaladas leyes, significaron un gran avance para el proceso de transferencia, pero no efectivizaban plenamente el cumplimiento del mandato de la Constitución Nacional transfiriendo la totalidad de la denominada “Justicia Ordinaria Nacional de la Capital Federal” a la Ciudad Autónoma.

En ese contexto, es dable apuntar que el traspaso cuenta con fervientes adherentes – entre los que cabe contar a las autoridades de la Ciudad y a los integrantes de los diversos fueros de la justicia de la CABA– y también con la pública reticencia imperante en general en los fueros Nacionales Ordinarios, donde encuentra sus más férreos detractores entre los magistrados, funcionarios y empleados, a punto tal que las respectivas Cámaras de Apelaciones emitieron acordadas concebidas en duros términos cuestionando su constitucionalidad y conveniencia. Sin embargo, a fin de despejar dudas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue contundente al respecto.

---

<sup>136</sup> Luego otros fueron aprobados por las leyes 26.357 y 2257 (local).

<sup>137</sup> Gusmán, Alfredo Silverio, *Un objetivo que debe ser común: afianzar el sistema judicial*, publicado en *La Ley*, Sup. Act. 03/06/2010, 1.

<sup>138</sup> Gusmán, Alfredo Silverio, *ob. cit.*

En particular, cabe resaltar el pronunciamiento en la causa “*Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus*”, del 9 de diciembre de 2015 (Fallos: 338:1517).

Allí los ministros Juan Carlos Maqueda y Ricardo Luis Lorenzetti recordaron que la Corte tenía dicho que la ley 24.588 (en cuanto disponía en su art. 8.º que “la justicia nacional y ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación”), era reglamentaria del artículo 129 CN (Fallos: 329:5438). Así como también recordaron lo sostenido en el fallo “*Zanni, Santiago y Kloher, Claudio s/ inf. art. pta. comisión delito 25.761*”<sup>139</sup>, en el que Tribunal había remarcado, valorando los antecedentes parlamentarios que precedieron al dictado de la ley 24.588, que el legislador tuvo el propósito de “generar, gradualmente, un traspaso ordenado de distintas competencias nacionales a la órbita judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sin que, por esa razón, se altere la prestación correcta de la administración de justicia tal como, posteriormente aconteció y quedó plasmado en los sucesivos convenios que sobrevinieron a aquella ley” y, en lo que refiere a la ampliación de las competencias ya transferidas, había remarcado que debía tener lugar “un nuevo convenio de partes y posterior ratificación legislativa, para integrar la jurisdicción local. La necesidad de ese procedimiento, como base para que surta efecto la plena operatividad jurisdiccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de competencias penales, guarda racionalidad y congruencia dentro del sistema de que se trata y... se ajusta a la voluntad expresada por el legislador de la ley 24.588”.

En función de esos antecedentes, en este importante fallo, los ministros Maqueda y Lorenzetti concluyeron que “...si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular status que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local” (consid. 8.º).

Finalmente, en ese contexto, sostuvieron “[q]ue transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional” (consid. 9.º de su voto conjunto).

Por otra parte, expresaron que la decisión adoptada conllevaba el abandono del tradicional criterio del Tribunal conforme al cual, a los efectos de analizar si media denegatoria del

---

<sup>139</sup> CSJN, Fallos: 333:589.

fuero federal, todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital de la República revestían el mismo carácter nacional (Fallos: 233:30; 236:8; 321:2659, entre muchos otros) y dejaron asentado que “[p]or tanto, de aquí en más, a los efectos de dirimir cuestiones de competencia, no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales” (consid. 10).

Asimismo, es dable destacar que con posterioridad al fallo “*Corrales*”, la Corte Suprema, con una nueva integración, dictó un nuevo pronunciamiento en el que el voto mayoritario de los ministros Juan Carlos Maqueda, Ricardo Luis Lorenzetti, Horacio Rosatti y Carlos Fernando Rosenkrantz, remitiéndose al precedente “*Corrales*”, reiteró que “...a los efectos de dirimir cuestiones de competencia, no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales” y que “...en atención a que la Constitución federal le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía no puede sino concluirse que el carácter nacional de los Tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio...” (CSJN, “*N.N. y otros s/ averiguación de delito – damnificado: Nisman, Alberto y otros*”, CCC 3559/2015/16/5/1/RH8, sentencia del 20/09/16, consid. 5°).

Idéntica postura fue adoptada por el máximo tribunal en los autos “*Sapienza*”, donde en apoyo a lo resuelto en la causa “*Corrales*” sostuvieron que “...a los efectos de examinar si mediaba denegatoria del fuero federal, debía tenerse en cuenta que todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital de la República revisten el mismo carácter nacional. De acuerdo con esta nueva doctrina, no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales para dirimir cuestiones de competencia ya que no puede soslayarse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio” (cfr. “*Recurso de hecho deducido por el Ente Nacional de Comunicaciones en la causa Sapienza, Matías Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro s/ acción de amparo*”, resolución del 21 de febrero de 2017).

No resulta ocioso destacar que esta doctrina fue recordada, por el alto tribunal en la causa “*Mizrahi, Daniel Fernando c/ Empresa Distribuidora Sur SA EDESUR s/otros procesos especiales*” (sentencia del 6 de febrero de 2018)<sup>140</sup>; en “*José Mármol 824 (ocupantes de la finca) s/ incidente de incompetencia*” (sentencia del 12 de junio de 2018)<sup>141</sup> y en “*OS-Ostep c/ Colegio San Ignacio de Loyola SRL s/ cobro de aportes o contribuciones*” (sentencia del 10 de julio de 2018)<sup>142</sup>.

De lo antedicho se colige que el citado precedente “*Corrales*” (en el voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti), así como los posteriores fallos “*Nisman*” (en el voto de los jueces

---

<sup>140</sup> CSJN, Fallos: 341:32.

<sup>141</sup> CSJN, competencia CFP 9688/2015/1/CA1-CS1.

<sup>142</sup> CSJN, competencia CSS 50805/2015/CS1

Maqueda, Lorenzetti, Rosatti y Rosenkrantz), “*Sapienza*”, “*Mizrahi*”, “*José Mármol 824*” y “*OS-Ostep*” representan un categórico reconocimiento de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires y, en definitiva, de su autonomía.

El avance en dirección al traspaso definitivamente se ha puesto en marcha. Cabe agregar que en enero de 2017 se suscribieron entre el Gobierno de la Nación y el de la Ciudad otros cuatro convenios: a) Convenio Inter-jurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo; b) Convenio Inter-jurisdiccional de Transferencia Progresiva de la Justicia Nacional Ordinaria Penal; c) Convenio de Transferencia Progresiva de las Facultades y Funciones de la Inspección General de Justicia; d) Convenio de Transferencia Progresiva de Facultades y Funciones del Registro de la Propiedad Inmueble; todos ellos, *ad-referéndum* de ser aprobados por el Congreso de la Nación y por la Legislatura de la Ciudad, a fin de garantizar su legalidad. Los legisladores porteños ya han efectuado la ratificación en abril de 2017<sup>143</sup>.

Resta aún la ratificación del Poder Legislativo de la Nación para su cumplimiento. El Poder Ejecutivo de la Nación ha enviado a la Cámara de Diputados los *Proyectos de Ley* 1/2017 para la aprobación del Convenio interjurisdiccional de transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo y el 2/2017 para la aprobación del Convenio interjurisdiccional para la transferencia de la Inspección General de Justicia. Asimismo, remitió al Senado de la Nación los *Proyectos de Ley* 14/2017 para la aprobación del convenio interjurisdiccional de transferencia de la justicia penal ordinaria de la Capital y el 15/2017 para la aprobación del convenio interjurisdiccional por el traspaso del Registro de la Propiedad Inmueble. Sumado a ello, el diputado Jorge Enríquez ha presentado recientemente el Proyecto de Ley 1579 de 2018 en dicha Cámara para la transferencia de facultades penales de la Justicia Nacional a la Justicia de la CABA, y otro proyecto en esa Cámara para el traspaso de la Justicia Nacional de Familia a la CABA.

Con relación al primer convenio, relativo a la transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, explica Basterra que solo comprende órganos que aún no han sido habilitados, transfiriéndose exclusivamente la competencia: “el arribo de estas estructuras vacantes al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires trae aparejado el desafío de proyectar y desarrollar un nuevo fuero desde su comienzo que atienda eficientemente las necesidades de los usuarios y consumidores, abogando por la defensa de sus derechos. En tal sentido, la justicia de la Ciudad tendrá la oportunidad histórica de ser actor protagónico de esta etapa de gestación, que permitirá fundar las bases para perfeccionar nuestro servicio de justicia”<sup>144</sup>.

Además, cabe señalar que en particular el Convenio correspondiente al fuero penal

---

<sup>143</sup> mediante las Resoluciones N° 24/2017; 25/2017; 26/2017 y 27/2017.

<sup>144</sup> Basterra, Marcela I., *Reflexiones...* cit.

prevé la transferencia de los delitos contra las personas, contra el honor, contra la integridad sexual, contra la libertad, contra la propiedad, contra la seguridad pública, contra el orden público, contra la administración pública y contra la fe pública, así como también el traspaso de los tipos previstos en la ley 12.331 –profilaxis y de enfermedades venéreas–, y de los delitos y contravenciones en el deporte y en espectáculos deportivos, del delito de impedimento u obstrucción de contacto y desarmado de autos sin autorización. De allí que cuando se produzca efectivamente el traspaso, se generará un fuerte impacto en el caudal de causas de la jurisdicción porteña, dado que se incluyeron los hurtos y robos, con sus respectivas figuras agravadas. Otro punto a remarcar es que incumbe únicamente a estructuras vacantes (inc. b), sin perjuicio de que se transferirá la totalidad de los empleados y funcionarios.

Por otra parte, los últimos cuatro convenios referidos contienen una cláusula idéntica correspondiente a la conservación de la intangibilidad de las remuneraciones, categoría, antigüedad, obra social y derechos de todos los empleados y funcionarios de los fueros transferidos.

Este último aspecto reviste una particular importancia, ya que otro de los fundamentos en que se basan quienes se oponen al traspaso es el principio de inamovilidad judicial consagrado en el artículo 110 CN, por cuanto establece que “Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones”.

Al respecto, no es posible pasar por alto que en la Cláusula Transitoria Decimotercera, el constituyente de la Ciudad ya había previsto en 1996 que los jueces nacionales que fueran transferidos conservarían su inamovilidad y jerarquía, como así tampoco que por imperativo constitucional la prerrogativa contenida en el artículo 110 CN rige en todo el territorio de la República (valga la redundancia de esta aclaración) y, a su vez, resulta análoga al principio de inamovilidad de los jueces consagrado en la Constitución de la Ciudad, precisamente también en su artículo 110.

Por otra parte, es preciso tener presente que el objetivo de la manda constitucional, es asegurar la independencia del Poder Judicial respecto de los otros poderes del Estado, protegiéndolo contra los avances, excesos o abusos de aquellos, mas no un privilegio personal írrito de igualdad de trato, que lejos está de ser un atributo de la persona que ejerce el cargo; se trata “antes que de un privilegio a favor de quienes ejercen la magistratura, de una garantía a favor de la totalidad de los habitantes”<sup>145</sup>, y por ello, con claridad se ha dicho que es un requisito inherente a todo Estado

---

<sup>145</sup> CSJN, Fallos: 319:24.

constitucional de Derecho que se precie de tal.<sup>146</sup>

Entretanto, el 15 de marzo de 2018, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dictó la Acordada 4 de 2018, como consecuencia de la Ley 27.307, que había dispuesto la transformación de cinco Tribunales Orales en lo Criminal de la Capital Federal en cinco Tribunales orales en lo Criminal Federal, de acuerdo a lo que resolviese el Consejo de la Magistratura. A su turno, el Consejo dispuso que el Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional 10 de la Capital Federal se transforme en el Tribunal Oral 9 en lo Criminal Federal, por lo que la Cámara Nacional de Casación Penal decidió incluir al mismo en el sorteo de causas federales por una parte, y por la otra, solicitó la correspondiente habilitación ante la Corte Suprema de Justicia.

El más Alto Tribunal sostuvo que al tomarse la resolución de incluir a la nueva Cámara en el sorteo de causas, se había efectuado un “indebido avance sobre sus facultades de superintendencia”<sup>147</sup>. Y, en relación con la cuestión que nos ocupa, la mayoría, luego de reiterar el criterio de los casos “*Corrales*” y “*Nisman*” antes mencionados, con la categórica afirmación de que la Justicia Nacional no posee competencia federal, concluyó que: “Resulta claro que el presente pedido de habilitación refiere a un nuevo tribunal oral federal integrado totalmente por magistrados que fueron oportunamente designados para desempeñarse en la justicia criminal ordinaria, cumpliendo funciones institucionalmente diversas a las propias de la competencia federal”.

En síntesis, por todo lo expuesto, el traspaso debe asegurar la equivalencia de cargo, funciones y demás condiciones en que el servicio es prestado, lo que sella la suerte adversa del argumento que rechaza el traspaso en virtud de esta razón. De igual modo, el pretendido valladar encontrado en los artículos 75, inc. 12 y 116 de la Ley Fundamental, como fue analizado, resulta lábil.

Más aún, la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal no se deriva de ninguna cláusula constitucional, por lo que el Congreso puede modificar la legislación vigente en la materia para dar cumplimiento al mandato constitución del artículo 129, el cual es tan evidente, que pese las restricciones impuestas por la ley 24.588 de garantías, se suscribieron diversos convenios de traspaso progresivo de competencias de la Justicia Nacional Ordinaria a la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

En ese sentido se ha dicho que “el Parlamento carece ya de atribuciones para resolver acerca de la organización de la justicia ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, porque

---

<sup>146</sup> Spota, Alberto, *Jurado de Enjuiciamiento: función e integración, causales y procedimiento de remoción*. En Basterra, Marcela I. (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay... [et al]*, Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, pág. 1245.

<sup>147</sup> Este criterio fue sostenido por el voto mayoritario de los Ministros Lorenzetti, Maqueda y Rosatti, pero también compartido por el voto de minoría de los Ministros Highton de Nolasco y Rosenkrantz.

se trata de una materia que es competencia de la Legislatura de la Ciudad (artículos 129 CN y 106 CCABA)”<sup>148</sup> y que la única y exclusiva facultad que el órgano legislativo federal conserva respecto de la “justicia nacional” es la de determinar cuándo y cómo se llevará a cabo el traspaso. Es decir: si este ha de ser solo de competencias o también incluirá los respectivos órganos jurisdiccionales, el momento en que ha de concretarse y los recursos que habrán de transferirse simultáneamente (artículo 75, inciso 2º, quinto párrafo, CN)<sup>149</sup>.

Luego de transcurridos cuatro años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió nuevamente acerca de la cuestión en la causa “*Bazán, Fernando s/ amenazas*” (sentencia del 4 de abril de 2019)<sup>150</sup>. Sin embargo, en esta oportunidad los Ministros Maqueda, Lorenzetti y Rosatti, en su voto mayoritario, fueron aún más contundentes que al momento de pronunciarse en los casos “*Corrales*” y “*Nisman*”.

En “*Bazán*” la mayoría analizó en detalle la actividad desplegada en procura del traspaso de la Justicia Nacional Ordinaria a la Justicia de la Ciudad de Buenos, recordaron que el “escaso –casi nulo– acatamiento del texto constitucional en punto al reconocimiento jurisdiccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” había llevado al Tribunal a exhortar a las autoridades competentes para que adoptaran las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional, en los autos “*Corrales*” y que sin embargo después del tiempo transcurrido desde dicha exhortación, las gestiones entre el gobierno nacional y el de la Ciudad para concretar la transferencia avanzaron mínimamente, por lo que afirmaron que tras 25 años de operada la reforma constitucional de 1994, “la Ciudad permanece por esa razón con sus instituciones inconclusas; detenta un poder ejecutivo y una legislatura propios en pleno funcionamiento, pero no tiene aún en marcha un poder judicial completo”.

A su vez, advirtieron el “inmovilismo” en llevar a cabo la transferencia de la justicia nacional ordinaria al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debe ser considerado como un “desajuste institucional grave de uno de los mecanismos estructurales de funcionamiento del federalismo”.

De manera categórica sostuvieron que dicha “omisión no solamente constituye un incumplimiento literal de la Constitución Nacional con el consiguiente debilitamiento de la fuerza normativa de su texto. Impacta, además, en la distribución de los recursos públicos en la medida en

---

<sup>148</sup> Basterra, Marcela, *El traspaso de la Justicia Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, veinte años después*. En Carta de Noticias de la Procuración General de la CABA, julio 2016.

<sup>149</sup> Tonelli, Pablo y otros, Dictamen de minoría, *Proyecto de organización y competencia de la Justicia Federal y Nacional Penal*, Diario de Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados de la Nación, Orden del día 2018, 8/6/2015.

<sup>150</sup> CSJN, competencia CSJ 4652/2015/CS1.



que -como consecuencia de dicha omisión- las veintitrés provincias argentinas se hacen cargo de financiar los gastos que demanda el servicio de administración de justicia del restante distrito. En efecto, en el plano de la interpretación constitucional, esta situación resulta difícilmente compatible con las directivas de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades que gobiernan la interacción de los Estados para lograr un proceso de desarrollo equilibrado de escala federal (art. 75, inc. 2, de la Constitución Nacional)”.

Llegado este punto, no es posible pasar por alto que, en base a las consideraciones expresadas, la mayoría en “*Bazán*” resolvió que el conflicto negativo de competencia suscitado entre un Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad y un Juzgado Nacional de Menores, debía ser resuelto por el Tribunal Superior de Justicia local y agregó que “de ahora en más, será el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires el órgano encargado de conocer en los conflictos de competencia que se susciten (...) entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en esa Ciudad”. Dicho temperamento implica que, al menos, para resolver cuestiones de competencia el órgano superior común entre los tribunales de la Justicia Nacional Ordinaria y los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

Ello conlleva un cambio sustancial, pese a no haberse operado el mencionado traspaso de la justicia nacional ordinaria a la justicia de la CABA, cuyas consecuencias solo el tiempo podrá despejarlas. Es dable preguntarse si ese entendimiento podría tener efectos expansivos que abarque otras cuestiones más allá de las de competencia, como ser si ese carácter de órgano superior con relación a Justicia Nacional Ordinaria también podría implicar que, a modo de ejemplo, que también sea el TSJ local el tribunal superior de la causa a los efectos del recurso extraordinario federal.

Sin perjuicio de las conjeturaciones que se podrían hacer al respecto, es oportuno tener presente que como tiene dicho Bidart Campos, no concurre razón alguna para que en la Ciudad de Buenos Aires subsistan los llamados tribunales nacionales que retengan la materia de derecho común, por cuanto, como principio, dicha materia excede la jurisdicción de los tribunales federales<sup>151</sup>. En palabras de Quiroga Lavié, el derecho común nunca fue federal dentro del sistema jurídico argentino, y en ese contexto agrega que no resulta razonable sostener que concierne a los intereses del Estado Nacional la resolución de asuntos de familia<sup>152</sup>.

Vale entonces recordar las sabias palabras de Juan Bautista Alberdi, en la nota al pie de

---

<sup>151</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 2005, T. II B, pág. 433.

<sup>152</sup> Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina*, cuarta edición actualizada, Zavalía, 2007, pág. 633.

página al artículo 97 de su proyecto de Constitución: “... *la administración de justicia federal o nacional sólo comprende ciertos objetos de interés para todo el Estado, y de ningún modo los asuntos ordinarios de carácter civil, comercial o penal regidos por la legislación provincial y sometidos a sus respectivos tribunales y juzgados provinciales. En todos los países federales, y sobre todo, en Estados Unidos, existe esta separación de la justicia local y de la justicia nacional*”.<sup>153</sup>

## **VIII.- COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA**

### **1.- NOCIONES GENERALES**

Reseñado el contexto histórico y el marco normativo en que se inserta el tema del presente trabajo, corresponde efectuar ciertas consideraciones en torno a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El artículo 116 de la Constitución Nacional fija la competencia genérica del Poder Judicial de la Nación al enumerar todos los casos o asuntos que van a radicarse en él.

Así expresa: “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del artículo 75; por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero”.

Por su parte, el artículo 117 CN establece cuál va a ser la competencia específica de la Corte Suprema en dichos casos, ya sea por alguna vía de apelación o de manera originaria y exclusiva en los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia sea parte.

Prevé que: “En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a

---

<sup>153</sup> Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Librería Platero SRL, Buenos Aires, 1991, pág. 219.

embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente”.

Como enseña Haro, los calificativos de esta competencia son dos. En primer lugar es *originaria*, que quiere decir que la Corte Suprema es el tribunal que conoce en dichos casos en forma directa en única instancia, desde el inicio del proceso.

Luego, en segundo lugar, es *exclusiva*, aspecto que dio lugar a diversas interpretaciones. Para algunos, la exclusividad a la que alude el artículo 117 (ex 101) significa que la ley no puede atribuir al Máximo Tribunal el conocimiento de otras causas que aquellas prescriptas por la Constitución Nacional –Zavalía, Lascano–, o bien que implica que dentro de la jurisdicción federal solo la Corte conoce de esos asuntos –Bidart Campos–, como también que dichas causas tampoco pueden radicarse en los tribunales provinciales, por lo que ni la voluntad de las partes puede prorrogarla –Bianchi–.

Otros, en cambio, entienden que “el término de exclusiva no debe tomárselo de un modo determinante y rígido...”, sino más bien “debe ser interpretado con razonable elasticidad, como hasta ahora lo ha hecho la legislación y la doctrina de la Corte, de modo que permita, en determinados y excepcionales casos, tanto la intervención de tribunales federales inferiores (provincias o cónsules en asuntos particulares) y de tribunales provinciales (cuestiones de derecho común por prórroga de las partes), así como también admitir explícitamente causas insoslayables (una provincia contra el Estado nacional)” –Haro<sup>154</sup>–, postura con la que coincidimos.

Se trata de una competencia de orden público, de naturaleza excepcional y de interpretación restrictiva, de ahí que se entienda que no puede ser ampliada, modificada, ni restringida por las leyes que la reglamenten, que, además, procede en razón de las personas cuando en una causa interviene una provincia, o involucre embajadores, ministros y cónsules extranjeros.

Por ello, si nos atenemos a los términos del propio artículo 117 CN, vemos que no hacen alusión a la materia de la causa, por lo que se podría decir que, excluida la competencia en razón de la materia, estamos ante una competencia *ratione personae*. En este sentido se ha sostenido que “jamás puede depender de la ‘materia’ de la causa sino únicamente de las ‘personas’ (o partes) a las que concierne la causa, o como partes intervinientes en ella, resultando inconstitucional mezclar en la jurisdicción originaria la ‘materia’ de la causa para ampliar o restringir esa jurisdicción...(Bidart Campos, Tratado...)”<sup>155</sup>. Ello no obstante, veremos que sobre este punto, tanto el legislador como la propia Corte Suprema, han efectuado disquisiciones de suma relevancia.

---

<sup>154</sup> Haro, Ricardo, *La competencia federal*, 2ª edición, Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, 2006 pág. 299.

<sup>155</sup> Haro, Ricardo, ob. cit., pág. 306.

Por otra parte, este tipo de competencia requiere de un caso contencioso o controversia judicial, lo que presupone la existencia de un proceso controvertido, con partes en conflicto — *litiscontestatio*—, por lo que no le está permitido decidir sobre cuestiones abstractas.

Otra característica es que es prorrogable. Al respecto, no ofreció dudas la prórroga en favor de la jurisdicción provincial, si las partes optaron por ella expresa o tácitamente; sin embargo, por mucho tiempo la Corte entendió que no era admisible la prórroga hacia los tribunales federales inferiores —Fallos: 275:500; 280:377; entre muchos otros— hasta que, en 1992, la tradicional doctrina fue modificada en la causa “*Flores Feliciano c/ provincia de Buenos Aires*”<sup>156</sup>, en la que se admitió la prórroga por entenderse que dicha jurisdicción solo atendía a una prerrogativa de la provincia, por lo que, en principio y en ciertas circunstancias, podía ser renunciada.

Es interesante señalar que cuando la competencia originaria procede en razón de las personas aforadas, puede conocer sobre cualquier materia. Incluso se halla habilitada para aplicar el derecho penal, lo que podría suponer un conflicto con lo establecido en el artículo 8.º, inc.1º, ap. h), de la Convención Americana de Derechos Humanos (con jerarquía constitucional, conf. art. 75, inc. 22 CN), en cuanto al “*derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior*”, cuestión cuyo análisis excede el marco del presente trabajo. Sin embargo no puede dejar de señalarse que en oportunidad de pronunciarse sobre el punto en el marco de la causa “*Felicetti*”, la Corte, por mayoría, sostuvo que el reconocimiento de esa garantía “no implica descalificar genéricamente la instancia única sino asegurar que la condena no provenga de un tribunal inferior en la escala jerárquica sino de la instancia más alta (...) Una interpretación distinta pondría en pugna la cláusula del pacto con el art. 117 de la Constitución...”.<sup>157</sup> Esta fue objeto de diversos cuestionamientos desde la doctrina<sup>158</sup>.

Finalmente, cabe mencionar que el objeto de dicha competencia, según la propia doctrina de la jurisprudencia de la Corte Suprema, es rodear de las mayores garantías a las cuestiones que afectan las relaciones internacionales y la paz interior<sup>159</sup>, así como proporcionar, a las reclamaciones de las partes, jueces al abrigo de toda influencia y parcialidad, pero con el límite de no perturbar la administración interna de los estados locales.<sup>160</sup>

## **2.- COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CSJN CUANDO UNA PROVINCIA ES PARTE**

---

<sup>156</sup> CSJN, Fallos: 315:2157.

<sup>157</sup> CSJN, Fallos: 323:4130 (con disidencia de los Dres. Fayt, Boggiano, Bossert y Petracchi).

<sup>158</sup> Ekmekdjian, Luciana, *La Competencia Originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, en Manili, Pablo (director), *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2010, tomo III, pág. 312 y sig.

<sup>159</sup> CSJN, Fallos: 305:1067.

<sup>160</sup> CSJN, Fallos: 304:259; 310:1074

En lo que a los fines del presente trabajo nos interesa, vinculado a los casos en los que la provincia es parte, el objeto de la competencia originaria se liga necesariamente con nuestra organización federal de Estado, en la que las provincias gozan de autonomía bajo el principio de supremacía de la Constitución Nacional, que procura un orden jurídico para la convivencia armónica entre los estados federal y provinciales, cada uno en la esfera de sus competencias y sometidos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el caso en que se susciten conflictos entre ellos.

De ahí que la doctrina enseña que el principal motivo por el cual el constituyente instituyó la competencia originaria de la Corte para entender en los asuntos en que una provincia es parte, fue el de otorgarle una suerte de prerrogativa o privilegio fundado en la condición de Estado que tiene cada una de ellas; en otras palabras, por la alta investidura que ostentan, solo se las puede someter al tribunal que ellas mismas crearon al constituirse la Nación<sup>161</sup>. Tan es así, que Haro discrepa de la procedencia de esta competencia en los casos que se suscitan entre una provincia y el vecino de otra o un ciudadano extranjero, y entiende que debería restringírsela solo a los supuestos en que son partes dos o más provincias, o entre una provincia y el Estado federal o un Estado extranjero.

Joaquín V. González expresó, con relación a las causas en que una provincia es parte, que “[s]u adjudicación a la Suprema Corte está fundada en la necesidad de establecer la más perfecta igualdad entre ellas, desde que ninguna puede ser a la vez juez y parte, como resultaría si sus propios tribunales pudiesen entender en su pleitos o querellas. La Constitución quiso que después de largos años de guerra civil entre las Provincias, tuviesen un juez común para sus contiendas de derecho, para que apelasen a las armas y disolviesen el vínculo federativo.”<sup>162</sup>

Añadía el gran jurista que en contraposición “[e]s regla de todo gobierno federativo, que estas cuestiones —los conflictos o disputas sobre derechos o atribuciones que pueden ocurrir entre los poderes internos de una misma provincia— corresponden al fuero local, ya para ser resueltas por el pueblo mismo, ya por el poder o los poderes que las respectivas constituciones hubiesen creado para ejercerlo, pues tal es el objetivo de ellas. (...) Tal es el sentido de las palabras de la Constitución relativas a las Provincias: ‘se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas’; eligen sus funcionarios ‘sin intervención del gobierno federal’; cada una dicta su propia Constitución; y tal fue el sentido de la reforma de 1860, que eliminó de entre las atribuciones del

---

<sup>161</sup> Haro, Ricardo, ob. cit. pág. 319 y sigs.

<sup>162</sup> González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860) - actualizado por Quiroga Lavié, Humberto*, La Ley, Buenos Aires, 2001, pág. 577.

*Poder Judicial de la Nación, el decidir en los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma Provincia*”. Es dable memorar, al respecto, que la reforma de 1860, efectuada a los originarios artículos 97 y 98 de la Constitución Nacional, tendió a afianzar un federalismo más descentralizador de las competencias del Estado nacional, en pos de lograr un equilibrio y armonía entre las atribuciones del gobierno nacional y las de los gobiernos de las provincias.

De esa forma, a tenor de lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Nacional, la autonomía provincial quedó resguardada a través de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia, desde que las provincias pueden actuar ante ella como parte actora o demandada en los juicios, en las condiciones determinadas por la propia norma.

En su defecto, corresponde que sean juzgadas por sus propios jueces, según lo prevén los artículos 121, 122, 124 y concordantes de nuestra Ley Fundamental, cuando en los procesos se requiera la revisión y examen de actos públicos administrativos, legislativos o judiciales, así como el cobro tributos locales de cualquier naturaleza —con ciertas excepciones—, o la aplicación de normativa provincial o municipal<sup>163</sup>. Cabe recordar que es conocida y reiterada la doctrina de la Corte Suprema acerca de que el respeto del sistema federal y de las autonomías locales requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que versan sobre aspectos propios de su derecho público, sin perjuicio de que las cuestiones federales que también pudieran comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario.

Así las cosas, podemos afirmar que lo establecido en el artículo 117 constituye una prerrogativa constitucional para las personas aforadas de litigar en la instancia originaria de la Corte Suprema, cuyo objeto es afianzar la justicia que fundamenta la paz y la unión nacional, cuando sea parte una provincia contra otra o contra el Estado Nacional.

Por otra parte, no es posible soslayar que la competencia originaria también se funda en la trascendencia política o institucional de los entes estatales, sean soberanos —estados extranjeros— o sean autónomos —provincias—, los que intervienen en los procesos. Los conflictos que se suscitan entre provincias, o entre alguna de estas con el Estado nacional o extranjero, constituyen casos de real gravedad institucional. Ello es así al punto tal que si la única razón de esta competencia hubiera sido la imparcialidad —aunque entendemos que es un aspecto de suma relevancia—, en los casos de provincias contra vecinos de otra o personas extranjeras, ella bien podría haberse asegurado enviando las causas a la justicia federal de primera instancia.

Siguiendo con el tema bajo análisis, entonces, y como mencionáramos precedentemente, por regla la competencia originaria es de naturaleza excepcional e interpretación

---

<sup>163</sup> CSJN, Fallos: 320:1074; 318:1205 y 327:197, respectivamente.

restrictiva, no puede ser ampliada, modificada, ni restringida por las leyes que la reglamenten.

En efecto, en el histórico fallo “*Sojo*”<sup>164</sup>, dictado en 1887, que trataba de una acción de *habeas corpus* iniciada ante la Corte Suprema a raíz de la encarcelamiento de un periodista ordenada por la Cámara de Diputados de la Nación por todo el tiempo que durasen sus sesiones, la Corte declaró su incompetencia por cuanto sostuvo 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 que “[l]a jurisdicción originaria y exclusiva de la Corte, no está sujeta a las excepciones 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”.

Sin embargo, como es sabido, ello no ha obstado a que mediante el decreto ley 1285/58, ratificado por la Ley 14.467 (es decir, por vía legislativa), se haya reglamentado el alcance y recaudos de la competencia originaria de la Corte Suprema establecida en el artículo 117 de nuestra Constitución Nacional.

En lo que aquí interesa, en su artículo 24, inciso 1.º, expresa que:

“La Corte Suprema de Justicia conocerá: 1º) Originaria y exclusivamente, en todos los asuntos que versen entre dos (2) o más provincias y los civiles entre una (1) provincia y algún vecino o vecinos de otra o ciudadanos o súbditos extranjeros; de aquellos que versen entre una (1) provincia y un (1) Estado extranjero; de las causas concernientes a embajadores u otros ministros diplomáticos extranjeros, a las personas que compongan la legación y a los individuos de su familia, del modo que una corte de justicia puede proceder con arreglo al derecho de gentes; y de las causas que versen sobre privilegios y exenciones de los cónsules extranjeros en su carácter público. (...)”

A los efectos pertinentes de la primera parte de este inciso, se considerarán vecinos:

- a) Las personas físicas domiciliadas en el país desde dos (2) o más años antes de 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)...”

De lo dicho puede extraerse, como primera conclusión, que cuando una provincia es parte en una controversia caben distintas posibilidades: que las actuaciones tramiten ante la justicia

---

<sup>164</sup> CSJN, Fallos, 32:120.

local o bien que sean dirimidas por la Corte Suprema en su instancia originaria. Aunque pueda parecer redundante, no cabe la posibilidad que una causa en donde es parte una provincia, tramite ante los tribunales de otra provincia de nuestro país o ante los tribunales federales inferiores, sin que medie prórroga tácita o expresa.

Asentado ello, otra conclusión que se desprende de la reglamentación del artículo 117 CN es que apartándose de un criterio estricto de la competencia en razón de la persona que emana del texto constitucional, ha precisado, por un lado, 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.

Por otro lado, ha indicado cuáles *asuntos en los que alguna provincia fuese parte* corresponden a esta competencia, incluyendo así los supuestos de:

- provincia contra otra u otras provincias, cualquiera sea la materia de la causa;
- provincia contra vecino de otra provincia, en causas civiles;
- provincia contra ciudadanos o súbditos extranjeros;
- provincia contra Estado extranjero.

Por otra parte, la doctrina del fallo “Sojo” tampoco ha impedido que por creación pretoriana de la Corte se hayan agregado otros supuestos. Tal es el caso de controversia entre una *provincia 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)”.

Como advierte Haro, es una de la causales que tornan viable la competencia originaria, en virtud de una interpretación más amplia, sistemática y finalista del artículo 117 CN en el contexto de la competencia federal constitucional, dado que en la causas en que son parte una provincia y la Nación —o bien una repartición o entidad autárquica nacional—, por el artículo 116 ambas tienen derecho a la jurisdicción federal, y a su vez, la provincia tiene igualmente derecho a la competencia originaria de la Corte por el artículo 117 *en todas aquellas causas en que es parte*. Añade que, en su opinión, dicha solución resulta adecuada y coherente con la hermeticidad del sistema y con la correcta ubicación de los fines y valores que sustentan la competencia federal.

El otro supuesto, surgido de la doctrina jurisprudencial de nuestro Supremo Tribunal, que suscita la competencia originaria cuando es parte una provincia, es en razón de la materia.



Si bien en un principio señalamos que, como sostenía enjundiosa doctrina, del propio artículo 117 CN se colegía sin mayores esfuerzos que estábamos frente a una competencia *ratione personae*, ello no fue óbice para que la Corte efectuara una interpretación aditiva de los contenidos en los artículos 116 y 117 CN que no se encuentra contemplado por ninguna norma constitucional, legal o reglamentaria.

Tal exégesis jurisprudencial lleva a la conformación de una competencia originaria no solo en razón de la persona, como lo establecen expresamente el indicado artículo 117 de la Constitución y el artículo 24, inc. 1º del decreto-ley 1285/58, sino también *ratione materiae* cuando en el juicio concurra una provincia como parte y la materia en debate posea contenido federal, extremo este que libera los recaudos de causa civil y vecindad<sup>165</sup>.

En función de todo lo expuesto, es dable concluir que si bien la Corte Suprema ha reiterado en un sinnúmero de oportunidades que el artículo 117 CN establece de modo taxativo los casos en que ejercerá una competencia originaria y exclusiva –la cual, en virtud de su raigambre constitucional, no es susceptible 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; 322:2856, entre muchos otros) –, lo cierto es que dicha regla ha cedido en diversas situaciones, ya sea por vía reglamentaria o por creación pretoriana.

A modo de síntesis, es posible sostener que la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación resulta ampliada por el decreto-ley 1285/58, en los casos de extranjería cuando a los embajadores, ministros y cónsules extranjeros mencionados en el artículo 117 CN cuando adiciona a las personas que compongan la legación y a los individuos de su familia; empero, deviene restringida en cuanto establece que la prerrogativa podrá ser ejercida en las causas promovidas por su actuación pública.

Por otra parte, en virtud de la reglamentación del artículo 117 CN resulta restringida la competencia originaria cuando circunscribe a causas civiles los pleitos en que sean partes una provincia contra el vecino de otra provincia, quedado excluidas de la competencia originaria y exclusiva por razón de las personas los supuestos de “provincia contra vecino de otras, pero en causas regidas por el derecho público” (no causas civiles). Esta circunstancia ha dado origen a muchas interpretaciones discordantes en torno al alcance del concepto de *causa civil*.

Sumado a ello, esta competencia se ha ampliado jurisprudencialmente. Así, por creación pretoriana de la Corte se han agregado otros supuestos: a) controversia entre una o más provincias y el Estado Nacional o un ente nacional; b) provincia como parte y la materia en debate

---

<sup>165</sup> Palacio de Caeiro, Silvia B., *Competencia Federal*, La Ley, Buenos Aires, 2009, pág. 126 y ss.

posea contenido federal, extremo este último que libera las exigencias de causa civil y vecindad.

De todas formas lo que interesa destacar es que los supuestos reseñados ponen en evidencia que los términos del artículo 117 pueden ser interpretados con un criterio sistemático y finalista, y que por otra parte han sido reglamentados.

Entonces, cabe preguntarse si la Ciudad de Buenos Aires, a partir del reconocimiento de su autonomía con facultades propias de legislación y jurisdicción efectuado por el artículo 129 CN, podría considerarse aforada a la competencia originaria de la Corte Suprema en los mismos supuestos en que una provincia es parte.

A fin de poder proponer una respuesta al interrogante planteado, en los puntos que siguen se analizará la casuística según las diversas situaciones que suscitan la competencia originaria de nuestro máximo Tribunal cuando una provincia es parte.

## 2.1.- PROVINCIA CONTRA PROVINCIA

En los casos en que la controversia se da entre dos provincias, la competencia originaria de la Corte Suprema no solo se funda en el artículo 117, sino también en el 127 de la Constitución Nacional.

*Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.*

Esta norma está inspirada en el respeto a la investidura política de las provincias como estados, con cuyo concurso se ha formado el Estado federal —siguiendo la cláusula análoga de la Constitución de los Estados Unidos—, encomendando al más alto tribunal de la Nación y cabeza del Poder Judicial federal la resolución de controversias interprovinciales, con el objeto de salvaguardar la paz y armonía entre ellas, y asegurar la plena igualdad en la resolución de sus conflictos, ya que nadie puede ser juez y parte a la vez. De ese modo se aspira a que el vínculo federativo no sufra deterioros a fin de preservar el Estado federal como “*unión indestructible de Estados indestructibles*”.<sup>166</sup>

La Corte, en la causa “*La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos*”<sup>167</sup> (sentencia del 03/12/1987), en la que resolvió que

<sup>166</sup> Haro, Ricardo, ob. cit. pág. 322 y ss.

<sup>167</sup> CSJN, Fallos: 310:2478.

debía reconocerse el carácter interprovincial de la cuenca hidrográfica del río Atuel, señaló que el *ex* artículo 109 CN —hoy artículo 127— suponía conferir al más alto Tribunal de la República la trascendente misión de dirimir los conflictos interprovinciales, después de largos años de luchas entre las provincias, para que estas tuviesen un juez común para sus contiendas de derecho. Además agregó que “[e]l delicado equilibrio del sistema federalista, que asegura la armonía y el respeto recíproco de los estados provinciales y la de éstos con el poder central requería que, como medio de garantizar la paz interior, la Corte Suprema interviniese para resolver las querellas entre estos organismos autónomos partes del cuerpo de la Nación, en ejercicio de las facultades que le conciernen como intérprete final de la Constitución y con la sola exigencia de que tales quejas asumieran la calidad formal de una demanda judicial.”

Como ya fue indicado al reseñar los aspectos generales de esta particular competencia, los conflictos interprovinciales que suscitan la competencia originaria de la Corte, requieren la existencia de un caso judicial o controversia, de modo que el Tribunal a través de su pronunciamiento prevenga o repare un derecho amenazado o lesionado (Fallos: 323:1877). Dicho en otras palabras, debe existir un conflicto de pretensiones jurídicas, cualquiera sea la materia, que pueda fundar una demanda judicial en el marco de los poderes no delegados a la Nación.

Es preciso señalar que la solución de las cuestiones de límites entre las provincias, conforme lo prevé el artículo 75, inc. 15 CN, no incumbe a la Corte Suprema (Fallos: 267:352; 285:240) sino que corresponden al Congreso de la Nación, quien tiene a su cargo todo lo referido a los límites interprovinciales. Sin embargo, ello no obsta a la posibilidad de la Corte de juzgar en instancia originaria respecto de las consecuencias jurídicas con motivo de la delimitación o fijación de límites establecida por el Poder Legislativo; claro está, siempre que su resolución no implique la modificación de tales límites (Fallos: 98:107; 133:372). A modo de ejemplo de este supuesto que habilita la competencia originaria, puede citarse una demanda de daños y perjuicios (Fallos: 307:500).

Otro aspecto relevante es que también puede suceder que las dos o más provincias intervinientes en el pleito no sean partes contrarias sino que integren, por ejemplo, el frente pasivo de la acción. Tal fue el caso se dio en los autos “*Issa Abraham y otra c/ Mujica Aldo Omar y otros s/ indemnización por daños y perjuicios*” (sentencia del 15/03/2005), en el cual las provincias de Santiago del Estero y Tucumán fueron codemandadas para obtener el cobro de una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la muerte de un menor en un accidente automovilístico<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> En igual sentido, Fallos: 310:2478; 322:1206; 323:1877 y sentencia *in re* “*Comisión Administradora Interprovincial Túnel "Hernandarias" c/ Santa Fe, Provincia de y otra -Entre Ríos- s/ acción de inconstitucionalidad*”, C. 3080, XXXVIII, Originario, del 21 de agosto de 2003.

De la misma manera, el que se suscitó en las actuaciones “*Loma Negra CIASA. c/ Santiago del Estero, Provincia de y otro (Ministerio de Gobierno, Dirección General de Trabajo) s/ acción de amparo*” (sentencia del 09/06/1999), con motivo de una causa referida a un único conflicto laboral que se desarrolló en una sola planta industrial y estuvo sometido simultáneamente a la intervención de las respectivas direcciones de trabajo de dos provincias, en el cual se sostuvo que la circunstancia de que concurrieran en el pleito dos provincias “constituye una de las especialmente regidas por la Constitución a las que alude el art. 2º, inc. 1º, de la ley 48, ya que versa sobre la preservación del ordenamiento de las competencias entre las provincias argentinas, lo que habilita la competencia federal, y como es parte una provincia, el juicio corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema.”<sup>169</sup>

## 2.2.- PROVINCIA CONTRA VECINO DE OTRA Y CAUSA CIVIL

En virtud de lo dispuesto en los artículos 116 y 117 CN y lo establecido en el artículo 24, inc. 1.º del decreto-ley 1285/58, procede la competencia originaria de la Corte Suprema cuando una provincia es parte en un litigio contra un vecino de otra provincia y la causa es civil. Es decir, al hecho de que una provincia sea parte y su contraria sea de distinta vecindad se une el carácter civil de la materia de debate<sup>170</sup>.

El objeto de la competencia originaria en razón de la distinta vecindad de las partes litigantes con la provincia es dar a los particulares garantías para sus reclamaciones, fuera de toda influencia y evitar cualquier sospecha de parcialidad.

Ahora bien, es necesario aclarar que nuestro máximo tribunal tiene dicho que para que la provincia sea *parte* y se cumpla ese requisito, aquella debe serlo en sentido nominal y sustancial. Así, se requiere que la provincia figure como tal expresamente en la controversia – nominal– y, a su vez, que tenga un interés directo en el litigio que surja manifiestamente de la realidad jurídica, más allá de las expresiones formales de las partes; es decir, debe ser titular de la relación jurídica en que se sustenta la pretensión, con prescindencia de que esta tenga o no fundamento –sustancial– (Fallos: 312:1227; 316:2373, entre otros).

En efecto, no basta con que el actor le atribuya responsabilidad al demandado, sino que es necesario que la legitimación pasiva que se atribuya a una provincia se corresponda efectivamente con la realidad jurídica. De allí, que la asignación de la calidad de parte no depende de la voluntad del actor, sino del vínculo jurídico con base en el cual se reclama. Por ejemplo, se ha

---

<sup>169</sup> CSJN, Fallos: 322:1206.

<sup>170</sup> CSJN, Fallos: 318:1365 y 1205; 326:66, 316, 1296, entre muchos otros.

resuelto que no es competencia originaria de la Corte si, a pesar de haberse interpuesto una acción de amparo nominalmente contra una provincia y contra la Caja de Jubilaciones y Pensiones, la actora solo pretende tutela respecto de esta última (Fallos: 326:4568).

En torno a esta exigencia, también es preciso indicar que a los fines de acceder a la competencia originaria, la provincia puede ser actora, demandada o bien citada como tercero, pero debe tener ese interés directo en el pleito antes referido, de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria<sup>171</sup>.

Otro requisito de la causal en estudio es el de *distinta vecindad*. Para que se cumpla, la parte contraria a la provincia debe tener domicilio real, residencia efectiva y con ánimo de permanecer en otra provincia. La Corte en “*Escobar Yolanda Irma c/ Buenos Aires, provincia de*”, del 10/08/2004, al precisar el alcance de esta exigencia, ha agregado que ello no depende de las declaraciones hechas por el interesado con fines electorales o de otra índole, ni de certificaciones de autoridades públicas, sino de circunstancias de hecho que permitan comprobarla con los caracteres que la ley exige (*tener domicilio real, residencia efectiva y con ánimo de permanecer*). En los casos de extranjería, un pasaporte visado por una autoridad argentina es suficiente para acreditar el carácter de extranjero de la parte contraria a una provincia<sup>172</sup>.

A los efectos de la competencia originaria, el concepto específico de *causa civil* corresponde a la relación jurídica o naturaleza del litigio, entendiéndose que se presenta dicho recaudo cuando una provincia sea parte en el pleito y la materia discutida pertenezca al derecho privado o común dictado por el Congreso de la Nación en los términos del artículo 75, inc. 12 de la Constitución Nacional.

Al respecto, es pertinente efectuar ciertas precisiones. En una primera época la Corte entendía como *causa civil* a la que surgía de estipulaciones o contratos privados, pero luego fue ampliándose el sentido de la expresión, quedando abarcados en dicho concepto aquellos procesos que requirieran la interpretación o aplicación del derecho común emergente del régimen de legislación enunciado en el artículo 75, inc. 12 CN. Luego, la jurisprudencia dejó de lado esa postura restrictiva y, en consecuencia, se admitió que estaban comprendidas en esta noción las pretensiones basadas en el derecho comercial, del trabajo, administrativo nacional, quedando solamente excluidas las cuestiones fundadas en el derecho penal y en el derecho administrativo provincial.

Es imprescindible señalar en torno al concepto bajo análisis, la exegesis constitucional realizada por la Corte a partir del fallo “*Barreto, Alberto Damián y otra c. Provincia de Buenos*

---

<sup>171</sup> CSJN, Fallos: 326:1871; 327:699 y 1500, entre muchos otros.

<sup>172</sup> CSJN, Fallos: 153:337.

Aires”<sup>173</sup>, de 2006. En este caso, el máximo tribunal declaró su incompetencia para entender en forma originaria en la acción interpuesta contra una provincia por un vecino domiciliado en otra, en la que se perseguía el reclamo de una indemnización de daños y perjuicios derivados del accionar irregular imputado al dependiente de la provincia demandada —en el caso, un agente de la policía bonaerense hirió de bala al hijo de los actores mientras perseguía a un delincuente—.

Para así decidir, sostuvo que se encontraban excluidos del concepto de causa civil los supuestos en los que, a pesar de reclamarse indemnizaciones de naturaleza civil, se requería para la solución del caso la aplicación de normas de derecho provincial o el examen de actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias. Aclaró, además, que se enmarcaban en concepto de causa civil aquellas controversias regidas exclusivamente por el derecho privado, tanto en lo que concierne a la relación jurídica, como en el examen sobre la concurrencia de cada uno de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial reclamada, y en la determinación y valuación del daño resarcible.

De lo dicho se desprende que se han agudizado los límites de la competencia originaria en este aspecto, al puntualizarse que se encuentran excluidas de la conceptualización de causa civil en la instancia originaria las cuestiones que de cualquier manera atañen a la aplicación del derecho local, al juzgamiento de actos públicos locales o que, de algún modo, impliquen analizar el desempeño o la participación de personas pertenecientes al plantel provincial o el ejercicio de funciones públicas (aun en hechos y actos extracontractuales).

En ese sentido, tal como señala Palacio de Caeiro<sup>174</sup>, la Corte se apartó de la doctrina sustentada con anterioridad<sup>175</sup>, con base en dos argumentos primordiales radicados en nuevas precisiones acerca de la noción de causa civil, y razones asentadas en el federalismo y la defensa de las autonomías provinciales. Los argumentos del fallo giran en torno al fortalecimiento de la autonomía local, resaltándose la pertinencia de que sean los propios tribunales provinciales los que asuman los casos en los que se ponga en discusión el obrar de sus agentes públicos y requieran la interpretación de normativa provincial, aun cuando también se invoquen disposiciones de derecho común.

En este importante fallo se precisaron dos asuntos principales. En primer lugar, el relativo a la interpretación actual que debe acordársele a los artículos 116 y 117 CN, mediante una comprensión superadora de toda una historia de desconfianzas y suspicacias en las relaciones

---

<sup>173</sup> CSJN, Fallos: 329:759.

<sup>174</sup> Palacio de Caeiro, Silvia B., *Competencia originaria, provincia y federalismo*, Sup. Const. 2010 (agosto), 05/08/2010, 107, Cita Online: AR/DOC/5200/2010.

<sup>175</sup> CSJN, Fallos: 312:2309.

jurídicas que pueden existir entre las provincias y los vecinos de otra. También el que se refiere a la naturaleza de las acciones en las que se persiga el establecimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones de provincia por la llamada falta de servicio, o que resulten regulados por el derecho común y el derecho público local para de allí derivar la presencia de causa civil que determina la procedencia o no de la instancia originaria. Se estableció que no se configuraba un supuesto de *causa civil* si para la solución del caso se requería además la aplicación de normas de derecho público local.

En consecuencia, se resolvió que el asunto debía ventilarse en los tribunales provinciales por cuanto si bien se habían invocado disposiciones contenidas en el viejo Código Civil, no por ello la cuestión era ajena a la órbita provincial, desde que la pretensión consistía en el examen de la actuación de un agente estatal, cuyo desempeño se hallaba regulado por legislación local.

Para Morello<sup>176</sup>, en “*Barreto*”, la Corte se inclina hacia un cambio de criterio con base en consideraciones relativas a la necesidad de preservar y fortalecer el rol institucional que le compete, lo que hace conveniente una aplicación de su competencia originaria más rigurosa y compatible con el responsable ejercicio de otras atribuciones que hacen de modo directo a sus funciones jurisdiccionales, siguiendo así la postura de la necesidad de restringir la jurisdicción del Alto Tribunal, para centrarla en su justo lugar constitucional.

Por su parte, para Palacio de Caero, el impacto de la doctrina judicial sentada en “*Barreto*” es de suma importancia para la defensa de las autonomías provinciales, pues a través de la redefinición del concepto de causa civil se han reforzado significaciones que llevan a fortalecer el federalismo concretadas en numerosos pronunciamientos posteriores que circunscriben la instancia originaria.

En la jurisprudencia sobre esta cuestión posterior a este importante fallo, se expresa que la causa civil no se configura cuando lo controvertido tiene origen en vínculos de naturaleza administrativa o es consecuencia de una relación de esa índole, en la cual la provincia actuó como poder administrador.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Morello, Augusto, *La Corte Suprema de Justicia de la Nación y un doble blindaje*, La Ley, 2006-B, 597, comentando “*Barreto*”.

<sup>177</sup> CSJN, Fallos: 329:2085. En esta línea, en “*Julio C. Diz y Cía. S.R.L. c. Provincia de Buenos Aires y otra*”, del 13/05/2008, donde la CSJN remitiéndose a la doctrina sentada en “*Agrar S.A.*”, del 05/06/2007, estableció que no se verifica una causa de naturaleza civil que corresponda a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “si se procura obtener una indemnización debido al accionar irregular en que habría incurrido la provincia demandada al realizar deficientemente una obra pública que produjo efectos perjudiciales en un inmueble de propiedad del actor, pues para decidir si concurren los presupuestos fácticos y

El nuevo contorno de causa civil definido por la Corte Suprema implica realizar un riguroso análisis, abarcativo de aquellos actos estatales que puedan, de alguna manera, encontrarse regidos por normas y disposiciones provinciales, y que impliquen el juzgamiento de actividades, acciones, omisiones u obras públicas, atribuidas a la administración estatal, su incidencia, sus consecuencias y la extensión de la responsabilidad. De verificarse tales hipótesis, frente al riesgo de avasallar atribuciones provinciales, el fuero originario será improcedente.

### 2.3.- PROVINCIA CONTRA CIUDADANOS EXTRANJEROS

El fundamento de este supuesto previsto en el artículo 24, inciso 1.º del decreto ley 1285/58, radica en la misma búsqueda de imparcialidad que se persigue en los casos en que *la provincia sea parte contra el vecino de otra*, lo que para Haro tiene mayor sustento al tratarse de extranjeros porque requieren una mayor seguridad de una administración de justicia imparcial.

Es preciso tener presente que, en virtud de lo establecido por la propia norma, el concepto de *extranjero* para las personas físicas se encuentra condicionado a la residencia en el país. Por ello, a partir de los dos años de domiciliarse en nuestro suelo, a todo extranjero se lo considera vecino.<sup>178</sup>

### 2.4.- PROVINCIA CONTRA ESTADO EXTRANJERO

Esta causal de competencia originaria encuentra fundamento, al igual que los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, en asegurar la armonía y el respeto en las relaciones internacionales, ofreciendo la seguridad a los Estado extranjeros “de la más alta expresión del Poder Judicial de la Nación”. Además, a tenor de la inmunidad de jurisdicción de la que gozan los Estados, por la que ningún Estado puede ser sometido a la jurisdicción de los tribunales de otro –puesto que ello implicaría una subordinación–, para mantener incólume la soberanía, indefectiblemente se requiere, a su vez, la conformidad del representante diplomático del país citado a juicio para dar curso a la demanda.

### 2.5.- PROVINCIA Y ESTADO NACIONAL

---

jurídicos que hacen viable la responsabilidad extracontractual, debe estudiarse e interpretarse el régimen jurídico administrativo provincial que regula la ejecución de las obras públicas, es decir, normas dictadas en ejercicio de atribuciones no delegadas a la Nación”.

<sup>178</sup> Haro, Ricardo, ob. cit., pág. 326.



Es uno de los supuestos que no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Nacional ni en el artículo 24 del decreto-ley 1285/58, sino que surge de la propia jurisprudencia de la Corte Suprema.

En diversos fallos ha sostenido que si en el caso judicial son partes una provincia y el Estado Nacional, solo puede ser resuelto en su instancia originaria, a fin de satisfacer las prerrogativas de jurisdicción de los contendientes<sup>179</sup>. Ello es así por cuanto la propia Corte Suprema entiende que la única forma de conciliar el privilegio de las provincias acordado por el artículo 117 CN con la prerrogativa que le asiste al Estado Nacional al fuero federal sobre la base de lo establecido en el artículo 116 CN, es sustanciar las actuaciones en instancia originaria ante ella<sup>180</sup>.

De acuerdo con lo que antes se reseñara, es una de las causales que tornan viable la competencia originaria, en virtud de una interpretación más amplia, sistemática y finalista del artículo 117 CN en el contexto de la competencia federal constitucional.

Es importante mencionar que en esta causal, al igual que en la anterior, es requisito que la provincia y el Estado Nacional sean parte sustancial en el pleito<sup>181</sup>. De este modo, por no cumplir con tal recaudo, se declaró que eran ajenos a la competencia originaria de la Corte en un gran número de litigios; por ejemplo, la causa “*Mennitto, Wendy c/ Agro Industria Madero SA s/ daños y perjuicios*” (del 20/10/2015), en la que, conforme el dictamen fiscal, la actora demandaba a Agro Industria Madero SA, al Estado Nacional y a la Provincia de Buenos Aires persiguiendo el reclamo de los daños y perjuicios sufridos en su salud por el funcionamiento de una planta productora de aceite propiedad de la empresa codemandada, situada en la provincia de Buenos Aires, se sostuvo que “la intervención en el pleito del Estado Nacional sólo tiene carácter nominal y no sustancial, desde que la actora no individualiza conducta alguna de las autoridades nacionales relacionada con los hechos que dan lugar a su reclamo. Se incumple así con un recaudo esencial para la procedencia de la competencia originaria *ratione personae* que supone la existencia de un interés directo en el pleito de las partes, de manera que la sentencia que se dicte les resulte obligatoria. Ello debe surgir en forma manifiesta de la realidad jurídica, ya que lo contrario importaría dejar librado al resorte de los litigantes la determinación de la competencia originaria del Tribunal (confr. Fallos: 322:190; 326:1530)”.

Cabe apuntar que se ha admitido que un proceso corresponde a la competencia

---

<sup>179</sup> CSJN, Fallos: 311:489, 872, 940 y 1968; 315:158; 313:98; 326:2126; 327:4139.

<sup>180</sup> CSJN, Fallos: 311:2725; “*Comité Federal de Radiodifusión [COMFER] c/ Misiones, provincia de*”, del 21/03/2006 y sus citas.

<sup>181</sup> Con relación al concepto de parte sustancial, nos remitimos a lo dicho en el apartado de “*Provincia contra vecino de otra y causa civil*”.

originaria de la Corte si la cuestión se suscita entre una provincia y una repartición autárquica nacional (“*Yacimientos Petrolíferos Fiscales c/ Provincia de Corrientes*”).<sup>182</sup>

Por otro lado, es del caso mencionar que no es necesario que la provincia y el Estado Nacional sean partes contrarias en el pleito para que tramite en instancia originaria ante la Corte, bien pueden ser ambas codemandadas, siempre, claro está, que ambas sean sustancialmente parte, al igual que lo que sucede en las causas en intervienen dos provincias. En efecto en los autos “*Álvarez, Oscar Juan c/ Buenos Aires, provincia de y otro s/ acción de amparo*”<sup>183</sup>, el actor promovió la demanda a fin de que se respetase su derecho a la salud y, en consecuencia, se le brindase atención médica adecuada y la posibilidad de una ayuda económica. Atribuyó responsabilidad a los demandados por la violación de sus derechos humanos, en especial de su derecho a la salud, a raíz de la omisión en que habrían incurrido a pesar de sus reiterados reclamos para que le suministrara un tratamiento adecuado a la patología que padecía. La Sra. Procuradora Fiscal en su dictamen –al que, en lo atinente a la competencia, se remitió la Corte– sostuvo que “la presente acción de amparo corresponde a la competencia originaria de la Corte *ratione personae*” dado que “son demandados en el pleito, nominal y sustancialmente, el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires. En consecuencia, la única forma de conciliar lo preceptuado por el art. 117 de la Constitución Nacional respecto de las provincias, con la prerrogativa jurisdiccional que le asiste a la Nación –o a una entidad nacional– al fuero federal, sobre la base de lo dispuesto en el art. 116 de la Ley Fundamental, es sustanciando la acción en esta instancia...”. Igual temperamento se siguió en “*Ávalos, Gustavo Ariel c/ Buenos Aires, provincia de y otro s/ daños y perjuicios*” (Fallos: 327:5240), en el que el codemandado era la Dirección de Bienes de la Armada, que integra la Administración Central; entre muchos otros casos.

Otro supuesto que conduce a declarar la competencia originaria de la Corte Suprema se presenta ante una controversia entre el vecino de una provincia y una entidad nacional en la que se cita como tercero a dicha provincia, en virtud del derecho de la Nación al fuero federal y el de la provincia al de la jurisdicción originaria del máximo Tribunal. Tal caso se presentó –entre otros– en “*Torcivia de Navarro Nieto, Magna Rita y otras c/ Dirección Nacional de Vialidad*” (Fallos: 308:2054).

Sin embargo, tiene dicho el Alto Tribunal que no corresponde a su competencia originaria una acción iniciada por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional –entidad nacional– contra una comuna de una provincia (Fallos: 301:167).

Paralelamente, es preciso tener presente que la regla vigente en la jurisprudencia de

---

<sup>182</sup> CSJN, Fallos: 315:158, en igual sentido: Fallos: 293:144; 214:569; 225:286, entre muchos otros.

<sup>183</sup> CSJN, Fallos: 324:2042

nuestro máximo tribunal es que la competencia originaria puede ser prorrogada –expresa o tácitamente–, incluso a favor de la justicia federal. Ello no obsta a que se exceptúe tal posibilidad cuando concurra un interés federal o razones institucionales de tal magnitud que hagan impostergable la intervención de la Corte, “motivo por el cual tampoco es preciso seguir una interpretación restrictiva del art. 117 de la Constitución Nacional” (*in re*, “*AVH San Luis SRL c/ PEN y otro s/ proceso de conocimiento - ordinarios*”, FMZ 6100002/2013/CA1-CS1 originario, del 23/02/2016)<sup>184</sup>.

## 2.6.- CAUSA DE MATERIA FEDERAL EN LA QUE UNA PROVINCIA ES PARTE

Se trata de otro de los supuestos no previstos expresamente en la Constitución Nacional ni en el artículo 24 del decreto-ley 1285/58, que también surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema. Implica, sin lugar a dudas, una interpretación aditiva de los preceptos contenidos en los artículos 116 y 117 CN, pues el requisito del derecho o materia federal discutida, como condición de la instancia originaria, no se encuentra contemplado por ninguna norma constitucional, legal o reglamentaria.

Este supuesto se configura cuando en un pleito es parte una provincia y la causa reviste manifiesto contenido federal, es decir, en el caso en que la demanda entablada se funde directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

De lo expuesto se colige que en este presupuesto será necesario determinar cuándo la materia en debate posee verdadero contenido federal para que la pretensión articulada pueda ser admitida en la competencia originaria. Sin embargo, el hecho que la jurisprudencia sea contradictoria entre las diferentes integraciones y entre los ministros del Alto Tribunal, hace que no sea una cuestión sencilla determinar cuándo una causa tiene manifiesto contenido federal.

Por esta razón, es necesario tener presente como premisa que el derecho federal está compuesto por todas las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación, en uso de las facultades comprendidas por el artículo 75 de la Constitución Nacional que no sean de derecho común ni locales. Este tipo de normas suelen definirse por exclusión expresándose que “son leyes federales las que no son locales ni comunes”. Asimismo, cabe apuntar que el ámbito de aplicación del

---

<sup>184</sup> En el caso, dado que no se advertía la concurrencia de las razones expuestas, se admitió la prórroga de la provincia parte a favor de la justicia federal al haberse presentado como tercero “y no ejercer el privilegio que le otorga el art. 117 de la Constitución Nacional”.

derecho federal se circunscribe a toda la actividad que implique el ejercicio de una función de los órganos administrativos o de los poderes del Estado Federal, y que la interpretación de las cláusulas constitucionales constituye por excelencia la materia federal y determina la competencia federal en razón de la materia si lo medular de la disputa remite directa e inmediatamente a desentrañar la inteligencia de una norma de la Constitución Nacional, cuyo sentido y alcance resulta esencial para la solución del litigio.

Cuando, sumado a lo dicho, una provincia es parte en el juicio y la pretensión consiste en la interpretación del derecho federal, el proceso pertenece a la competencia originaria, pues es el único modo de conciliar los derechos e intereses de las administraciones provinciales y el respeto a la autonomía provincial, excepto que la provincia prorrogue su prerrogativa a favor de los tribunales federales inferiores, criterio que es admitido por la jurisprudencia de la Corte Suprema, al igual que en los supuestos analizados anteriormente<sup>185</sup>.

De ese modo, por regla, en la jurisdicción originaria quedan excluidos de la esfera de conocimiento material del Alto Tribunal las cuestiones que involucren legislación local, o actos administrativos, legislativos o judiciales provenientes de los poderes públicos provinciales. Al respecto puntualizó la Corte Suprema que “Si, so capa de un derecho lesionado o no suficientemente tutelado o garantido, la Corte pudiera traer a juicio, ante sus estrados a todos los actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias, sería el régimen unitario el imperante y no el federal que menciona el art. 1º [de la Ley Fundamental].”<sup>186</sup>

La importancia de la materia, como elemento determinante de la competencia originaria, se plasmó en el caso “*Telecor SAC e I c/ Provincia de Catamarca*”<sup>187</sup>, que fue un asunto relacionado con las repetidoras de televisión en el que se invocó la ley federal de radiodifusión 22.285. Allí se dijo que “la competencia originaria de la Corte en razón de la materia procede en la medida en que la acción entablada se funde directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa”. Ello, aun cuando también se hubieran invocado normas locales.

También se estableció en ese fallo que “cuando el caso es de aquellos reservados a la jurisdicción originaria de la Corte habida cuenta de que es parte una provincia y la causa tiene, además, un manifiesto contenido federal, carece de relevancia el tema concerniente a la distinta vecindad de los litigantes, el que es esencial cuando aquella jurisdicción surge en razón de las

---

<sup>185</sup> CSJN, Fallos: 319:1755.

<sup>186</sup> CSJN, “*Angellini S.A., Domingo c/ Instituto Fluvioportuario Provincial s/ amparo ley 16.986*”, C. 541. XXXI. COM, sentencia del 11/07/1996.

<sup>187</sup> CSJN, Fallos: 311-2: 1812.

personas”.

Dentro de este supuesto se han admitido causas en las que se encuentren comprometidas normas de la coparticipación federal que pueda afectar el principio de interjurisdiccionalidad que emerge del artículo 75, inciso 13, de la Constitución Nacional. En efecto, en el fallo “*El Cóndor Empresa de Transporte S.A. c/ Pcia. de Buenos Aires*”<sup>188</sup>, del 7 de diciembre de 2001, así como en “*Argencar S.A. c/ Pcia. de Salta*”<sup>189</sup>, entre otros, se consideró que la eventual violación por una provincia del compromiso de abstenerse de ejercer la función legislativa en facultades impositivas propias implica, en principio, una cuestión constitucional a los fines de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aunque la transgresión se exteriorice como un conflicto entre dos leyes locales al violarse —en el caso— la ley local de adhesión a la ley de coparticipación federal. De tal modo, en estos fallos se expresó que “[e]l nuevo rango asignado a la coparticipación federal de impuestos por la Convención Constituyente de 1994 y el amplio tratamiento que la Constitución Nacional le dedica después de la reforma, conduce a la conclusión de que la afectación del sistema así establecido involucra, en principio, una cuestión constitucional”.

Luego, esa doctrina fue aclarada en “*Compañía Microómnibus La Colorada S.A.C.I. c/ Provincia de Buenos Aires*”<sup>190</sup>, del 28/07/2009, al sostenerse que corresponde a la competencia originaria de la Corte, por ser demandada una provincia en una causa de manifiesto contenido federal, como consecuencia de estar comprometido el tráfico interjurisdiccional. Es decir, lo atinente a la afectación que la pretensión tributaria provincial podría producir al servicio público de transporte interjurisdiccional de pasajeros —alcanzado por los poderes que el artículo 75, inc. 13 CN confiere al Gobierno federal, quedó nuevamente calificado como cuestión constitucional.

Sin embargo, es necesario señalar que la competencia originaria no se suscita por la sola circunstancia de que los derechos que se invocan se encuentren garantizados por la Constitución Nacional, en el caso coparticipación federal de impuestos y disposiciones del convenio multilateral, pues la legislación y actos dictados en función de ellos por las administraciones provinciales no altera su naturaleza y pertenencia a la jurisdicción local, por lo cual, debe irse primero ante los estrados de la justicia provincial.

En este sentido, en la causa “*Papel Misionero S.A.I.F.C. c. Provincia de Misiones*”<sup>191</sup>, del 5 de mayo de 2009, se dijo que las causas que demanden establecer la interpretación o validez de las normas provinciales dictadas en función de las leyes-convenio relacionadas con la

---

<sup>188</sup> CSJN, Fallos: 324:4226.

<sup>189</sup> CSJN, Fallos: 327:1473.

<sup>190</sup> CSJN, Fallos: 332:1624.

<sup>191</sup> CSJN, Fallos: 332:1007.

coparticipación, pertenecen al derecho local y en tal orden corresponden a la jurisdicción interna, siempre que no se afecte de algún modo la interjurisdiccionalidad<sup>192</sup>.

En consecuencia, lo que fija la radicación en la instancia originaria es que se presenten conflictos de validez normativa que puedan afectar contenidos constitucionales, como la interjurisdiccionalidad, como lo destacó la Corte al resolver “*Compañía Microómnibus La Colorada S.A.C.I. c/ Provincia de Buenos Aires*”, cuando hizo la diferencia entre la decisión allí aplicada y la sustentada en “*Papel Misionero*”<sup>193</sup>, poniéndose énfasis en que lo determinante para la fijación de la competencia era la afectación del principio de interjurisdiccionalidad.

Con arreglo a este criterio, también se han sido admitidos en la instancia originaria los procesos dirigidos a cuestionar la validez de un tributo local.

En ese sentido, en distintas causas en las que se cuestiona la pretensión provincial de aplicar a una actividad una alícuota diferencial en el impuesto sobre los ingresos brutos por no poseer sede central en la jurisdicción provincial, se analizó que “aunque la actora dirige la acción de inconstitucionalidad contra normas y actos locales, se advierte que tal pretensión exige –esencial e ineludiblemente– dilucidar si la actividad proveniente de la autoridad local interfiere en el ámbito que le es propio a la Nación con respecto de la regulación del comercio interjurisdiccional (arts. 75, inc. 13 y 126 de la Ley Fundamental), y si colisiona con las prescripciones de la legislación de fondo dictada por el Gobierno Federal en ejercicio de las atribuciones que, a fin de robustecer mediante la unidad legislativa la necesaria unidad nacional, le otorga en forma exclusiva y excluyente el arto 75, inc. 12 de la Constitución Nacional”, por lo que se concluyó que “en tales condiciones, cabe asignar manifiesto contenido federal a la materia del pleito, ya que lo medular del planteamiento que se efectúa remite necesariamente a desentrañar el sentido y los alcances de la denominada cláusula comercial (art. 75, 13 de la Ley Fundamental), cuya adecuada hermenéutica resultará esencial para la justa solución de la controversia y permitirá apreciar si existe la mentada violación constitucional...”<sup>194</sup>.

Con fundamento en el temperamento citado, la Corte en su composición actual declaró su competencia originaria en “*Bunge Argentina S.A. e/ Chaco, Provincia del s/ acción declarativa de certeza*”; “*Molino Cañuelas S.A.C.I.F.I.A. e/ Chubut, Provincia del s/ acción declarativa de certeza*”; ambos del 27/02/2018; “*Copesa Compañía Constructora y Petrolera Sociedad Anónima*

---

<sup>192</sup> En el mismo sentido se resolvió “*Cuyoplacas S.A. c. Provincia de La Pampa*”, del 05/05/2009; Fallos: 332:998.

<sup>193</sup> CSJN, Fallos: 332:1007.

<sup>194</sup> Dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal, Laura Monti, en los autos “*Harriet y Donnelly S.A. c/ Chaco, provincia del s/ acción declarativa de certeza*”, CSJ 114/2014 (50-H) originario, al que se remitió la CSJN en lo relativo a la competencia, sentencia del 24/02/2015.

*c/ Chubut, Provincia del s/ acción declarativa de certeza*”, 06/03/2018, entre muchas más<sup>195</sup>.

Finalmente, en atención a las particularidades analizadas en torno a la determinación de la materia federal, es oportuno destacar que es criterio pacífico de nuestra Corte federal que se debe atender de modo principal a la exposición de los hechos contenida en la demanda para determinar la competencia (Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230; conf. arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

## 2.7.- PROVINCIA Y DAÑO AMBIENTAL

En atención a las particularidades del supuesto, por una cuestión de orden metodológico preferimos tratarlo por separado.

Hecha la salvedad, como es sabido, se han promovido en la instancia originaria de la Corte Suprema procesos en los que se denunciaba la violación de los postulados ambientales.

La materia ambiental es cuestión derivada del artículo 41 CN, reglamentada por la Ley 25.675 y otras leyes provinciales y locales que protegen el medio ambiente, destinadas al logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica, la implementación del desarrollo sustentable, estableciendo y resguardando los principios y presupuestos mínimos de política ambiental fijados por el ordenamiento nacional.

Con relación a este punto, la postura de la Corte quedó plasmada en el renombrado caso “*Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros*”<sup>196</sup>, del 20 de junio de 2006, donde la pretensión deducida contra la Nación y un Estado provincial —entre otros sujetos— era tendiente a recomponer el ambiente frente a la degradación o contaminación de sus recursos y resarcir un daño de incidencia colectiva debido al vertido de residuos tóxicos y peligrosos en cursos de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

En esa oportunidad, el máximo Tribunal estableció que conocería de modo originario en la pretensión de recomponer el ambiente y resarcir un daño de incidencia colectiva.

Además, ponderó que si la demanda no ilustraba al tribunal sobre aspectos esenciales de la cuestión litigiosa y se trataba de un bien que pertenecía a la esfera social y transindividual cuya mejora o degradación afecta a toda la población, los jueces debían actuar para hacer efectivos los mandatos constitucionales relativos a la materia (art. 41 CN).

En sus aspectos más significativos y en lo que aquí concierne, se señaló que para la

---

<sup>195</sup> CSJN, CSJ 1481/2017 originario y CSJ 1462/2017 originario CSJ 1188/2017 originario, respectivamente.

<sup>196</sup> CSJN, Fallos: 329:2316.

Corte “tiene prioridad absoluta, en su instancia originaria, la prevención del daño futuro, persiguiéndose en segundo término la recomposición de la polución ambiental ya causada y, por último, el resarcimiento de daños irreversibles. (...) La pretensión tendiente a recomponer el ambiente frente a la degradación o contaminación de sus recursos y resarcir un daño de incidencia colectiva —en el caso, debido al vertido de residuos tóxicos y peligrosos en cursos de la Cuenca Matanza-Riachuelo— es de competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación —art. 117, Constitución Nacional—, frente al carácter federal de la materia en debate —art. 7º, ley 25.675—, si se ha demandado en forma conjunta —entre otros sujetos— a la Nación y a un Estado provincial, ante la necesidad de conciliar el privilegio del fuero federal que corresponde al primero con la condición de aforada a la jurisdicción originaria que ostenta la segunda”.

Sin embargo, una solución distinta se siguió para los reclamos resarcitorios dirigidos contra la Nación, un Estado provincial, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ciertas empresas, por lesión de bienes individuales como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente, respecto de las cuales se descartó la competencia originaria y exclusiva, al no verificarse el recaudo de “causa civil” exigido por el art. 24, inc. 1º del decreto-ley 1285/58, si el daño alegado se atribuye a la inactividad u omisión de los demandados en el ejercicio del poder de policía.

En ese sentido, se dijo que “[n]o corresponde, en la jurisdicción originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación —art. 117, Constitución Nacional—, acumular a la pretensión tendiente a recomponer el ambiente y resarcir un daño de incidencia colectiva —en el caso, debido al vertido de residuos tóxicos y peligrosos en cursos de la Cuenca Matanza-Riachuelo— reclamos resarcitorios por lesión a derechos individuales —entre otros, gastos por tratamiento médico, cambio de radicación, incapacidad sobreviniente y daño moral—, aun cuando dicha lesión también se derive de la degradación o contaminación de los recursos ambientales, si no se verifica, en estos reclamos, el recaudo de ‘causa civil’ según art. 24, inc. 1º del decreto ley 1285/58”.

En estos casos, entiende que al no advertirse competencia federal por la materia, su consideración tampoco entra dentro de su competencia originaria. Con relación a ello, con acierto se ha dicho que “la Corte está embarcada en un esfuerzo de limitar al máximo sus pronunciamientos. Se trata de lograr que no sea tomada como una suerte de tercera instancia, condición que sin lugar a dudas se aleja por completo del papel que le cabe en la dinámica de los poderes, caracterizado por ser el último resorte de interpretación constitucional de las normas y actos de gobierno. Por ello, parece lógico que deje a salvo que en estas cuestiones el daño a la salud y patrimoniales en los que se deberán invocar hechos y pruebas, intervengan en su apreciación los tribunales locales con



competencia en la materia.”<sup>197</sup>

Entendió, además, que no obsta a tal conclusión la acumulación subjetiva de pretensiones contra el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires, por cuanto “...el privilegio federal del primero está satisfecho con la intervención de los tribunales inferiores de la Nación...; y en cuanto a la segunda, porque con arreglo a la doctrina establecida en los precedentes de Fallos: 322:2859, 323:1199 y 323:3991 no es una provincia argentina y, en consecuencia, no le corresponde la instancia originaria del Tribunal.”<sup>198</sup>

En consecuencia, declarada la incompetencia originaria en ese sentido, tales asuntos correspondían a la jurisdicción provincial o a la de la Ciudad de Buenos Aires, según el criterio afirmado en caso “*Magdalena Roca*”<sup>199</sup> y en pronunciamientos posteriores análogos.

Con base en una posición fincada en defensa de la autonomía provincial, se admite la competencia de los poderes locales en cuestiones atinentes a la protección ambiental, reconociéndose a sus autoridades atribuciones para aplicar los criterios considerados conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan. Ello incluye facultades para valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar y finalidad ambiental.

De lo expuesto se colige que la Corte puso de manifiesto el anclaje constitucional de la cuestión. Ello es así, por cuanto afirma que con la incorporación de la cláusula ambiental en el artículo 41 CN, el constituyente dio:

“status constitucional al derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configura una expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente, que frente a la supremacía en el art. 31 CN y las competencias regladas en el art. 116 de ésta Ley Fundamental para jurisdicción federal, sostienen la intervención de este fuero de naturaleza excepcional para los asuntos en que la afectación se extienda más allá de uno de los estados federados y se persiga la tutela que prevé la Carta Magna.”

De igual modo se resolvió la cuestión de competencia suscitada en la causa “*Altube*,

---

<sup>197</sup> Sabsay, Daniel E., *Nuevas vías procesales en materia ambiental creadas por el fallo “Mendoza” de la CSJN*, en Manili, Pablo (director), *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2010, tomo II, pág. 220.

<sup>198</sup> No nos detendremos aquí sobre este punto, puesto que será analizado más adelante.

<sup>199</sup> CSJN, Fallos: 318:992.

*Fernanda Beatriz y otros c/ Provincia de Buenos Aires y otros*<sup>200</sup>, del 28 de mayo de 2008, en la cual pese a encontrarse demandados la mencionada provincia, el Estado Nacional, la Ciudad de Buenos Aires y diversos municipios, se expresó que el amparo por daño ambiental colectivo iniciado contra una provincia, por la contaminación de las cuencas de los ríos Reconquista y de la Plata y del acuífero Puelche, no debía ser tramitado en forma originaria ante la Corte Suprema.

Para así decidir, se ponderó que no estaba acreditado, con el grado de verosimilitud suficiente, que el acto, omisión o situación generada causara efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, exigencia derivada del artículo 7.º de ley 25.675<sup>201</sup>, siendo que toda la extensión de la cuenca del río cuya recomposición se pretendía se sitúa en territorio provincial, y que la contaminación, atribuida a distintas causas, podría haberse originado en actos realizados en ese territorio.

Por ello, se descartó la presencia de un litisconsorcio pasivo necesario en los términos del artículo 89 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, desestimándose también que correspondiera la acumulación subjetiva de pretensiones que se intentaba efectuar contra la provincia y el Estado Nacional, dado que ninguno de ellos es aforado en forma autónoma en la instancia originaria. Pues para llevar a la provincia a esa instancia se requieren que se den todas las condiciones constitucionales y legales, y al haberse descartado la interjurisdiccionalidad, no se encontraba presente la materia federal (conf. art. 7.º, ley 25.675).

El temperamento adoptado se mantuvo en las causas, *“Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ Provincia de San Luis y otros”*<sup>202</sup>, *“Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Provincia de Buenos Aires y otros”*<sup>203</sup>, *“Capdevila, Francisco Fermín y otro c/ EN. Secretaría Ambiente y Desarrollo Sustentable y otros”*<sup>204</sup>, *“Asociación Multisectorial del Sur en Defensa del Desarrollo Sustentable c/ Estado Nacional s/amparo ambiental”*<sup>205</sup>.

Por regla general, las causas referidas a cuestiones ambientales, en principio, corresponden a la competencia de los jueces locales, según lo dispone el artículo 41, tercer párrafo, de la Constitución, pues establece que le cabe a la Nación *“dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”* y reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la

---

<sup>200</sup> CSJN, Fallos: 331:1312

<sup>201</sup> Ley 25.675, Competencia judicial. Artículo 7º: *La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.*

<sup>202</sup> CSJN, Fallos: 329:2469

<sup>203</sup> CSJN, Fallos: 331:699

<sup>204</sup> CSJN, del 21 de octubre de 2008.

<sup>205</sup> CSJN, del 20 de abril de 2010, entre otros.

materia, las que no pueden ser alteradas. Dicho texto constitucional se complementa con el art. 32 de la Ley General del Ambiente, 25.675, que prescribe que la competencia judicial “*será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia*”.

Sobre tales bases, en los procesos referidos a cuestiones ambientales la competencia originaria procede si es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal, para lo cual es necesario que configure la interjurisdiccionalidad prevista en el art. 7.º, segundo párrafo, de la Ley General del Ambiente, que dispone que la competencia corresponderá a los tribunales federales cuando “el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales”.

En ese sentido, es dable resaltar que la Corte, a través de distintos precedentes como los reseñados anteriormente, ha delineado los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la procedencia de dicha competencia federal en razón de la materia ambiental, al establecer que, en primer término, hay que delimitar el ámbito territorial afectado, pues, como lo ha previsto el legislador nacional, corresponde que se trate de un recurso ambiental interjurisdiccional (Fallos: 327:3880 y 329:2316) o de un área geográfica que se extienda más allá de la frontera provincial (Fallos: 330:4234; 331:1679).

Asimismo, es preciso recordar que la definición que la naturaleza federal del pleito debe ser realizada con especial estrictez, por lo que resulta imprescindible demostrar, con alguna evaluación científica, la efectiva contaminación o degradación –según los términos de la Ley General del Ambiente– de tal recurso ambiental interjurisdiccional. La convicción debe necesariamente surgir de los términos en que se formule la demanda y de los estudios ambientales que la acompañen, que pruebe que resulte verosímil la afectación de las jurisdicciones involucradas (Fallos: 329:2469 y 330:4234)<sup>206</sup>.

Así, la interjurisdiccionalidad es un criterio definitorio que obra por exclusión para la determinación de la competencia originaria, esto es, si está presente en el proceso de daño ambiental podrá admitirse —si están dadas todas las condiciones— que entienda la Corte Suprema en forma directa y exclusiva; en caso contrario, frente a su ausencia, la señalada instancia originaria no será procedente.

Esa fórmula se inscribe en el criterio restrictivo adoptado por la Corte Suprema para ejercer su competencia originaria, el cual se inclina hacia una jurisprudencia que favorece el respeto a las autonomías provinciales, y en su implicancia práctica indica que los casos deben ser

---

<sup>206</sup> Dictamen de la Sra. Procuradora, Laura Monti, en la causa, “*Saavedra, Silvia Graciela y otro c/ Administración Nacional de Parques Nacionales, Estado Nacional y otros s/ amparo ambiental*”, FSA 18805/2014/CS1, originario, del 09/09/2015.

presentados ante los jueces competentes locales o federales —si el demandado pertenece al ámbito nacional—, de la jurisdicción donde se produce el perjuicio ambiental que funda la pretensión del juicio<sup>207</sup>.

En definitiva, es dable concluir que la Corte se aparta de su propia doctrina según la cual cuando son partes en un proceso una provincia y el Estado Nacional la competencia es en razón de la persona sin importar la materia.

Así, en materia ambiental conocerá en instancia originaria con relación a las pretensiones tendientes a recomponer el ambiente y resarcir un daño de incidencia colectiva y toma el concepto de la interjurisdiccionalidad de la afectación ambiental como determinante, tal como se establece en el artículo 7.º de la ley 25.675. Sumado a ello, excluye expresamente las pretensiones cuyo objeto sea reclamos resarcitorios por lesión a derechos individuales si no se verifica, en estos reclamos, el recaudo de *causa civil*.

Con lo dicho, no se busca efectuar una crítica al temperamento seguido por la Corte en materia ambiental, sino solamente poner énfasis en las diversas interpretaciones que se efectúan de los preceptos constitucionales de los art 116 y 117, a los fines del presente trabajo.

## **IX.- COMPETENCIA ORIGINARIA Y CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

Resulta oportuno analizar la situación de la Ciudad de Buenos Aires frente a la competencia originaria de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Al respecto, corresponde tener presente que se trata de un supuesto no previsto en el artículo 117 de nuestra Constitución Nacional, ni en el decreto ley 1285/58, ratificado por la ley 14467, que reglamentó el alcance y los recaudos de dicha competencia.

Para abordar la temática, es necesario adelantar que, como se desarrollará a lo largo del presente capítulo, el Máximo Tribunal ha sostenido, casi invariablemente, que cuando la Ciudad de Buenos Aires es parte en un pleito en los supuestos análogos a los que una provincia lo es, no se habilita la instancia originaria porque no es una provincia argentina<sup>208</sup>.

### **1.- JURISPRUDENCIA DE LA CSJN**

---

<sup>207</sup> Palacio de Caeiro, Silvia B., *Competencia originaria, provincia y federalismo*, Sup. Const. 2010 (agosto), 05/08/2010, 107, cita online: AR/DOC/5200/2010.

<sup>208</sup> CSJN, Fallos: 322:2856; 323:1199; 327:2536; 329:1385; 330:4682; 330:5279, entre muchos otros.

La Corte Suprema fijó una postura que devino prácticamente inmutable con la sentencia del 18 de noviembre de 1999 en la causa “*Cincunegui, Juan Bautista c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*”<sup>209</sup>, en la que con remisión al dictamen de la Procuradora Fiscal –Dra. María Graciela Reiriz– sostuvo que la acción no constituía ninguno de los casos que, con arreglo a lo dispuesto por el constituyente, habilitaban la instancia originaria de la Corte y, en consecuencia, resultaba ajena a aquella. Ello no obstante, ese criterio no fue pacíficamente compartido por las distintas composiciones del Tribunal.

En aquella oportunidad, se expresó que “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)”.

Además puntualizó que “[s]obre el particular, tiene dicho desde antiguo el Tribunal que, en el art. 117 CN 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...).”

En definitiva, el criterio adoptado se puede resumir de forma sencilla: dado que la Ciudad de Buenos Aires no es constitucionalmente una provincia, no goza de la prerrogativa de litigar en la instancia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación prevista en el artículo 117 de la Constitución.

Posteriormente, ese temperamento fue reiterado en la causa “*Fisco Nacional (AFIP-DGI) s/pedido de avocación*” (del 16 de mayo del 2000), en la que la representante del Estado Nacional solicitó la avocación de la Corte en los autos “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. c/ Estado Nacional*” que se habían iniciado ante un Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal, por entender que ese fuero era incompetente y que correspondía la competencia originaria en mérito al artículo 117 CN.

El Máximo Tribunal desestimó el pedido de avocación y se declaró incompetente, compartiendo los argumentos y conclusiones del dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal, cuyo

---

<sup>209</sup>CSJN, Fallos: 322:2856. La demanda se promovió la demanda a fin de que se declarase la inconstitucionalidad de la ley local 164, en cuanto ratificó el decreto 474 dictado por el Jefe de Gobierno de la CABA, por el cual se convocó al electorado de esa Ciudad a consulta popular para que procediera a manifestar su opinión acerca de la siguiente fórmula: “*El Gobierno de la CABA 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).

fundamento esencial replicaba el sostenido en “*Cincunegui*”, es decir, que la Ciudad no es provincia y, por lo tanto, no está aforada a esa jurisdicción de la Corte.

En ese entendimiento, para la Corte la ausencia de una provincia en este caso determinó que difiera esencialmente de otro supuesto que sí suscita la competencia originaria y que, como fue señalado en el apartado VIII, proviene de una construcción pretoriana: los litigios entre provincias y el Estado Nacional o un ente nacional. Hipótesis que, valga la redundancia, tampoco está contemplada en el artículo 24 del decreto-ley 1285/58 pero que el Tribunal Supremo admite para conciliar el precepto del artículo 117 CN 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 artículo 116 de la Carta Magna, de modo tal que radicándose el proceso ante la Corte, no se vulneren ambos órdenes de prerrogativas jurisdiccionales.

Con arraigo en la premisa que la Ciudad Autónoma no está contemplada en el artículo 117, se presenta otro supuesto de denegación en los casos de *causa civil* en los que un vecino de una provincia es parte contra su propia provincia y la Ciudad de Buenos Aires.

Así lo entendió la Corte en el caso “*Héctor Rodríguez y otro c/ Provincia de Buenos Aires y otros*”<sup>210</sup> (del 5 de diciembre de 2000). En esa oportunidad resolvió que resultaba ajeno a la competencia originaria por no satisfacerse el requisito “esencial” que el contendiente tenga distinta vecindad con relación a la provincia, en la medida en que las partes interesadas no habían controvertido el hecho de que el actor se domiciliara en la Provincia de Buenos Aires.

En este fallo en particular, el máximo Tribunal señaló 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 Constitución Nacional); y el particular sistema de autonomía

---

<sup>210</sup> CSJN, Fallos: 323:3991. En el caso, la demanda contra la provincia de Buenos Aires y la CABA fue interpuesta por un vecino de la provincia accionada con fundamento en el art. 1113 CC, 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 Ciudad.

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” (consid. 8.º).

Cabe resaltar que también se expresó 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” (consid. 3.º).

Esto último permitiría pensar que si una provincia y la Ciudad de Buenos Aires fueran partes contrarias, la solución podría haber sido otra. Sin embargo lo cierto es que al momento de determinar la competencia, ante la circunstancia planteada, entendió que la única forma de respetar el diverso estatus que poseía la provincia demandada y su codemandada la Ciudad de Buenos Aires, era atribuir la causa al conocimiento de un juez provincial, lo que sella la suerte adversa de cualquier otra interpretación.

En este contexto, es pertinente recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 24, inc. 1º del decreto-ley 1285/58, 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, se suscita la competencia originaria. Además, en los supuestos en que dos provincias son parte, no reviste importancia que sean partes adversas en el proceso, bien pueden integrar en frente activo o pasivo del litigio y, más aún, también en los casos en que una sea parte y la otra sea citada como tercero, la causa corresponde a la competencia originaria de la Corte<sup>211</sup>.

Ese parece ser el criterio que guió a la Corte Suprema en el caso “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la Provincia del s/ ejecución fiscal*”<sup>212</sup>, resuelto el 5 de agosto de 2003, siguiendo la solución propiciada en el dictamen del Dr. Nicolás Eduardo Becerra.

En el mencionado dictamen de la Procuración General —al que se remitió la Corte Suprema—, luego de señalar que la materia debatida se encontraba regida por el derecho público local de la Ciudad, indicó que, en virtud de lo establecido por el artículo 2.º del CCAyT, el proceso correspondería al fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Ello no obstante, toda vez que en el pleito era parte una provincia, que solo podía ser demandada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación o, en su defecto, ante sus propios jueces, de

---

<sup>211</sup> Los casos concretos fueron detallados en el acápite anterior del presente trabajo.

<sup>212</sup> CSJN, Fallos: 326:2479. La ejecución fiscal había sido promovida ante la Justicia Nacional en lo Civil contra la provincia de Chubut, en su carácter de titular de dominio de un inmueble ubicado en la CABA, a fin de obtener el pago de deuda en concepto de ABL. Cabe apuntar que el juicio fue promovido por la Ciudad el 30 de diciembre de 1997, es decir, antes de que entraran en funcionamiento los juzgados contencioso administrativo y tributarios de la Ciudad, lo cual explica por qué la demanda fue presentada por la CABA en el fuero civil.

aceptarse la competencia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, resultarían afectadas dichas prerrogativas constitucionales. A su vez, precisó que de remitirse las actuaciones a la justicia local de la provincia del Chubut se violaría el artículo 129 CN, que inviste a la Ciudad de Buenos Aires de un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción. En suma, concluyó que “a fin de salvaguardar los intereses de la Ciudad y toda vez que la Corte constituye el fuero natural de las provincias argentinas, el proceso debe tramitar ante los estrados del tribunal en instancia originaria”.

La solución adoptada contempla las particularidades de los dos sujetos involucrados y no solo el hecho de que uno de ellos es una provincia. Además, es importante destacar que en el dictamen se recordó que “*las sentencias de la Corte deben ajustarse a las circunstancias existentes en el momento en que se dictan...*”.

El razonamiento expuesto en el referido precedente es claro: dado que de una de las partes solo puede ser demandada ante sus propios tribunales provinciales, o bien ante el tribunal cimero, y que la otra tiene un régimen de gobierno autónomo con facultades jurisdiccionales que implica que no puede ser juzgada por tribunales provinciales, en el caso debe entender la Corte en instancia originaria.

De esa forma, la autonomía que el artículo 129 confiere a la Ciudad fue interpretada con un alcance pleno, lo que confirió al fallo una singular relevancia. El dictamen no asimila a la Ciudad con una provincia sino que tiene en cuenta las características que su régimen especial posee a la luz de la referida norma constitucional —en particular, sus facultades jurisdiccionales— y llega a una conclusión que salvaguarda los intereses de los dos estados intervinientes en el litigio<sup>213</sup>.

A pesar de dicha decisión, al año siguiente, en el caso “*GCBA c/ Obra Social del Ministerio de Educación s/ ejecución fiscal*”<sup>214</sup> (del 6 de julio de 2004), se resolvió que resultaba competente el fuero Contencioso Administrativo Federal, pues para resolver la pretensión de la actora —ejecución fiscal de tributos locales— se aplican normas y principios propios del derecho público.

Luego, la solución dada por la Corte Suprema en “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la provincia del*”, fue expresamente abandonada en la causa “*GCBA c/ Tierra del Fuego, provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos*”<sup>215</sup> (del 18 de diciembre de 2007), vinculada al pago de servicios médicos hospitalarios a favor de pacientes

---

<sup>213</sup> Molica Lourido, Cecilia, *Organización y competencia del Poder Judicial de la Ciudad*, en Basterra, Marcela I. (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay...[et al]*, Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, pág. 1154.

<sup>214</sup> CSJN, Fallos: 327:2865; entre muchos otros.

<sup>215</sup> CSJN, Fallos: 330:5279.



derivados por la provincia demandada. La Corte —por mayoría— resolvió que no correspondía a su competencia originaria.

En esta ocasión, el cimero Tribunal sostuvo que en todas las oportunidades en que, con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, había sido necesario calificar el estatus institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de esclarecer si era aforada o no a su competencia originaria, había decidido desde “*Cincunegui*” (que fue el primer precedente en que tuvo ocasión de pronunciarse) “que aquella entidad no es una provincia argentina y que, por ende, no le corresponden las prerrogativas que la Ley Suprema reconoce únicamente a dichos estados locales de litigar (...) en la instancia originaria de esta sede”.

De modo enfático afirmó que:

“esta Corte en su actual composición comparte la interpretación de los textos constitucionales llevadas a cabo en los reiterados precedentes citados en los considerandos 2º, 3º y 4º, que han negado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la condición de aforada a la competencia originaria reglada por los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, por lo que los procesos en que sean parte una provincia y dicha ciudad no corresponden por la única condición de las personas al conocimiento del Tribunal en esta instancia”.

Además, calificó de “aislada” a la solución adoptada en los autos “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut*” dado que se trató de una decisión única que no generó seguimiento ulterior (consid. 7.º, último párrafo).

Podríamos decir que a fin de despejar cualquier duda, concluyó que esa decisión

“se sostuvo en un fundamento objetable, en la medida que, por un lado, el reconocimiento a la Ciudad Autónoma de facultades propias de jurisdicción —sin que corresponda abrir juicio en esta oportunidad acerca de su extensión— sólo tiene el preciso alcance de atribuir a las autoridades locales de poderes para resolver ciertas colisiones efectivas de derechos, mas esas facultades no son incompatibles ni configuran un impedimento para que dicho Estado sea sometido a otras jurisdicciones de inequívoca raigambre constitucional, como son las expresamente reconocidas a los estados provinciales y a la Nación de litigar sólo ante sus propios tribunales, fuera de los supuestos típicos y de excepción asignados a la competencia originaria de esta Corte. A la ausencia de correlación entre el enunciado del que se parte y la conclusión que se obtiene, cabe agregar que la inconsistencia de ese desarrollo argumentativo también está dada porque constituye una vía elíptica, pero indisimulable, para sostener un resultado semejante al que se obtendría de efectuar una equiparación entre el Estado autónomo y las provincias que es desconocida por diversas y concordantes cláusulas

constitucionales a la ciudad autónoma una construcción artificiosa, que por medio de una hermenéutica inapropiada de una disposición concerniente a las facultades de una entidad local *sui generis* incluida entre los gobiernos de provincia (Título Segundo, art. 129 de la ley Suprema) tenga como inaceptable efecto inmediato extender las atribuciones que, con carácter de conjunto cerrado y taxativo con respecto a las provincias, se reconocen a esta Corte por las disposiciones atinentes al Gobierno Federal que reglan la competencia originaria del órgano que es cabeza del Poder Judicial de la Nación (Título Primero, Sección III, Capítulo Segundo, arts. 116 y 117).”

De acuerdo con lo expuesto, para la mayoría, no se trataba de un asunto susceptible de ser calificado como *causa civil* que habilitara dicha competencia, en la medida en que la relación jurídica en que se fundaba la pretensión era de naturaleza administrativa, porque se trataba de un convenio que vinculaba a dos organizaciones estatales por medio del cual ambas habían actuado en sus respectivos caracteres de poder administrador y en ejercicio de facultades que corresponden al derecho público local, como lo es el servicio de atención médica hospitalaria y de salud que la Ciudad de Buenos Aires asumió con respecto a los habitantes de la provincia demandada y que este le derivase.

La Corte entendió, entonces, que las causas que se suscitaren entre la Ciudad de Buenos Aires y una provincia deberán tramitar ante los jueces del Estado provincial que es parte, pues como la Ciudad es una persona jurídica de derecho público con domicilio en su territorio, queda alcanzada por la categoría de *vecino extraño*. Es decir, solo podrá acceder a competencia originaria en los mismos supuestos en los que podría hacerlo cualquier persona humana o jurídica. Lo que, en definitiva, en el caso implicó que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires litigara ante los estrados provinciales de Tierra del Fuego.

A igual solución arribó en la causa “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Provincia del Chaco*”, resuelta en la misma fecha.

Pese a lo decidido por mayoría en dichas causas, no deben soslayarse las importantes disidencias de los ministros Carmen Argibay y Eugenio Zaffaroni, quienes sostuvieron y ampliaron el criterio adoptado por la Corte en “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la provincia del*”.

En ese sentido, en los aspectos más significativos del voto de la Dra. Carmen Argibay —al que adhirió el Dr. Zaffaroni—, se señaló que sin perjuicio del criterio de la Corte Suprema que descarta su competencia originaria cuando la Ciudad de Buenos Aires y una provincia sean parte en una misma causa,

“...ambos estados tienen facultades propias de legislación y jurisdicción, para crear y aplicar su derecho público local, aunque la primera no pueda ser clasificada

propriadamente como una ‘provincia’ (artículo 129 de la Constitución Nacional). Un intento de superar esta indeterminación consiste en asignar el caso a los tribunales de la parte (en este caso demandada) que es, en sentido propio, una provincia. Esto implica asumir que, si bien las provincias no pueden ser llevadas a los tribunales de otra, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sí debe someterse a los jueces de las provincias con las que deba litigar. Pero, semejante afirmación, pese a su contundencia, carece de suficiente respaldo en las normas de la Constitución Nacional; no hay ninguna de sus cláusulas que introduzca, explícita o implícitamente, este tipo de limitación a la autonomía institucional de la Ciudad. Por otro lado, interpretar que la ausencia de previsión constitucional específica obliga a ese Estado a resignar sus facultades propias de jurisdicción en favor de los tribunales de cualquier otra provincia con la que mantenga un litigio judicial, anula uno de los aspectos centrales de la autonomía política que tienen todos los estados que forman parte de la federación, a saber: la de no estar obligado a someterse al poder de otros estados miembros.”<sup>216</sup>

Asimismo, la Ministra Argibay afirmó, que si son “...partes adversas el gobierno federal y una provincia y el pleito versa sobre derecho público local: por razón de las personas, una de las partes tiene derecho al fuero federal, pero no a la instancia originaria y la otra a litigar exclusivamente ante sus propios tribunales o directamente ante la Corte Suprema. Cabe recordar que para salvar el conflicto, la Corte se apartó de la interpretación estricta y admitió su competencia originaria (por ejemplo, Fallos: 208:249; 253: 316; 258:345; 268:318).”

Durante más de una década, la incidencia de estos votos minoritarios con sus cuestionamientos a la dogmática argumental de la mayoría siguieron generando repercusiones, empero el Tribunal tardó en variar su postura.

En materia ambiental, como ya fue dicho en el apartado VIII, en sintonía con el criterio imperante, en 2006 se dio otro caso de singular importancia, en el que no fue admitida la Ciudad de Buenos Aires en la instancia originaria.

En el *leading case* “*Mendoza*”<sup>217</sup>, el Alto Tribunal luego de declarar la competencia originaria respecto de las pretensiones de los actores concernientes a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo que denunciaran, la rechazó respecto de la demanda individual de daños y perjuicios reclamados, pues entendió que no se daba en la especie el recaudo de *causa civil* establecido en el art. 24 inc. 1º del decreto-ley 1285/58. A su vez, en lo que a la CABA concierne, señaló no obsta tal conclusión la acumulación subjetiva de pretensiones contra el Estado

---

<sup>216</sup> Voto de la Ministra Carmen Argibay, *in re*, “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos*”, Fallos: 330:5279.

<sup>217</sup> CSJN, Fallos: 329:2316.

Nacional y la Ciudad de Buenos Aires, por cuanto “...el privilegio federal del primero está satisfecho con la intervención de los tribunales inferiores de la Nación...; y en cuanto a la segunda, porque con arreglo a la doctrina establecida en los precedentes de Fallos: 322:2859, 323:1199 y 323:3991 no es una provincia argentina y, en consecuencia, no le corresponde la instancia originaria del Tribunal”.

De esa forma, mantuvo la interpretación con arreglo a la cual resolvió las causas “*Cincunegui*”, “*Fisco Nacional*” y “*Rodríguez*”: al no ser la Ciudad una provincia y no estar mencionada en las prescripciones de los artículos 116 y 117 CN que establecen la competencia originaria, no se le aplican.

A la luz de dicha interpretación, también se resolvieron las cuestiones de competencia suscitadas en todos los casos en que la Ciudad de Buenos Aires fue parte en una controversia de manifiesto contenido federal, es decir, en las que lo medular del planteamiento que se efectúa, remite necesariamente a desentrañar el sentido y los alcances de la denominada cláusula comercial (art. 75, inc. 13 CN) y en las que es necesario analizar si resulta o no afectado el principio de interjurisdiccionalidad que emerge del artículo 75, inciso 13 de la Ley Fundamental, a diferencia de lo que postula cuando ante la misma situación una provincia es parte.

Este temperamento lleva a la peculiar circunstancia de que en una persona promueva dos acciones sustancialmente análogas, en las que cuestione la constitucionalidad de la pretensión de un fisco local —uno provincial y otro de la CABA— de aplicar una alícuota diferenciada en el impuesto sobre los ingresos brutos, por no poseer “sede central” en la jurisdicción de que se trate, y la competencia varíe entre ambas. La causa que se sigue contra la provincia tramitará ante la competencia originaria de la Corte y la que se entabla contra la Ciudad de Buenos Aires tramitará ante los tribunales federales inferiores.

Claro está que en ambos procesos el fundamento para determinar la competencia federal es el mismo: que la pretensión exija —esencial e ineludiblemente— dilucidar si la actividad proveniente de la autoridad local interfiere en el ámbito que le es propio a la Nación con respecto a la regulación del comercio interjurisdiccional (arts. 75, inc. 13 y 126 de la Ley Fundamental), para de esa forma asignar manifiesto contenido federal a la materia del pleito.

Tal situación se verificó en la causa “*Cervecería y Maltería Quilmes Sociedad Anónima Industrial, Comercial, Agrícola y Ganadera c/ Chubut, provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*”, en el que la Corte con remisión al dictamen fiscal declaró que correspondía su competencia originaria, el 6 de marzo de 2018<sup>218</sup>, mientras que en el caso “*Cervecería y Maltería Quilmes S.A.I.C.A. y G. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/*

---

<sup>218</sup> CSJN, *in re*, CSJ1276/2017, originario.

*proceso de conocimiento*<sup>219</sup> resolvió, el 8 de septiembre de 2015, que el proceso debía continuar su trámite ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal. Por tan solo citar uno de los muchos ejemplos sobre este punto.

Además, un dato curioso de esta situación es que las citas de Fallos empleadas para fundar las decisiones son las mismas, puesto que tienden a demostrar la materia federal del pelito.

## **2.- COMPETENCIA ORIGINARIA ANTE UN SUPUESTO NO PREVISTO. TIEMPO DE CAMBIOS.**

Es sabido que frente a la inexistencia de una norma que establezca la obligatoriedad del seguimiento de la doctrina de sus fallos, la Corte ha señalado reiteradamente el deber que tienen las instancias ordinarias de conformar sus decisiones a sus sentencias dictadas en casos similares<sup>220</sup>, con sustento tanto en su carácter de intérprete supremo de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia, como en razones de celeridad y economía procesal, que hacen conveniente evitar todo dispendio de actividad jurisdiccional<sup>221</sup>.

Ello no obstante, esa doctrina no ha privado a los magistrados de la facultad de apreciar con criterio propio las resoluciones del cívico Tribunal y apartarse de ellas cuando medien motivos valederos para hacerlo, siempre que tal apartamiento se encuentre debidamente fundado en razones novedosas y variadas<sup>222</sup>.

Con relación al tema que nos ocupa, cabe hacer notar que la propia Corte se pronunció en la causa “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la provincia del*” en sentido contrario a la postura que venía sosteniendo, y dos de sus ministros mantuvieron dicho temperamento en sus disidencias en la causa “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos*”<sup>223</sup>.

Por otro lado, es doctrina pacífica de la Corte Suprema que la Constitución establece de modo taxativo los asuntos en los que ejercerá su competencia originaria y exclusiva, y que esta competencia no es susceptible de ampliarse, restringirse o modificarse. Sin embargo tal afirmación —como mencionáramos en el apartado VIII— merece algunas observaciones.

En este sentido, para evidenciar lo aseverado es necesario reiterar que la Corte acepta

---

<sup>219</sup> CSJN, *in re*, Competencia CSJ266/2014 (50-C)CS1, sentencia del 08/09/2015. De los términos del dictamen de la Sra. Procuradora Fiscal surge el objeto de la pretensión así como también que se habría promovido una acción declarativa de certeza.

<sup>220</sup> CSJN, Fallos: 307:1094; 312:2007; 316:221; 319:699; 321:2294.

<sup>221</sup> CSJN, args. Fallos: 25:36; 212:51 y 160; 256:20 303:1769; 311:1644 y 2004; 318:2103; 320:166; 321:3201 y sus citas.

<sup>222</sup> CSJN, Fallos: 262:101; 302:748; 304:898 y 1459; 307:2124; 312:2007; 321:3201; entre otros.

<sup>223</sup> Así como en “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Provincia del Chaco*”, también del 18 de diciembre de 2007.

restringir su competencia originaria y exclusiva en las causas “entre una provincia y los vecinos de otra” a los asuntos civiles —excluyendo de ese modo a las que se pudieran suscitarse entre una provincia y los vecinos de otra, pero regidas por el derecho público—, así como acepta ampliarla en las causas en que “una provincia es parte y la materia en debate posea contenido federal”, eximiendo las exigencias de causa civil y distinta vecindad, —lo que da lugar a que admita una causa entre una provincia y sus propios vecinos—.

Además, ello sucede también en los casos en que son partes el gobierno federal y una provincia: por razón de las personas, una de las partes tiene derecho al fuero federal pero no a la instancia originaria, y la otra a litigar exclusivamente ante sus propios tribunales o directamente ante la Corte Suprema, por lo que, para salvar el conflicto, también se apartó de la interpretación estricta y admitió su competencia originaria, ampliando de ese modo los supuestos previstos en el artículo 117 de la Constitución.

Por dichos argumentos, no es ocioso señalar que la Corte también ha admitido su jurisdicción originaria en casos en que se planteaban conflictos entre provincias y entidades descentralizadas del Estado Nacional, si bien la Constitución tampoco menciona estas causas.

Al mismo tiempo, admite que las personas aforadas a su competencia originaria prorroguen la prerrogativa. Ello sucedió, entre muchas otras oportunidades, cuando al presentarse una provincia en una causa y no ejercer el privilegio, se entendiera que había prorrogado la competencia originaria a favor de la justicia federal —tácitamente— y de esa forma la Corte concluyera que las actuaciones no debían quedar radicadas en “la instancia constitucional pretendida”. Es interesante apuntar que en esa oportunidad también se señaló que “por lo demás no se advierte la concurrencia de un interés federal o razones institucionales de tal magnitud que hagan impostergable la intervención de esta Corte, motivo por el cual tampoco es preciso seguir una interpretación restrictiva del art. 117 de la Constitución Nacional”<sup>224</sup> —resolución del 23/02/2016.

Sumado a ello, si dichos supuestos versan sobre cuestiones ambientales, la Corte se aparta de los criterios señalados y se ciñe a tramitar en instancia originaria las pretensiones tendientes a recomponer el ambiente y resarcir un daño de incidencia colectiva y toma el concepto de la interjurisdiccionalidad de la afectación, tal como se establece en el artículo 7° de la ley 25.675, como factor concluyente para determinar dicha competencia originaria. A la vez, excluye expresamente, las pretensiones cuyo objeto sea reclamos resarcitorios por lesión a derechos individuales si no se verifica, en estos reclamos, el recaudo de *causa civil*.

Tampoco es en vano señalar que en materia de extranjería acepta que por vía

---

<sup>224</sup> CSJN, “AVH San Luis SRL c/ PEN y otro s/ proceso de conocimiento - ordinarios”, FMZ 61000002/2013/CA1-CS1 - originario.

reglamentaria —decreto-ley 1285/58— se agreguen a las personas que compongan la legación y a los individuos de su familia para suscitar su competencia originaria. Así, el solo carácter de diplomático y/o ser familiar del mismo, le proporciona al sujeto la legitimación necesaria en la vía originaria ante la Corte, cuando el artículo 117 solo menciona a los “embajadores, ministros y cónsules extranjeros”. Empero, la prerrogativa de la que gozan todos los sujetos mencionados deviene restringida en cuanto en su reglamentación se establece que solo podrá ser ejercida en las causas promovidas por su actuación pública.

Asimismo, en otra interpretación aditiva de la Corte Suprema, se ha ampliado la prerrogativa a favor de las personas que no obstante no revestir el carácter de embajadores, ministros o cónsules de Estados extranjeros, gozan de inmunidad o de privilegios diplomáticos por representar a entidades internacionales, sin que ello se encuentre previsto en la Constitución ni en la ley o reglamentación alguna. Fue así como, a la luz de que poseían la suficiente subjetividad, el máximo Tribunal comenzó a admitir que los diplomáticos de organizaciones internacionales y de otros sujetos del derecho público internacional, acreditados en el territorio en el país estén incluidos dentro de la instancia originaria.<sup>225</sup>

En definitiva, a todas luces resulta claro que la regla según la cual por su raigambre constitucional la competencia originaria de la Corte Suprema no es susceptible de ampliarse, restringirse o modificarse, no es tan estricta como parece y dista bastante de ser absoluta.

Eso lo demuestra con creces la cantidad de excepciones que a esa regla ha producido el mismo tribunal, alejándose de una interpretación literal de los preceptos de la Constitución, ya sea con el fin de conciliar prerrogativas (provincia - Estado Nacional o incluso materia federal), hacer prevalecer su rol institucional y preservar las autonomías locales (materia ambiental) o tener en mira los fundamentos de tales prerrogativas (materia de diplomáticos de sujetos del derecho público internacional).

Lo cierto es que de una u otra forma —ya sea por vía reglamentaria o por creación pretoriana— el Máximo Tribunal ha admitido entender en causas que no se encontraban contempladas en el artículo 117 CN.

Cabe preguntarse, entonces, si una adecuada interpretación de la Constitución Nacional permite considerar a la Ciudad de Buenos Aires aforada a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aun cuando no sea considerada una provincia, partiendo de la premisa que la Ley Fundamental es un todo coherente y armónico en el cual cada precepto recibe y

---

<sup>225</sup> Palacio de Caeiro, Silvia B., *Actualidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Competencia originaria y competencia federal. (II parte)*, La Ley 1998-B, 1204; Cita Online: AR/DOC/2484/2001. Referencia a CSJN, “Radziwill, Carlos”, del 13/05/1993.

confiere su inteligencia de y para los demás, de modo tal que ninguno puede ser estudiado aisladamente sino en función del conjunto, como parte de una estructura sistemática considerada en su totalidad<sup>226</sup>.

Para ello, es necesario tener en cuenta que de las normas constitucionales –tal como fueron analizadas en los capítulos precedentes– se desprende que la autonomía de la Ciudad se encuentra condicionada únicamente en cuanto resulte necesario para garantizar los intereses de la Nación mientras sea la Capital, por lo que es dable concluir que su autonomía es virtualmente tan amplia como la de las provincias.

Esa visión amplia de la autonomía fue la que inspiró a la mayoría de los constituyentes de 1994, como denota el Diario de Sesiones de la Convención y la doctrina; fue esa noción de amplitud la que guió a los constituyentes locales de 1996, tal como reseñáramos en los acápites III, V y VI del presente trabajo.

A la luz de la autonomía de la que fue investida por el convencional constituyente de 1994, no caben dudas de que la Ciudad Autónoma es un sujeto más de la relación federal; en palabras de Eugenio Zaffaroni, es uno de los entes federados.<sup>227</sup>

El desarrollo de sus instituciones ha puesto de manifiesto que ejerce su gobierno autónomo, así como sus facultades de legislación y jurisdicción. Aunque todavía queda camino por recorrer con relación a estas últimas para que se desarrollen en toda su plenitud, los avances en dicha dirección son innegables y –muy de a poco– algunos se han hecho concretos.

Muestra clara de los pasos dados a favor del pleno ejercicio de las facultades jurisdiccionales son los convenios de transferencia de competencias en materia penal de la Justicia Nacional Ordinaria a la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires a los que hicieramos referencia con anterioridad. También las leyes de fueros –25.230–, la relativa a delitos menores vinculados a narcóticos –ley 26.052– y la que atribuye competencia en delitos de evasión de tributos locales –26.735–, que ponen en pie de igualdad a las provincias y a la CABA.

También revelan esa tendencia las decisiones que adoptó el máximo Tribunal en los diversos tipos de conflictos de competencia entre la Justicia de la Ciudad y la Nacional Ordinaria de la Capital, o bien con la Justicia Federal que, en definitiva, redundaron en admitir las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires y, en muchos casos, tácitamente en aceptar que los tribunales locales se encuentran habilitados para aplicar los códigos de fondo pese a no encontrarse mencionada la Ciudad en el artículo 75, inciso 12 de la Constitución, puesto que esos pleitos no

---

<sup>226</sup> Fallos: 329:385; 315:71; entre otros.

<sup>227</sup> CSJN, Fallos 330:5279 (disidencia Ministro Zaffaroni).



podrían ser dirimidos sin aplicarlos.<sup>228</sup>

Otra muestra de reconocimiento puede hallarse en la causa “*Acumar s/ urbanización de villas y asentamientos precarios, legajo de actuaciones ocupación de predio sito en las calles Lafuente, Portela y Castañares, Villa Soldati, CABA s/ actuaciones elevadas por el Juzgado Federal de Quilmes*”<sup>229</sup>, del 29 de noviembre de 2011, en la que al referirse a actos de un tribunal de la Ciudad, la Corte destacó que “es doctrina de este Tribunal que las autoridades de una provincia, (entre las que se encuentran los jueces locales), no pueden trabar o turbar en forma alguna la acción de los magistrados que forman parte del Poder Judicial de la Nación (conf. “*Ponce*”, Fallos: 328:175, y sus citas)”, dando igual jerarquía, al menos nominalmente, a las autoridades judiciales de la Ciudad y las provinciales.

Claro está, una señal jurisprudencial contundente de que el camino correcto, en una recta interpretación de nuestra Carta Magna, es reconocer una autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en sentido amplio, es la postura adoptada de la Corte Suprema en el fallo “*Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus*”<sup>230</sup>, del 9 de diciembre de 2015, en el que los ministros Juan Carlos Maqueda y Ricardo Luis Lorenzetti, después de recordar que el artículo 8.º de la ley 24.588 era reglamentario del artículo 129 CN, y que su propósito era el de generar, gradualmente, un traspaso ordenado de distintas competencias nacionales a la órbita judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que los convenios de transferencia de competencias penales eran necesarios como base para que surta efecto la plena operatividad jurisdiccional de aquella, concluyeron que “...si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular status que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local”.

En ese contexto, expresaron “[q]ue transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional.”.

Dicha tesitura fue ratificada por la mayoría del Máximo Tribunal —en su nueva

---

<sup>228</sup> En este punto nos remitimos a lo sostenido en el apartado VII, relativo al Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>229</sup> CSJN, Fallos: 334:1458.

<sup>230</sup> CSJN, Fallos: 338:1517

composición— en las causas “*Nisman*”<sup>231</sup> de 2016, “*Sapienza*”<sup>232</sup> de 2017, “*Mizrahi*”<sup>233</sup>, “*José Mármol 824*”<sup>234</sup> y “*OS-Ostep*”<sup>235</sup> de 2018, así como también en la Acordada 4 de 2018.

Por ello, representaron un categórico reconocimiento de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires y, en definitiva, de su autonomía. No resulta indiferente que el cimero Tribunal de la Nación haya exhortado a los poderes públicos a actuar en pos del *pleno* ejercicio de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad. Ese aval al traspaso de la Justicia de la Nacional Ordinaria de la Capital Federal llevaba implícito, necesariamente, zanjar las interpretaciones contrapuestas en torno a los artículos 75, inciso 12 y 110 de la Constitución Nacional.

Fue así que aunque la decisión con relación al tema que nos ocupa se hizo esperar, llegó. Recién en 2019 la Corte Suprema cambió la postura fijada a partir del fallo “*Cincunegui*” y reafirmada en un sinnúmero de oportunidades, especialmente en “*GCBA c/ Tierra de Fuego, provincia de*”<sup>236</sup>, para de esa forma admitir su competencia originaria en una causa en la que resultan partes adversas la Ciudad de Buenos Aires y una provincia.

En el sentido expuesto, al momento de decidir en la causa “*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal*”, del 4 de abril de 2019<sup>237</sup>, la mayoría del supremo tribunal, consideró que con posterioridad al caso “*Nisman*” –donde “por implicación, esta Corte reconoció (...) que la Ciudad de Buenos Aires tiene una aptitud semejante a la de las provincias argentinas para ejercer plenamente la jurisdicción y, con ello, para realizar la autonomía que le fuera concedida por el art. 129 de la Constitución”<sup>238</sup>– había operado un cambio tal en los principios que informaron el precedente “*GCBA c/ Tierra de Fuego, provincia de*” que exigía reexaminar el modo de coordinar la plena autonomía jurisdiccional porteña con la prerrogativa de las provincias como aforadas a la competencia originaria, dando lugar así a un supuesto de excepción en los que la Corte se aparta de sus precedentes al fallar casos sustancialmente análogos y modifica su propia doctrina.

No es en vano remarcar que en este importante decisorio la mayoría aseveró que “los

---

<sup>231</sup> CSJN, “*N.N. y otros s/ averiguación de delito – damnificado: Nisman, Alberto y otros*”, CCC 3559/2015/16/5/1/RH8, sentencia del 20/09/16.

<sup>232</sup> CSJN, “*recurso de hecho deducido por el Ente Nacional de Comunicaciones en la causa ‘Sapienza, Matías Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro s/ acción de amparo’*”, del 21 de febrero de 2017.

<sup>233</sup> CSJN, Fallos: 341:32.

<sup>234</sup> CSJN, “*José Mármol 824 (ocupantes de .la finca) s/ incidente de incompetencia*”, competencia CFP 9688/2015/1/CA1-CS1, del 12 de junio de 2018.

<sup>235</sup> CSJN, “*OS-Ostep c/ Colegio San Ignacio de Loyola SRL s/ cobro de aportes o contribuciones*”, competencia CSS 50805/2015/CS1, del 10 de julio de 2018.

<sup>236</sup> CSJN, Fallos: 330:5279.

<sup>237</sup> CSJN, CSJ 2084/2017; con igual composición a la que tenía al momento de resolver “*Nisman*” en 2016.

<sup>238</sup> CSJN, “*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal*”, CSJ 2084/2017, del 4 de abril de 2019.

criterios interpretativos usuales referidos a la apertura de la jurisdicción originaria en los términos del art. 117 de la Constitución Nacional fueron creados por esta Corte en un tiempo anterior a 1994 y a la adopción del precedente ‘Nisman’. Es decir, cuando la única autonomía de gobierno que debía resguardarse era la reservada para las provincias en el art. 121 de la Constitución. Esos cánones respondían entonces a garantizar un orden institucional que excluía a la ciudad de Buenos Aires como participante del diálogo federal”, esto representa una cuestión no menor, ya que como se ha desarrollado en los apartados precedentes se trata de uno de los supuestos no previstos expresamente en el artículo 117 CN.

Por esa razón, entendieron que era el necesario despejar desigualdades o asimetrías de la Ciudad con las provincias, puesto que “se trata de un presupuesto esencial para la ‘armonía y respeto recíproco’ entre los estados (...) hoy extensivo a un nuevo participante del federalismo argentino cuyas instituciones incompletas no perdurarán en el tiempo”.

De esa forma, se afirmó que “el carácter estricto con el que esta Corte interpreta el art. 117 de la Constitución Nacional no debe ya postularse como un obstáculo para conceder a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el privilegio federal de litigar en instancia originaria. Por cierto que a lo largo de la historia ha rechazado la inclusión en esa competencia de supuestos distintos a los taxativamente mencionados en el art. 116, los cuales precisa el art. 117 de la Constitución Nacional. Sin embargo, ese rigor no debe llegar al punto de afectar la vigencia de otras normas constitucionales, como sería en este caso el art. 129”. Sobre este punto, es dable señalar que el Ministro Rosenkrantz –en su voto– especificó que si bien la Corte rechazaba la posibilidad de incluir en su competencia originaria supuestos distintos a los taxativamente previstos en el artículo 116 CN, ello no constituía una regla férrea, puesto que había procurado que ese rigor no llegase al extremo de afectar la vigencia de otras normas constitucionales.

Más aún, para concluir, en el voto mayoritario se expresó sin rodeos que “la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene el mismo puesto que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 116, 117 y 129 de la Constitución Nacional y art. 1º, inc. 1º de la ley 48 y art. 24, inciso 10 del decreto-ley 1285/58, ratificado por ley 14.467)”.

Entendemos, que a tenor de los términos y el desarrollo argumental empleado por el cimero Tribunal federal en el fallo referido precedentemente, si bien no fue unánime, la doctrina de su precedente será la que perdure. Es de esperar que la decisión de retomar el criterio asentado en el caso “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la Provincia del s/ ejecución*”

*fiscal*<sup>239</sup> se mantenga y más aún se extienda a supuestos en que no se trate de una causa donde sean partes adversas la Ciudad y una provincia, sino que tenga efectos sobre todos los supuestos en que es admitida una provincia en la instancia originaria, pero esto por el momento, es una duda a futuro<sup>240</sup>

Como advirtió Laplacette, “tanto la dignidad de la CABA, como el adecuado funcionamiento de nuestro sistema federal (y por qué no, la paz misma de la federación), exigían que aquella contara con un tribunal imparcial para canalizar sus conflictos con los restantes miembros de la federación. Ese es, en nuestro diseño constitucional, el papel de la Corte Suprema; y a partir de ahora el tribunal ha asumido en forma plena esa función”<sup>241</sup>, es que como bien concluyó Seijas, “se trata de una decisión acorde al estatus autonómico de la Ciudad de Buenos Aires afirmada en la Constitución Nacional hace 25 años”<sup>242</sup>.

## 2.1.- JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LA CIUDAD

Resulta interesante reseñar la jurisprudencia de los tribunales en la materia, puesto que en atención al largo tiempo en que se mantuvo inmutable el criterio de interpretación restrictivo de los artículos 116 y 117 CN con relación al Ciudad de Buenos Aires, ha dado lugar a muchas argumentaciones en favor de la defensa de la autonomía de la que la Ciudad fue dotada en el art. 129 CN.

Es preciso apuntar que con anterioridad a los pronunciamientos dados en las causas “*Corrales*”, “*Nisman*”, “*Sapienza*” y “*Mizrabi*”, en la doctrina<sup>243</sup> había sido reivindicado el criterio con el que la Corte Suprema resolvió el conflicto de competencia planteado en la causa “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la provincia del*”, así como también las disidencias de los ministros Argibay y Zaffaroni en los autos “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos*”, y de tal modo admitiendo que tramite ante su instancia originaria y exclusiva..

<sup>239</sup> CSJN, Fallos: 326:2479.

<sup>240</sup> Laplacette, Carlos J., *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el tribunal de la federación*, La Ley 15/04/2019, cita online: AR/DOC/898/2019.

<sup>241</sup> Laplacette, Carlos J., ob. cit.

<sup>242</sup> Seijas, Gabriela, *La Autonomía de Ciudad y la competencia originaria de la Corte*, ijudicial, 04/04/2019.

<sup>243</sup> Bidart Campos, Germán J. - Gil Domínguez, Andrés, *La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia y la Ciudad de Buenos Aires*, LA LEY2001-C, 730, cita online: AR/DOC/20727/2001; De Giovanni, Julio, *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Argentina*, Bs. As., 1999; Seijas, Gabriela, ob. cit.; Palacio de Caeiro, *La competencia originaria y la situación de la Ciudad ...*, cit., Zbar, Agustín, ob. cit.; Ugolini, Daniela, ob. cit.; Molicca Lourido, Cecilia, ob. cit.; Vázquez Marcelo Pablo, *La competencia originaria de la CSJN, la Ciudad de Buenos Aires y una cuestión capital*, LLCABA, 2011-octubre- 481, cita online: AR/DOC/3705/2011 y *El poder judicial como medida de la autonomía*, en, *Constitución de la Ciudad Autónoma...*, cit.; entre otros.

Por otro lado, aunque en marcada minoría, algunos tribunales de la Ciudad, al momento de decidir ante qué tribunales le correspondía litigar a la Ciudad de Buenos Aires cuando no puede hacerlo ante los propios, sostuvieron aquel entendimiento según el cual la Ciudad tendría derecho a acceder a la competencia originaria cuando en una causa su contraria —sea una provincia o el Estado Nacional o sus entes autárquicos— haga uso de la prerrogativa federal que le asiste<sup>244</sup>, pese a lo cual la Corte resolvió de modo invariable que dichas causas no correspondían a su competencia originaria.

Ahora bien, con motivo del reconocimiento de las plenas facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires efectuado por la Corte Suprema en “*Corrales*” y los fallos posteriores, más allá de que lo sostenido en esos fallos no modifica *per se* su inveterada doctrina con arreglo a la cual la Ciudad de Buenos Aires no es un sujeto aforado a su competencia originaria, en la jurisprudencia de la Justicia local de la Ciudad se verificó un cambio con relación al tema que nos ocupa.

En ese sentido, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad<sup>245</sup> al pronunciarse en los autos “*GCBA c/ PROFE - Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires s/ ejecución fiscal*”, expte. 179-2014/0, el 23 de diciembre de 2015, en los que se perseguía el cobro de facturas impagas en concepto de prestaciones médicas hospitalarias brindadas a los beneficiarios del programa en los términos de la ley de la local 2808, sostuvo que concurrían motivos novedosos que justificaban apartarse de los precedentes de la Corte Suprema que declararon su incompetencia originaria para conocer en causas análogas. En consecuencia, “*bajo la perspectiva que brinda el citado fallo `Corrales`*”, ordenó la remisión de los autos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 CN y en el artículo 24.1, primera parte, del decreto-ley 1285/58, ratificado por la Ley 14.467.

---

<sup>244</sup> Juzgado CAyT 15, v. gr. “*GCBA c/ Obra Social Dirección Nacional de Vialidad s/ ejecución fiscal*”, expte. 953988/0, del 06/04/2010; “*GCBA c/ Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego e islas del atl. s/ ejecución fiscal*”, expte. 970698/0, del 04/10/2011; “*Colace Catalina Noemi c/ GCBA y Ministerio de Seguridad s/ daños y perjuicios (excepto resp. medica)*”, expte. 37928/0, del 22/03/2012; Juzgado CAyT 20, v. gr. “*Casal Francisco R. y otros c/ Banco Ciudad de Buenos Aires y otros s/ daños y perjuicios*”, expte. 43969/0, del 08/08/2013; “*GCBA c/ Dirección de Obra Social de la Universidad de Buenos Aires s/ ejecución fiscal*”, expte. 63176-2013/0, del 15/09/2014; Cámara de Apelaciones CAyT, Sala I, “*GCBA c/ Ministerio de Salud de la Provincia del Chaco sobre ejecución fiscal – otros*” expte. 956672/0, del 11/11/2011; Sala III, “*GCBA c/ Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego e islas del atl. s/ ejecución fiscal*”, expte. 970698/0, del 05/08/2013; TSJCABA, voto de la juez Ana María Conde, “*GCBA y otros s/ otros procesos incidentales s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*”, expte. 9988/13, del 13/06/2014 y “*GCBA c/ Instituto Obra Médico Asistencial de Buenos Aires s/ eje. fisc. otros s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*”, expte. 10163/13, del 22/10/2014; entre otros.

<sup>245</sup> Con distinta integración que al resolverse la causa “*GCBA c/ Ministerio de Salud de la Provincia del Chaco sobre ejecución fiscal – otros*” expte. 956672/0, del 11/11/2011.

En causas sustancialmente análogas, las restantes dos salas de dicha Cámara de Apelaciones adoptaron idéntica postura, por mayoría. La Sala III –manteniendo el criterio que había sostenido con anterioridad aunque con distinta integración<sup>246</sup>– se pronunció en “GCBA c/PROFE BA [PROFE-Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires] s/ ejecución fiscal”, expte. B69735-2013/0, sentencia del 12 de abril de 2016, y la Sala II, con remisión al dictamen de la Sra. Fiscal ante la Cámara de Apelaciones, en la causa “GCBA c/ Ministerio de Salud Pública de la provincia del Chaco s/ ejecución fiscal” expte. 10787-2014/0, del 9 de agosto de 2016.

De igual forma, los Juzgados de Primera Instancia de dicho fuero se hicieron eco del pronunciamiento de la Corte Suprema en “Corrales” y los fallos que aplicaron esa doctrina. Por citar un ejemplo, se propició la competencia originaria del Máximo Tribunal en los autos “Cianciaruso Adriana Cristina c/ GCBA y otros s/ cobro de pesos”<sup>247</sup>, expte. 55644-2014/0, resolución del 29 de abril de 2016, en el que la actora demandó al Gobierno de la Ciudad y a la Universidad de Buenos Aires con objeto de que se los condene a abonarle una suma de dinero que según alegaba le adeudaban.

A su turno, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires se pronunció en la causa “GCBA c/ Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego e islas del atl. s/ ejecución fiscal - otros s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”,<sup>248</sup> el 19 de agosto de 2016. Sostuvo que tanto las provincias como la Ciudad de Buenos Aires son entes autónomos que integran, en pie de igualdad, el Estado Federal y que, más allá de la discusión sobre el alcance de la autonomía porteña, lo cierto es que ninguno de estos Estados locales prevalece por sobre los demás, sino que cada uno de ellos ejerce las potestades reconocidas en los artículos 121 a 129 CN dentro de su propio ámbito territorial, sin invadir el de los otros.

Sobre esa base, dado que en la causa intervenían dos Estados autónomos la Ciudad de Buenos Aires –sustancialmente parte actora– y la Provincia de Tierra del Fuego –sustancialmente demandada–, entendió que su conocimiento correspondía a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En su voto, la jueza Ana María Conde señaló que “...no obsta a lo expuesto precedentemente el hecho de que la Ciudad de Buenos Aires formalmente no sea una ‘provincia’ pues (...) la expresa consagración de la autonomía porteña con ‘facultades propias de jurisdicción’ determina que, en lo referido a la competencia judicial en los litigios con otras provincias, sea

---

<sup>246</sup> Cámara de Apelaciones CAyT, Sala III, “GCBA c/ Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego e islas del atl. s/ ejecución fiscal”, expte. 970698/0, del 05/08/2013.

<sup>247</sup> Juzgado CAyT 5. También se propició la competencia originaria de la CSJN en diversas ejecuciones fiscales en las que se perseguía el cobro de tributos locales a provincias o al Estado Nacional.

<sup>248</sup> TSJCABA, expte. 11162/14.

aplicable *analógicamente* la citada regla que establece la competencia originaria de la CSJN, para así resguardar el equilibrio del sistema federal”. Asimismo se expresó que “a esta altura del devenir histórico, y analizando no solo los lineamientos y espíritu de la reforma constitucional de 1994, sino también la forma en que la Ciudad de Buenos Aires ha adquirido y desarrollado en los hechos la autonomía amplia que le confiere el art. 129 CN, considero que no existen fundamentos jurídicos ni institucionales que impidan reconocerle a la Ciudad similares competencias y atribuciones a las que tienen las provincias, claro está con la —única— limitación de resguardar los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad sea capital de la Nación” (voto al que adhirió la juez Alicia E. C. Ruiz y compartió el juez Lozano).

De igual modo, el juez Luis Francisco Lozano en su voto puntualizó que “salvo el nombre de provincia y algunas restricciones menores, circunstanciales y provisorias a la luz de la Constitución, la Ciudad de Buenos Aires comparte con las provincias hermanas todos los atributos que hacen al otorgamiento de la jurisdicción originaria: es un estado federado, con facultades muy similares sino idénticas, tiene poder judicial y está obligada a tenerlo, su división de poderes queda afectada por el sometimiento a jueces externos tal como ocurre con cualquier provincia, y, por sobre todo, constituye la organización política de un pueblo a cuyos integrantes la Constitución Nacional reconoce los mismos derechos que a cualquier otro habitante del territorio nacional, derechos que no son efectivos mientras se insista en distinguirla de los demás estados federados”.

A lo expuesto, la juez Inés M. Weinberg añadió que lo contrario colocaría a la Ciudad de Buenos Aires en una situación de desigualdad jurídica respecto de las restantes provincias, negando su carácter constitucional de estado federado y obligándolo a tener que resolver sus controversias en extraña jurisdicción —no obstante contar con facultades jurisdiccionales propias— anulando uno de los elementos primordiales de la autonomía política.

Por su parte, el juez José Osvaldo Casás recordó en su voto que uno de los argumentos que llevaron al tribunal cimero a sostener que este tipo de juicios no correspondían a su competencia originaria en los autos “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos*” (Fallos: 330:5279, sentencia del 18 de diciembre de 2007), fue “que dada la extensión de las facultades jurisdiccionales otorgadas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el artículo 129 de la Constitución —‘poderes para resolver ciertas colisiones efectivas de derechos’—, aquellas no constituyen un obstáculo para que la Ciudad sea sometida a las jurisdicciones de las provincias y federal, de raigambre inequívocamente constitucional. Así, no tratándose de ‘causas civiles’ o no discutiéndose materia preponderantemente federal, los juicios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra las provincias debían tramitar ante las jurisdicciones provinciales”. Empero, destacó que a partir de

opinión vertida por los Ministros Lorenzetti y Maqueda *in re “Corrales”*, en diciembre de 2015, “[e]sta comprensión de la extensión de las facultades jurisdiccionales otorgadas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el artículo 129 de la Constitución —iguales a las de las provincias— priva de cualquier fuerza de convicción al argumento del Tribunal cimero en Fallos: 330:5279 (...) y torna plenamente vigentes los desarrollos de la jueza Argibay en su disidencia en dicho precedente para admitir la competencia originaria de la Corte en ese caso”.

Sumado a lo cual, el citado magistrado indicó que el estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires no es fruto de un proceso histórico, sino que también reconoce una realidad económica y sociológica, ya que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una de las jurisdicciones más densamente pobladas de nuestro país y aporta una porción importante del producto bruto interno nacional; por ello entendió que una decisión del Tribunal cimero que considerara aforada a la Ciudad Autónoma a su competencia originaria o, al menos, le permitiera litigar ante sus estrados cuando su contraparte fuera una provincia, “tendría la virtud de dar a los pueblos y a los estados (en particular, al pueblo —que también es el pueblo de la Nación— y al estado de la Ciudad) la misma dignidad y los mismos derechos que corresponden a los de las provincias que, en palabras de la propia Corte, integran junto con ellos una ‘*unión indestructible de estados indestructibles (Fallos: 178:9)*’”.

Con esos argumentos, entre otros, el tribunal rechazó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la sentencia que había confirmado la remisión de las actuaciones a la Corte Suprema de Justicia la Nación.

De lo expuesto es dable colegir que el Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires fue contundente y sin hesitación se pronunció —en forma unánime— a favor de que la causa tramitara ante la competencia originaria de la Corte Suprema Federal como forma de preservar la autonomía local.

Luego mantuvo dicha postura en los autos caratulados “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Ministerio de Salud de la Provincia de Salta s/ ejecución fiscal s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*”, expte. 12472/15, sentencia del 19 de agosto de 2016.

Lamentablemente una vez remitido el expediente a la Corte Suprema, al dictaminar la Sra. Procuradora, sostuvo que a su modo de ver los planteos realizados eran sustancialmente análogos a los ya resueltos por la Corte en “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos*”, sentencia del 18 de diciembre de 2007, publicado en Fallos: 330:5279, a cuyos fundamentos se remitió y, en consecuencia, opinó



que el proceso no correspondía a la competencia originaria de la Corte.<sup>249</sup>

Igual suerte siguieron todas aquellas causas remitidas al Tribunal cimero en las ya que dictaminó la Procuración Fiscal: la opinión fue adversa al reconocimiento de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad. En los casos análogos de cobro de facturas por prestaciones médicas hospitalarias, la Procuración se remite a lo dicho en la causa “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos*” de 2007, y, en los restantes, los dictámenes recuerdan que el Tribunal Supremo no puede asumir su competencia originaria y exclusiva sobre una causa si el asunto no concierne a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, no es parte una provincia, o no se dan las circunstancias que legalmente lo habilitan, de conformidad con el decreto-ley 1285/58 y que, en consecuencia, sobre tales bases la causa no corresponde a la competencia originaria puesto que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no es una provincia. La Sra. Procuradora Fiscal sostuvo que esa conclusión no se ve modificada por las consideraciones realizadas por la Corte en la causa “*Corrales*”<sup>250</sup>. El criterio señalado en los precedentes indicados es el que se mantiene<sup>251</sup>.

### 3.- SÍNTESIS

Entendemos que el criterio seguido por la Corte Suprema en 2019 y por los tribunales locales en los fallos reseñados precedentemente es el correcto.

Ello, por cuanto luego de la reforma de 1994 la ciudad de Buenos Aires goza de facultades jurisdiccionales de forma similar a las provincias, que por lo demás son inherentes al concepto jurídico de autonomía.

No es en vano recordar que los ministros Carlos Fayt, Augusto César Belluscio y Gustavo A. Bossert, en su voto en disidencia en la causa “*Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29/03/97*”, recordaron que el concepto constitucional de *autonomía* implica, por lo menos, “el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República,

---

<sup>249</sup> “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, provincia de s/ ejecución fiscal*”, CSJ 1614/2016, dictamen del 03/02/2017 (corresponde a los autos TSJCABA, “*GCBA c/ Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego e islas del atl. s/ ejecución fiscal - otros s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*”, expte. 11162/14).

<sup>250</sup> “*Cianciaruso Adriana Cristina c/ GCBA y otros s/ cobro de pesos*”, CSJ 785/2016, dictamen del 03/11/2016; “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Buenos Aires, provincia de s/ ejecución fiscal*”, CSJ 332/2016, dictamen del 03/11/2016 (corresponde a los autos caratulados en la jurisdicción local “*GCBA c/ PROFE - Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires s/ ejecución fiscal*”, expte. 179-2014/0); entre muchos otros.

<sup>251</sup> “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ ejecución fiscal*”, CSJ 2615/2017, dictamen del 08/05/2018.

dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por las formas exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientes del Gobierno Federal, de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes y otros estatutos con relación a todo otro asunto no comprendido entre los que la Constitución ha acordado al Gobierno Nacional...”. Y manifestaron que “no puede afirmarse que exista espacio autónomo, un territorio autónomo, o un gobierno autónomo sin una población que ejerza esa autonomía.”<sup>252</sup>

En ese marco, admitiendo que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia, de lo que se trata es de examinar, en el estadio actual de consolidación de sus instituciones autónomas y a los fines de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, si cuando la Ciudad es parte actora o demandada, puede, en las situaciones análogas a las que una provincia es parte, acceder a la competencia originaria de la Corte.

La autonomía de la Ciudad se encuentra únicamente condicionada en cuanto resulte necesario para garantizar los intereses de la Nación mientras sea la Capital de la República, de ahí que su autonomía es virtualmente tan amplia como la de las provincias.

Al respecto los jueces del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, Ana María Conde, Luis Francisco Lozano y José Osvaldo Casás, en una sentencia dictada el 27 de agosto de 2009 referida al juzgamiento de delitos creados con posterioridad a la ley 24.588 (desarmado y venta de autopartes), recordaron “la regla general según la cual asisten a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como propias, todas las facultades no delegadas a la Nación en el texto de la CN, ni retenidas o conservadas por el gobierno federal.”<sup>253</sup> Invertir los factores derivados de esa regla constitucional, para reconocerle a la Ciudad de Buenos Aires únicamente los poderes expresamente delegados por la Nación, implica subvertir el régimen de gobierno impuesto por el artículo 5º de la Constitución Nacional. Allí el constituyente dispuso que los estados federados ‘... dictarán para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional’.

Por lo demás, si bien pudo sostenerse en alguna oportunidad que los poderes del gobierno central habían sido delegados por las provincias por ser estas históricamente preexistentes a la organización nacional, no puede sostenerse que el término provincia no pueda extenderse a otros entes federados, a poco que se repare en que existen nueve estados provinciales que adquirieron dicho estatus en forma posterior a la sanción de la Constitución de 1853/60 y aun así

---

<sup>252</sup> CSJN, Fallos: 320:875 (considerando 9º).

<sup>253</sup> TSJCABA, “Ministerio Público –Fiscalía ante la Cámara con competencia en lo Penal, Contravencional y de Faltas I– s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Incidente de incompetencia en autos ‘NN s/ inf. art. 00– presunta comisión de un delito’”, expte. 6397/09.

fueron y son consideradas provincias en los términos de la Carta Magna –que por lo demás prevé la admisión de nuevas provincias; conf. art. 13–.

Así las cosas, más allá de la discusión sobre el alcance de la autonomía porteña, la Ciudad de Buenos Aires integra “...directamente el sistema federativo argentino conjuntamente con el gobierno federal y las provincias...”<sup>254</sup>. De acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires son entes autónomos que integran, en pie de igualdad, el Estado Federal. De la propia Constitución se desprende que “las relaciones de supra y subordinación no tienen cabida entre la Ciudad y las provincias, ya que no se concibe subordinación ni supremacía entre estos dos sujetos del federalismo.”<sup>255</sup> En consecuencia, ninguno de estos Estados locales prevalece por sobre los demás, sino que cada uno de ellos ejerce las potestades reconocidas en los artículos 121 a 129 de la Carta Magna dentro de su propio ámbito territorial, sin invadir el de los demás.

Por dicha razón, sostener sin discusión que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia y, en consecuencia, por no estar mencionada en los artículos 116 y 117 de la Constitución –que establecen la competencia originaria de la Corte Suprema–, aquellas previsiones no se le aplican, conduce a obligar a un ente federado a resignar su jurisdicción y anular uno de los aspectos centrales de su autonomía.

Cabe aquí recordar una clara expresión de nuestro Máximo Tribunal, “las facultades jurisdiccionales de las provincias (...) son inherentes al concepto jurídico de autonomía”.<sup>256</sup>

Al mismo tiempo, afirmar que no le corresponde la instancia originaria por no ser la Ciudad uno de los sujetos públicos mencionados en el artículo 117 de la Constitución Nacional, coloca a los habitantes de la Ciudad en una situación de inferioridad respecto de los ciudadanos de cualquier otra provincia, violando los principios nacidos del derecho de igualdad y acceso a la justicia.<sup>257</sup>

Resulta imprescindible, entonces, coordinar lo establecido en el artículo 129 CN con los preceptos de los artículos 116 y 117, para interpretar si el silencio que estas dos últimas normas guardan en torno de los asuntos en que es parte la Ciudad, obsta a incorporarla a los fines de la competencia originaria y exclusiva de la Corte.<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> Rosatti, Horacio D., *Status Jurídico de la Ciudad de Buenos Aires*, La Ley 2000-E, 165; cita *on line* AR/DOC/5631/2001.

<sup>255</sup> Ábalos, Gabriela, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales*, EDCO, 18/07/2014, N°13.527.

<sup>256</sup> CSJN, Fallos: 327:3610 (“Castillo, Ángel Santos c/ Cerámica Alberdi SA”, del 07/09/04)

<sup>257</sup> Zbar, Agustín, *La Corte Suprema...* ob. cit.

<sup>258</sup> Bidart Campos, Germán J. - Gil Domínguez, Andrés, *La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia y la Ciudad de Buenos Aires*, LA LEY2001-C, 730, cita online: AR/DOC/20727/2001.

Cabe recordar una vez más el debate previo a la sanción de la reforma constitucional de 1994. De allí se desprende que los convencionales pusieron de resalto que la ley declarativa de la necesidad de reforma había circunscripto de forma tal los artículos a revisar, y a tenor de ello se indicó que correspondía “alertar al intérprete de mañana que no podrá encontrar todas las repuestas a las posibles situaciones que puedan presentarse en la interpretación aislada de las disposiciones reformadas por esta Convención, sino que debe buscarlas a través de un análisis integral y sistemático del texto constitucional, sobre la base de la forma federal de estado adoptada por la Ley Fundamental, en la que cada una de las unidades políticas que integran el todo soberano, se encuentran en igualdad de condiciones con todas las demás. Esta igualdad, que constituye la base del sistema, es la que nos permite concluir que la autonomía de la ciudad de Buenos Aires se encuentra sujeta a los mismos condicionamientos a los que se ven sometidas las autonomías provinciales pero que, en igual medida, la primera tiene la misma extensión que la reconocida a la segunda”.<sup>259</sup>

Por eso, entendemos que la interpretación literal de los artículos 116 y 117 CN que sostuvo durante largos años la Corte Suprema en torno a la posibilidad de admitir a la Ciudad en su competencia originaria, en los supuestos análogos a los que una provincia es parte, se ajustaba solo parcialmente a la Constitución.

Lo cierto es que no hay razón que justifique que en algunos casos se interprete el artículo 117 CN “armónicamente” –provincia y Estado Nacional o entes nacionales; diplomáticos de organismos internacionales...– y en otros “literalmente” –provincia y CABA; CABA y Estado Nacional...–. El hecho que el artículo 117 no haya sido reformado en 1994 y, por ende, no mencione a la Ciudad de Buenos Aires, no significa que no deba ser interpretado a la luz de las reformas que se introdujeron en esa oportunidad.<sup>260</sup>

Hemos visto que la omisión en nombrar a la Ciudad en diversos artículos de nuestra Constitución ha sido dilucidada a la luz del estatus constitucional de este sujeto de la relación federal reconocido por el artículo 129 CN (arts. 75, incs. 2, 12, 110...), puesto que ningún artículo de la Ley Fundamental puede interpretarse aisladamente sino en forma coordinada con los demás, como tiene dicho nuestra Corte Suprema.

Es absolutamente cierto, y es loable que así sea, que la Corte está embarcada en un esfuerzo de limitar al máximo sus pronunciamientos con el propósito de lograr que “no sea tomada como una suerte de tercera instancia, condición que sin lugar a dudas se aleja por completo del

---

<sup>259</sup> Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, opinión del Convencional Constituyente De La Rúa, sesión del 1º de agosto de 1994, págs. 2764/2767.

<sup>260</sup> Sabelli, Héctor E., *Se perfila una nueva Corte...*, JA, 2006-III-26; citado en Zbar, Agustín, *La Corte Suprema...* ob. cit.

papel que le cabe en la dinámica de los poderes, caracterizado por ser el último resorte de interpretación constitucional de las normas y actos de gobierno”.<sup>261</sup>

En ese contexto, es posible entender que el Máximo Tribunal por la altísima función institucional que desempeña no pretendiera ampliar aún más su competencia originaria. Sin embargo dado que el principal motivo por el cual el constituyente instituyó esta competencia para entender en los asuntos en que una provincia es parte fue el de otorgarle una suerte de prerrogativa o privilegio fundado en la condición de Estado que tiene cada una de ellas, y por ello Joaquín V. González expresó que “su adjudicación a la Suprema Corte está fundada en la necesidad de establecer la más perfecta igualdad entre ellas, desde que ninguna puede ser a la vez juez y parte, como resultaría si sus propios tribunales pudiesen entender en su pleitos o querellas”<sup>262</sup>, no puede soslayarse que existen otros supuestos que son admitidos en la instancia originaria que no surgen del texto constitucional y bien podrían tramitar ante los tribunales federales inferiores.<sup>263</sup>

Será preciso replantear, entonces, toda la temática y establecer para la competencia originaria exclusiva solo aquellas causas que por la trascendencia de las instituciones en juego requieran el tratamiento del más alto tribunal de la Nación.

Por eso, como sostiene autorizada doctrina, “integrar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el cuádruple supuesto de competencia originaria, por analogía con los casos en que es parte una provincia, no viola la Constitución; (...) lo que más bien parece violarla es su exclusión. ¿Por qué? Porque como nuevo sujeto de la relación federal tiene el perfil que exige la interpretación actualizada de los arts. 116 y 117. Estas dos normas oriundas del texto histórico de la Constitución no pueden afectar ni ignorar el núcleo esencial del art. 129. El pasado debe asumir lo que como nueva realidad le proporciona el presente.”<sup>264</sup>

Una interpretación sustancialista, sistemática y evolutiva de la Constitución justifica considerar a la Ciudad de Buenos Aires aforada a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>265</sup> y una exégesis así es la que se desprende del cambio de criterio operado a

---

<sup>261</sup> Sabsay, Daniel E., *Nuevas vías procesales en materia ambiental creadas por el fallo “Mendoza” de la CSJN*, en Manili, Pablo (director), *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2010, tomo II, pág. 220.

<sup>262</sup> González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860) - actualizado por Quiroga Lavié, Humberto*, La Ley, Buenos Aires, 2001, pág. 577.

<sup>263</sup> En el capítulo VIII, referido a la Competencia Originaria y Exclusiva de la CSJN, señalamos que Haro discrepa con la procedencia de esta competencia en los casos que se suscitan entre una provincia y el vecino de otra o un ciudadano extranjero, y entiende que debería restringírsela sólo a los supuestos en que son partes dos o más provincias, o entre una provincia y el Estado federal o un Estado extranjero.

<sup>264</sup> Bidart Campos, G. - Gil Domínguez, A., ob. cit.

<sup>265</sup> TSJCABA, “GCBA c/ Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego e islas del atl. s/ ejecución fiscal - otros s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, expte. 11162/14, del 19/08/2016, voto del juez Lozano al que en lo citado adhirió el juez Casás.

partir del dictado del fallo “*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal*”, en 2019.

No es ocioso recordar que si bien es cierto que las palabras que emplea la Constitución deben entenderse en el sentido general y común mas no suponérselas superfluas, también es cierto que debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal y práctico, y nunca estrecho, limitado y técnico, de forma tal que en la aplicación práctica de sus disposiciones se cumplan cabalmente los fines que la informan.<sup>266</sup>

## **X.- CONCLUSIONES**

A lo largo de los distintos capítulos hemos visto que a partir de la sanción de la ley 24.309 —artículo 2º, inciso d, apartado f— y de la incorporación al texto de la Constitución Nacional del artículo 129, comenzó un nuevo camino constitucional en cuanto se reconoció a la Ciudad de Buenos Aires un perfil diferenciado del Estado Nacional, de las provincias y de los municipios.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del texto constitucional del art. 129 es un nuevo sujeto de federalismo con un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Se encuentra en un pie de igualdad con las provincias sin que exista entre ellas subordinación ni supremacía alguna entre ella y aquellas porque integran, en pie de igualdad, el Estado Federal.

De esta forma, en virtud de la autonomía de la que fue investida por el artículo 129 de la Constitución Nacional, la Ciudad de Buenos Aires integra directamente el sistema federativo argentino junto con el gobierno federal y las provincias.

Este sujeto que se incorporó a la relación federal en los términos citados tiene un régimen específico que se ubica en el título dedicado a los “Gobiernos de Provincias” lo que constituye un dato de especial relevancia para su interpretación. Se distinguió asimismo a la Ciudad de Buenos Aires de la Capital Federal con normas especiales para ambas.

Confirma este estatus de la Ciudad en el régimen federal, el reconocimiento de atribuciones tales como tener representantes en el Senado de la Nación conforme el artículo 54 CN y en la Cámara de Diputados de acuerdo con el artículo 45 CN, la participación en la coparticipación impositiva con la Nación y las provincias, y su representación en el organismo

---

<sup>266</sup> Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de interpretación constitucional*, 341 y ss; citado por Haro, Ricardo, *La competencia Federal*, ob. cit., pág. 299.

fiscal federal en virtud del artículo 75, inc. 2°. Otro dato importante es que puede estar sujeta a intervención federal, dispuesta por el Congreso en uso de la atribución conferida en el artículo 75, inciso 31 o por el Ejecutivo conforme el artículo 99, inciso 20 CN; lo que la asemeja claramente a una provincia, además de las atribuciones contenidas en el artículo 124. Sumado a ello, con la reforma constitucional quedó cristalizado que ya no es un territorio federalizado.

En definitiva, tal como fue desarrollado a lo largo de estas páginas, la autonomía de la Ciudad se encuentra únicamente condicionada en cuanto resulte necesario para garantizar los intereses de la Nación mientras sea la Capital de la República, de ahí que su autonomía sea virtualmente tan amplia como la de las provincias.

Sin embargo, pese a todo lo expuesto, la Ciudad de Buenos Aires todavía no ejerce en plenitud la autonomía de la cual fue dotada por el artículo 129 de la Constitución Nacional. Hemos visto cómo en materia de seguridad el traspaso de la Policía Federal al ámbito local se hizo esperar, otros temas como la jurisdicción a ejercer sobre el puerto de Buenos Aires aún se encuentran en ciernes, pero uno de los aspectos que, en gran medida, contribuye a que el despliegue de la autonomía porteña hasta ahora no se haya concretado en toda su magnitud es, sin duda, lo relativo al ejercicio de sus facultades de jurisdicción.

Con relación a estas últimas, señalamos los avances efectuados, la composición del Poder Judicial local, los conflictos de competencia que ha debido sortear e hicimos particular hincapié en la postura adoptada por el más alto tribunal de la Nación respecto del traspaso de la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal al ámbito de la Ciudad Autónoma.

En suma, de todos los puntos desarrollados se desprende que el reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, no ha sido una materia sencilla de abordar y lejos está de haber concluido, puesto que restan aspectos por definir.

En ese contexto, sin duda una de las mayores afrentas a la autonomía local surgía de la posición que seguía la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de competencia originaria.

Tal como expresó la ministra Carmen Argibay, en su disidencia en la causa “*Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos*”, de 2007, “interpretar que la ausencia de previsión constitucional específica obliga a ese Estado a resignar sus facultades propias de jurisdicción en favor de los tribunales de cualquier otra provincia con la que mantenga un litigio judicial, anula uno de los aspectos centrales de la autonomía política que tienen todos los estados que forman parte de la federación, a saber: la de no estar obligado a someterse al poder de otros estados miembros”.

La interpretación literal y restrictiva del artículo 117 CN que efectuó en un sinnúmero de causas, ha dado lugar a que se evidencie un preocupante conflicto con las pautas básicas de organización federal. Quizás el de mayor gravedad se da cuando en virtud de esa exégesis la resolución de controversias entre la Ciudad y las provincias o la Nación, vinculadas al derecho público local, no son admitidas en instancia originaria ante el Máximo Tribunal, obligando a que causas que deben ser resueltas por aplicación de normas porteñas, como puede ser el cobro de un gravamen local o el reclamo por el pago de servicios hospitalarios tramiten ante tribunales provinciales o federales de primera instancia. La única forma de conciliar las prerrogativas autonómicas de la Ciudad, con la imposibilidad de los tribunales provinciales y de los tribunales federales para aplicar derecho público local de la Ciudad y con las prerrogativas jurisdiccionales de las provincias y del Estado Nacional, es sustanciar dichas acciones en la instancia originaria.

En el marco de nuestro esquema federal, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires solo pueden ser demandadas ante los tribunales de sus propias jurisdicciones, o bien de la Nación de constatarse un supuesto de competencia federal, pero no pueden ser juzgadas ante los tribunales de otra provincia sin que medie consentimiento para ello, puesto que implica sin más una situación de inferioridad o subordinación.

Corresponde entonces abogar por la solución más equitativa a fin de no lesionar la igualdad institucional que la CABA merece, como sujeto del federalismo, al igual que las provincias.

No es posible pasar por alto que la negación de las facultades propias de los sujetos del federalismo, como serían las provincias y la Ciudad, importa desconocer la igualdad entre pares; esa igualdad que exige reconocer iguales gobiernos para personas iguales y con idénticos derechos a los de sus vecinos.<sup>267</sup>

Por ello resulta imperioso efectuar una interpretación armónica, coordinada y coherente de la letra de los artículos 116 y 117 junto con la manda contenida en el artículo 129 que permita que la Ciudad resulte aforada a la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema en los supuestos análogos a los que una provincia es parte.

Como sujeto de la relación federal, el estatus de la Ciudad exige una interpretación actualizada de los artículos 116 y 117, cuyos textos no formaron parte del “Núcleo de coincidencias básicas” (conf. arts. 1 y 2, ley 24.309), por lo que el poder constituyente reformador estaba impedido de modificarlos para hacerlos compatibles con el artículo 129. Por eso entendemos que

---

<sup>267</sup> TSJCABA, “Ministerio Público –Fiscalía ante la Cámara con competencia en lo Penal, Contravencional y de Faltas I– s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Incidente de incompetencia en autos ‘NN s/ inf. art. 00– presunta comisión de un delito’”, expte. 6397/09.



esas dos normas del texto histórico de la Constitución no pueden tornarse en un impedimento a la plena vigencia del artículo 129.

Sostener lo contrario, resulta opuesto al espíritu propio de la Constitución que en palabras de su intérprete final, es un todo coherente y armónico en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás, de modo tal que ninguno puede ser estudiado aisladamente sino en función del conjunto, como parte de una estructura sistemática considerada en su totalidad<sup>268</sup>.

Así el silencio de los artículos 116 y 117 con relación a la Ciudad de Buenos Aires, debe cubrirse con la integración proveniente de valorar lo que hoy surge del artículo 129<sup>269</sup>. Para salvaguardar los preceptos constitucionales es imperioso coordinar los previstos en los artículos 116, 117 y 129, para concluir en la admisión de la Ciudad de Buenos Aires en la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema que los dos primeros reglan.

Ello se enmarca en que el reclamo de la Ciudad por el pleno reconocimiento de su estatus autonómico no es una vaga expresión de deseos. En última instancia, como sostuvo el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, se trata de “una tarea en que aún queda un largo camino por recorrer para hacer realidad la directiva constitucional en cuya virtud los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puedan definir, sin tutelajes, sus propias instituciones políticas y jurídicas como el alcance de sus competencias a partir de la premisa de que la Nación, tanto ayer como hoy, ha propendido, y propende, a dar un trato igualitario a todos los Estados subnacionales, evitando discriminaciones odiosas que alienen la idea de que conviven en su seno hijos e hijastros ...” (voto de los doctores José Osvaldo Casás, Ana María Conde y Luis F. Lozano)<sup>270</sup>.

El categórico reconocimiento de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires y, en definitiva, de su autonomía, efectuado por la Corte Suprema desde el dictado del fallo “*Corrales*” en diciembre de 2016, luego reafirmado en las causas “*Nisman*”, “*Sapienza*”, “*Mizrahi*”, “*José Mármol 824*”, “*OS-Ostep*”, en la Acordada 4 de 2018 y posteriormente cristalizado en “*Bazán*” y “*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia*”, conlleva un paso importante más para alcanzar la plena vigencia de la Constitución Nacional.

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires con la amplitud que fue reconocida por la reforma de 1994, cuyo estatus jurídico fue pensado primero como Ciudad y luego, en segundo lugar, como Capital de la República, contribuye a la consolidación de principios republicanos y

---

<sup>268</sup> CSJN, Fallos: 329:385; 315:71; recientemente *in re* “*Viñas, Pablo c/ EN - M Justicia y DDHH s/ indemnizaciones - ley 24043 - art- 3*”, CAF 047871/2016/CS001, del 22/05/2018; entre otros.

<sup>269</sup> Bidart Campos, G. - Gil Dominguez, A., ob. cit.

<sup>270</sup> TSJCABA, “*Abriata, Alberto Luis s/ inf. art. 89 CC s/ denuncia*”, expte. 5407/07, sentencia del 14/09/07.

federales contenidos en la Constitución y a los objetivos del Preámbulo que justifican la existencia de la Nación: constituir la unión nacional, afianzar la justicia y consolidar la paz interior.

En cambio, sostener una autonomía restringida para la Ciudad de Buenos Aires, no hace más que afectar el equilibrio que alimenta las relaciones federales y, de esa forma, erosionar, el sistema de Estado adoptado por nuestra Constitución Nacional.

En virtud de las consideraciones realizadas, cabe concluir que las realidades que se presentan a partir del reconocimiento de la Ciudad de Buenos Aires como “Ciudad Autónoma” deben ser abordadas desde una interpretación renovada, armónica, coordinada y coherente.

Como corolario, entendemos que el tema planteado por las proyecciones que evidencia lejos está de ser un simple conflicto de competencia, puesto no caben dudas de que obligar a la Ciudad de Buenos Aires a resignar sus facultades de jurisdicción anula uno de los aspectos centrales de su autonomía.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Ábalos, María Gabriela**, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales y jurisdiccionales actuales*, en Palacio de Caero, Silvia, directora, *Competencia Federal*, Ed. La Ley, Buenos Aires, noviembre de 2012.

**Ábalos, María Gabriela**, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales* - [EDCO, (18/07/2014, nro 13.527)].

**Ábalos, María Gabriela**, *Aspectos en torno a la Ciudad de Buenos Aires en la Constitución Nacional*; en Dardo Pérez Guilhou y Felipe Seisdedos, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*; t.II; Dist. Ed. Depalma, Mendoza, 1995; págs.421 y sigs.

**Alberdi, Juan Bautista**, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Librería Platero SRL, Buenos Aires, 1991, pág. 219.

**Alfonsín, Raúl R.**, *Núcleo de coincidencias básicas*, La Ley, 1994-D, 824 - Derecho Constitucional - Doctrinas Esenciales, tomo I, 01/01/2008, 873.

**Alterini, Juan Martín - Presti, Daniel Agustín**, *La Justicia Nacional Ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuestiones institucionales, jurídicas y constitucionales*, La Ley 19/03/2010, 19/03/2010, 1 - LL 2010-B, 976.

**Badeni, Gregorio**, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª ed. actualizada y ampliada, La Ley, Buenos Aires, 2006, t. I.

**Basterra, Marcela y Herrera Bravo, Dante Javier**, *El status jurídico de las Comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, en LLCABA2011 (diciembre), 599.

**Basterra, Marcela I.**, *El traspaso de la Justicia Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, veinte años después*. En Carta de Noticias de la Procuración General de la CABA, julio 2016.

**Basterra, Marcela I.**, *Reflexiones sobre el avance de la transferencia de la Justicia Nacional Ordinaria a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. En *La voz judicial*, Colegio de Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y funcionarios del Poder Judicial de la CABA, diciembre 2017.

**Bidart Campos, Germán J. - Gil Domínguez, Andrés**, *La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia y la Ciudad de Buenos Aires*, LALEY2001-C, 730, cita online: AR/DOC/20727/2001.

**Bidart Campos, Germán J.**, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*”, Ediar, Buenos Aires, 2000, tomo I-A; 2003 tomos II.A y IV.

**Bielsa, Rafael y Garber, Carlos A.**, *La transferencia a la Ciudad de Buenos Aires de la función judicial de los tribunales nacionales con competencia ordinaria (problemas y soluciones)*, La Ley, 1997-A, 133.

**Bidegain, Carlos M.**, *Curso de Derecho Constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, t. III.

**Dalla Vía, Alberto**, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1996.

**De Gallo, Orlando J.**, *Las comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*; en Sabsay, Daniel (director) y Manili, Pablo (coord.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2010, tomo 4, pág. 1020.

**De Giovanni, Julio**, *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Argentina*, Buenos Aires, 1999.

**Díaz, Mariana**, *El Tribunal Superior de Justicia y el control mixto de constitucionalidad*, en Basterra, Marcela I. (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay...[et al]*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017, pág. 1183 y sigs.

**Ekmekdjian, Luciana**, *La Competencia Originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, en Manili, Pablo (director), *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2010, tomo III, pág. 312 y sigs.

**Ekmekdjian, Miguel Ángel**, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1999, tomo V.

**Gelli, María Angélica**, *La Constitución Estatuyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, publicado en: La Ley 1997-B, 1022, cita online: AR/DOC/6152/2001.

**Gelli, María Angélica**, *La Ciudad de Buenos Aires: Una autonomía en construcción*, LA LEY2006-F, 1028, cita online: AR/DOC/3490/2006.

**Gelli, María Angélica**, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 4ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2008.

**Gil Domínguez, Andrés**, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1994-2004) - [EDCO, 2004-558]*

**Gil Domínguez, Andrés**, *Constitución de la ciudad de Buenos Aires: naturaleza y alcances normativos*, La Ley, 1997-D, 1131.

**González, Joaquín V.**, *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860) - actualizado por Quiroga Lavié, Humberto*, La Ley, Buenos Aires, 2001.

**Gullo, Hernán**, *La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. La ley Cafiero es inconstitucional*, La Ley 22/04/2010, 1.

**Gusmán, Alfredo Silverio**, *Un objetivo que debe ser común: afianzar el sistema judicial*, publicado en La Ley, Sup. Act. 03/06/2010, 1.

**Haro, Ricardo**, *La competencia federal*, 2ª edición, Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, 2006.

**Hernández, Antonio María**, *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997.

**Hernández, Antonio María**, *La Descentralización del Poder en el Estado. La ciudad autónoma de Buenos Aires y los Municipios*, en Albanese, Susana (obra colectiva) *Derecho Constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004.

**Hernández, Antonio M. y Barrera Buteler, Guillermo** (coordinadores), *Derecho Público Provincial*, 2da. Ed.; Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.

**Hernández, Antonio María**, *La Ciudad de Buenos Aires*, en Hernández, Antonio M. y Barrera Buteler, Guillermo (coordinadores), *Derecho Público Provincial*, 2da. Ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011

**Hernández, Antonio María**, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, Editorial Jusbaire, Ciudad de Buenos Aires, 2017, pág. 35.

**Laplacette, Carlos J.**, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el tribunal de la federación*, La Ley 15/04/2019, cita online: AR/DOC/898/2019.

**Manili, Pablo**, *El sistema de Derechos en la Constitución de la Ciudad*, en *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, dirigida por Bidart Campos, Germán J. y Gil Domínguez, Andrés, La Ley, Buenos Aires, 2001, pág. 187.

**Manili, Pablo Luis**, *Establecimientos de utilidad nacional: artículo 75, inciso 30 de la Constitución Nacional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004.

**Manili, Pablo** (director), *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2010.

**Marienhoff, Miguel**, *La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994*, en ED. 164-1113.

**Molica Lourido, Cecilia**, *Organización y competencia del Poder Judicial de la Ciudad*, en Basterra, Marcela I. (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay... [et al]*, Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017

**Morello, Augusto**, *La Corte Suprema de Justicia de la Nación y un doble blindaje*, La Ley, 2006-B, 597, comentando "Barreto".

**Obarrio, Ángeles - Cortelezzi, Juan Agustín**, *La Ciudad de Buenos Aires, a 17 años de la reforma constitucional de 1994: el poder judicial hoy*. En Fuentes Contreras, Edgar Hernán, Abreu de Medeiros, Bernardo (coordinadores), *Perspectivas Iberoamericanas de asuntos constitucionales*, Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2012, pág. 13 y sigs.

**Palacio de Caeiro, Silvia B.**, *Actualidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Competencia originaria y competencia federal. (I parte)*, La Ley 1998-B, 952; cita online: AR/DOC/21342/2001

**Palacio de Caeiro, Silvia B.**, *Actualidad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Competencia originaria y competencia federal. (II parte)*, La Ley 1998-B, 1204; cita online: AR/DOC/2484/2001.

**Palacio de Caeiro, Silvia B.**, *Corte Suprema de Justicia de la Nación. Competencia originaria y competencia federal. (II parte)*, La Ley 1998-B, 1204; cita online: AR/DOC/2484/2001.

**Palacio de Caeiro, Silvia B.**, *La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, La Ley 2003-F, 630; cita online: AR/DOC/11069/2003.

**Palacio de Caeiro, Silvia B.**, *Actualidad en la jurisprudencia de la CSJN en materia de competencia originaria*, LA LEY2006-C, 171; cita online: AR/DOC/1439/2006.

**Palacio de Caeiro, Silvia B.**, *Competencia originaria, provincia y federalismo*, Sup. Const. 2010 (agosto), 05/08/2010, 107, cita online: AR/DOC/5200/2010.

**Palacio de Caeiro, Silvia B.**, *La competencia originaria y la situación de la Ciudad de Buenos Aires*, La Ley 2008-B, 343; cita online: AR/DOC/768/2008.

**Pulvirenti, Orlando D.**, *Fortaleciendo la autonomía de la CABA en tiempos de transferencias*, publicado en: LLCABA2017 (diciembre), 7; cita online: AR/DOC/1691/2017.

**Quiroga Lavié, Humberto**, *Constitución de la Nación Argentina*, cuarta edición actualizada, Zavalía, 2007.

**Recondo, Ricardo**, *Sobre el traspaso de la justicia, el respeto a las instituciones y la seguridad jurídica*, publicado en La Ley 08/03/2010, 08/03/2010, 1 - LA LEY2010-B, 1293; cita online: AR/DOC/950/2010.

**Reiriz, María Graciela**, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Eudeba, 1996.

**Reiriz, María Graciela**, *El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN*, conferencia brindada 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, publicado en ADA Ciudad.

**Risso, Guido**, *El derecho federal en la nueva condición jurídico política de la Ciudad de Buenos Aires*, en Carnota Walter (director) y otros, *Derecho federal: sus implicancias prácticas*; Ed. Grun, Buenos Aires, 2005.

**Rosatti, Horacio D.**, *Status Jurídico de la Ciudad de Buenos Aires*, La Ley 2000-E, 165; cita online AR/DOC/5631/2001.

**Rosatti, Horacio**, *Tratado de Derecho Municipal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2001, t. IV

**Rosatti, Horacio**, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. II, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2011.

**Rosatti, Horacio**, en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay... [et al]*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

**Sabelli, Héctor E.**, *La competencia originaria de la Corte Suprema y el caso de la Ciudad de Buenos Aires*, Abeledo Perrot n°2001234.

**Sabsay, Daniel A.**, *La Ciudad de Buenos Aires y la reforma constitucional*, LL. Boletín Actualidad, 9 de mayo de 1995, págs.1/4.

**Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M.**, *La Constitución de los Argentinos, Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, 4ª ed., Errepar, 1997.

**Sabsay, Daniel (director) - Manili, Pablo (coordinador)**, *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2010.

**Sabsay, Daniel E.**, *Nuevas vías procesales en materia ambiental creadas por el fallo “Mendoza” de la CSJN*, en Manili, Pablo (director), *Tratado de Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2010, tomo II, pág. 220.

**Sabsay, Daniel Alberto**, *Principios Fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución Porteña*, en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay... [et al]*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

**Sagüés, Néstor P.**, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Astrea, Buenos Aires, 1996.

**Sagüés, Néstor Pedro**, *Elementos de Derecho Constitucional*, tomo 2, 2da. ed., Ed. Astrea, Buenos Aires, 1997.

**Schafrik de Núñez, Fabiana H.**, *Las etapas de la autonomía de la ciudad*, en *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2010, tomo 4, pág. 939.

**Schinelli, Guillermo Carlos**, *Reseña histórico-constitucional de la Ciudad de Buenos Aires - [EDCO, 2007-278]*

**Seijas, Gabriela**, *Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires*, La Ley, Sup. Act. 15/03/2012, 15/03/2012, 1.

**Seijas, Gabriela**, *La Autonomía de Ciudad y la competencia originaria de la Corte*, ijudicial, <https://ijudicial.gob.ar/2019/la-autonomia-de-la-ciudad-y-la-competencia-originaria-de-la-corte/>, 04/04/2019.

**Spota, Alberto**, *Jurado de Enjuiciamiento: función e integración, causales y procedimiento de remoción*, en Basterra, Marcela I. (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay... [et al]*, Editorial Jusbaire, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

**Ugolini, Daniela**, *Los conflictos de competencia en la Justicia Contencioso Administrativa y Tributaria de la Ciudad, siguiendo la jurisprudencia de la Corte*, publicado en: Sup. Adm.2010 (agosto), 269; Cita Online: AR/DOC/5219/2010.

**Vázquez, Marcelo Pablo**, *La competencia originaria de la CSJN, la Ciudad de Buenos Aires y una cuestión capital*, en: LLCABA2011 (octubre), 481; cita online: AR/DOC/3705/2011

**Vázquez, Marcelo Pablo**, *El poder judicial como medida de la autonomía*, comentario al Título Quinto, Poder Judicial de la CCABA, en Basterra, Marcela I. (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, edición comentada /comentarios de Daniel Alberto Sabsay...[et al]*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017, pág. 1121.

**Vivo, Gustavo A.**, *La Ciudad de Buenos Aires y la competencia originaria de la Corte*, La Ley 12/03/2008, 12/03/2008, 4 - LA LEY2008-B, 256; cita online: AR/DOC/604/2008.

**Zbar, Agustín**, *La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, LA LEY2006-F, 1016, cita online: AR/DOC/3458/2006.

**Zbar, Agustín**, *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, en Sabsay, Daniel (director) - Manili, Pablo (coordinador), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2010, tomo 4, pág. 952.