

# LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ana Salvatelli

Palacio Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, ex Casa de Gobierno, Bolívar 1



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura

**JUS  
BAI  
RES**  
EDITORIAL



**La autonomía de la Ciudad de Buenos  
Aires en la jurisprudencia de la Corte  
Suprema de Justicia de la Nación**

Ana Salvatelli



[www.editorial.jusbaires.gob.ar](http://www.editorial.jusbaires.gob.ar)  
editorial@jusbaires.gob.ar  
fb: /editorialjusbaires  
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]  
+5411 4011-1320



Sello  
**Buen  
Diseño**  
argentino

Salvatelli, Ana  
Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación /  
Ana Salvatelli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Jusbaire, 2019.

Libro digital, PDF - (Colección Autonomía Porteña)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-768-068-3

1. Autonomía Municipal. 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3. Fallos de la Corte.  
I. Título.  
CDD 342.09

© Editorial Jusbaire, 2019

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Res. Nro. 543-2018

#### **Consejo Editorial**

Presidenta:

Vanesa Ferrazzuolo

Miembros:

Alberto Maques

Alejandro Fernández

Lidia Ester Lago

Carlos F. Balbín

Silvina Manes

Alejandra García

#### **Editorial Jusbaire**

Edición: Francisco Berreta

Corrección: Daniela Donni, Mariana Palomino y Julieta Richiello

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Carla Famá y Esteban J. González

Fotografía de tapa: Facundo Broto

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Saira* del tipógrafo argentino Héctor Gatti para la fundidora Omnibus-Type y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires**  
Consejo de la Magistratura

## **Autoridades 2019**

### **Presidente**

Alberto Maques

### **Vicepresidente**

Alejandro Fernández

### **Secretaria**

Lidia Ester Lago

### **Consejeros**

Raúl Alfonsín

Silvia Bianco

Vanesa Ferrazzuolo

Anabella Hers Cabral

Darío Reynoso

Marcelo Vázquez

### **Administrador General**

Luis Hernando Montenegro



# ÍNDICE

Presentación .....	13
<b>Capítulo I. Ciudad de doble identidad</b>	
<b>Reseña histórica (de la fundación a la consagración como capital)</b> .....	19
Las dos fundaciones.....	19
Buenos Aires virreinal.....	21
Buenos Aires municipio.....	24
La “cuestión capital” .....	26
Crisis del modelo jurídico institucional.....	30
<b>La consagración como Ciudad Autónoma en la reforma constitucional de 1994</b> .....	32
Consensos de cara a la reforma: el Pacto de Olivos.....	32
La Ciudad en la Convención Constituyente.....	34
El estatus de Ciudad Autónoma en la Constitución reformada	37
Autonomía porteña, impacto en el federalismo.....	39
La Ley N° 24588 y los declarados intereses federales en el territorio.....	45
La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la cláusula de subordinación.....	48
<b>Perspectivas actuales de la autonomía porteña</b> .....	50
Policía de seguridad.....	51
Facultades de jurisdicción.....	52
Servicios públicos.....	57
Actividades registrales.....	58
<b>Reflexión final</b> .....	61
<b>Capítulo II. Fallos fundacionales</b>	
<b>Introducción</b> .....	65

Siete sentencias que inauguran la autonomía porteña .....	65
“Gauna” .....	65
“MCBA c/ ENCoTel” .....	71
“Cincunegui” .....	72
“Fisco Nacional” .....	74
“Rodríguez” .....	75
“GCBA c/ Chubut” .....	77
“GCBA c/ Tierra del Fuego” .....	77
Premisas para una posición refractaria .....	82
Premisa uno: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es una provincia .....	82
“GCBA c/ EN (DGI)” .....	84
“GCBA c/ Ferrocarriles” .....	84
“GCBA c/ Propietario” .....	85
“GCBA c/ Entre Ríos” .....	86
Premisa dos: la Ley N° 24588 reglamenta el artículo 129 de la Constitución Nacional .....	88
Premisa tres: la Ley N° 24588 es constitucional .....	90
Premisa cuatro: la Nación conserva respecto de la Ciudad todas las atribuciones no delegadas (principio de los poderes residuales) .....	90
Premisa cinco: Estatuto organizativo, no Constitución .....	92
<b>Capítulo III. Fallos sobre facultades de legislación</b>	
<b>Facultades de legislación</b> .....	97
Cinco sentencias sobre facultades legislativas .....	99
“Asociación Teleradiodifusoras Argentina y otro” .....	99
“Rizzo” .....	101
“Fiscalía General Cámara Nac. Apel. Comercial” .....	102
“GCBA c/ Bottoni” .....	105
“Baudean” .....	106
Dos sentencias innovadoras (CNCAF Y TSJ CABA) .....	107



“Ministerio Público Fiscal CABA” .....	108
“Fornaguera Sempe” .....	109

#### **Capítulo IV. Fallos sobre facultades de jurisdicción**

<b>Facultades de jurisdicción</b> .....	117
Primera etapa (de 2000 a 2015): deslinde de competencias jurisdiccionales locales y nacionales .....	121
Competencia de la justicia local .....	121
“Niella” .....	121
“GCBA c/ Parra” .....	123
“Currao” .....	123
“Muchnik” .....	126
“Sa Edgardo Jesús Gonzalo” .....	127
“Rogust S.A.” .....	128
“Lotártaro” .....	130
“Mondragón” .....	131
“Fiorito” .....	132
“L, E.R.” .....	133
Competencia de la justicia nacional .....	135
“GCBA c/ Soto” .....	135
“Auditoría Educativa Diálogos S.R.L.” .....	136
“Meza Araujo” .....	138
“Jaime” .....	141
“Cons. de Prop. Montiel” .....	144
“Insaurralde” .....	145
“GCBA c/ Obra Social del Ministerio de Educación” .....	146
“Dobal” .....	147
“Zanni” .....	147
Segunda etapa (2015 hasta la actualidad): el carácter transitorio de los juzgados nacionales ordinarios .....	149
“Corrales” .....	149
“NN y otros” .....	150

“José Mármol” .....	151
“OS-Ostep” .....	154

### **Capítulo V. Fallos sobre servicios públicos**

<b>Servicios públicos</b> .....	159
Reseña jurisprudencial .....	160
“Metrovías SA c/ Tiferes” .....	160
“Aguas Argentinas” .....	161
“Metrovías” .....	162
“Consortio de Propietarios Calle Rep. Árabe Siria” .....	164
“Styma” .....	165
“NSS SA” .....	166

### **Capítulo VI. Fallos sobre poder de policía**

<b>Poder de policía</b> .....	171
Tres sentencias de la CSJN .....	174
“Fundación Acceso Ya” .....	174
“Styma” .....	175
“Casino Buenos Aires” .....	176
Jurisprudencia local .....	178
“Aeropuertos Argentina 2000 SA” .....	178
“Correo Oficial de la República Argentina SA” .....	179
“Hipódromo Argentino de Palermo SA” .....	181

### **Capítulo VII. Fallos sobre juegos de azar**

<b>Juegos de azar</b> .....	185
Reseña jurisprudencial .....	185
“Dándolo” .....	185
“Alicia Olivera” .....	186
“Alimena” .....	188
“Gallardo” .....	188
“Giachino” .....	190

“Casino Buenos Aires” .....	191
Actualidad del régimen jurídico .....	192
<b>Capítulo VIII. Fallos sobre medioambiente y vivienda</b>	
<b>Medioambiente y vivienda</b> .....	197
La causa “Mendoza” y sus derivaciones para la CABA .....	197
Declaración de competencia. Alcances de la intervención en la instancia originaria. Medidas ordenatorias.....	199
Sentencia definitiva.....	202
Límite a la intervención de la justicia local.....	203
Límite a las obligaciones impuestas a la Ciudad por el juez a cargo de la ejecución de la sentencia.....	204
Demoras en la relocalización y la afectación del derecho a la salud.....	206
El derecho a la vivienda digna de la mano del fallo “Q.C.” .....	207
<b>Capítulo IX. Fallos sobre consumo</b>	
<b>Consumo</b> .....	213
Reseña jurisprudencial .....	213
“Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires” .....	213
“Correo Oficial” .....	218
“Mizrahi” .....	219
El futuro de la jurisdicción en materia de consumo .....	220
<b>Capítulo X. Fallos sobre cuestiones electorales</b>	
<b>Cuestiones electorales</b> .....	227
Reseña jurisprudencial .....	230
“Gauna” .....	230
“Partido Justicialista Distrito Capital Federal” .....	232
“Olmos” .....	235
Un pronunciamiento del TSJ CABA .....	236
<b>Bibliografía</b> .....	241



# Presentación

Hace diez años hice una investigación sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación vinculada a la Ciudad de Buenos Aires.<sup>1</sup> Intentaba saber cuál había sido la postura del Tribunal como intérprete último del artículo 129 de la Constitución Nacional, que como sabemos, consagró para dicha Ciudad un gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción.

El interés estaba puesto en que más allá del profundo debate doctrinario acerca de los alcances de esa disposición –que persiste hasta nuestros días–,<sup>2</sup> la Corte se constituía en un actor fundamental para definir el quicio de esta novedad institucional y del andamiaje legal (Ley N° 24588) y constitucional (Constitución de la CABA) construido sobre ella. Se trata, en definitiva, de la intérprete final de la Constitución y de los derechos que consagra, y su misión incluye también el equilibrio entre los poderes del Estado y en las relaciones entre el gobierno central y los estados provinciales, en cuanto árbitro de esas disputas.<sup>3</sup> Ejerce un control de revisión jurisdiccional de superlegalidad que es jurídico, pero de vastas y profundas connotaciones políticas; el control de constitucionalidad es esencialmente control político, y cuando se impone frente a los otros detentadores del poder, es en realidad una decisión política.<sup>4</sup>

---

1. Salvatelli, Ana, *Facultades de jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires: la autonomía negada*, 1er Premio del concurso “Premio Formación Judicial 2008”, categoría “Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad” (Jurado integrado por los Dres. Atilio Alterini, Susana Cayuso y Juan Octavio Gauna), del Consejo Académico del Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (publicado en AA. VV., *Premio Formación Judicial 2008. Autonomía Porteña y facultades de jurisdicción*, Buenos Aires, Eudeba, 2009, p. 29 y ss.). Ver asimismo nuestro trabajo “Perfiles de la autonomía de la CABA en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, un lustro después”, en AA. VV., *15 años del Centro de Formación Judicial*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014, p. 357 y ss.

2. Lo abordamos en la Introducción.

3. Carrió, Alejandro, *La Corte Suprema y su independencia. Un análisis a través de la historia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996, pp. 20 y 21.

4. Haro, Ricardo, *La competencia federal*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 35.

Por eso entendí que la toma de posición de la Corte Suprema sobre la autonomía porteña –inevitablemente ideológica<sup>5</sup> incidía en las decisiones de los restantes actores involucrados en el proceso institucional iniciado con la reforma constitucional de 1994. Así recorrí alrededor de treinta fallos en los cuales, de modo más o menos explícito, y hasta por omisión a veces,<sup>6</sup> podía vislumbrarse aquella posición.

La conclusión a la que llegué fue que su postura sobre la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en general, y en particular sobre sus facultades de jurisdicción, era refractaria.

Al efecto postulé, a partir de relacionar la doctrina que emergía de los fallos investigados, cinco premisas sobre las que entendí se sustentaba esa posición negatoria, a saber: 1) que la Ciudad de Buenos Aires no era una provincia argentina, ni podía ser equiparada a tal incluso, para ser aforada ante la Corte en instancia originaria; 2) que sus poderes nacían de la expresa delegación constitucional y por ende no eran originarios ni previos como los de las provincias; 3) que la Ley N° 24588 era reglamentaria del artículo 129 de la Constitución Nacional; 4) que dicha ley supera el test de constitucionalidad; y finalmente, 5) que la norma fundamental de la Ciudad se limitaba a un Estatuto organizativo, en los términos del texto constitucional, de rango supuestamente menor que el de una Constitución.<sup>7</sup>

Como anticipé, me detuve especialmente en las facultades de jurisdicción porteñas, limitadas a las materias contravencional y de faltas y contencioso administrativo locales, tal y como lo prevé el artículo 8 de la Ley N° 24588. La postura más férrea en este sentido negaba incluso que la Ciudad pudiera alguna vez aplicar los códigos de fondo, tomando en cuenta la omisión que el artículo 75 inc. 12 incurre al respecto, al no mencionar a la Ciudad entre las jurisdicciones que aplican dichos códigos.

Lo cierto es que los años transcurridos desde aquella investigación han traído nuevos aires para la autonomía, no sólo desde el punto de

---

5. Bianchi, Alberto B., *Control de Constitucionalidad*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2ª ed., 2002, p. 224.

6. Al igual que en esta oportunidad, los fallos reseñados –con escasas excepciones– resuelven cuestiones de competencia, no de fondo, y muchas veces en remisión al dictamen del Procurador General. Creemos, no obstante ello, que su interés podrá apreciarse en el desarrollo de la obra.

7. En la presente obra el tema se aborda en el capítulo “Fallos fundacionales”.

vista del ensanchamiento de sus competencias a partir de los convenios celebrados con la Nación, sino también, en lo que aquí importa, desde el cambio que se advierte en la posición del Máximo Tribunal, proclive a la aceptación plena del estatus concedido por la Constitución Nacional a la Ciudad. Por eso en la presente obra vuelvo sobre la misma fuente.

Se reseñan alrededor de ochenta fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los que la CABA tiene un rol específico, no ya desde la negación de la autonomía como tal, sino desde la materia sobre la cual se pronuncian, aprovechando la perspectiva que brinda según el aspecto de la autonomía de que se trate.

Así, las facultades de legislación, jurisdicción, servicios públicos, poder de policía, juegos de azar, consumo, medio ambiente y vivienda y facultades electorales, constituyen capítulos específicos en los que se reseñan los fallos vinculados, conjuntamente con los aportes de la doctrina y en algunas ocasiones, la jurisprudencia local.

El recorrido de la obra comprueba que los anillos de crecimiento de una cultura constitucional no se generan de un día para otro, que requieren de largo aliento y mucha paciencia, y evolucionan con una técnica de avanzar por pasos.<sup>8</sup>

Con tal objetivo, la visión jurisprudencial del Máximo Tribunal que pretende aportarse con este trabajo, constituye un aporte invaluable que cimienta las interpretaciones a futuro, en las que radica la suerte del cumplimiento último del mandato constitucional de los convencionales de 1994.

---

8. Häberle, Peter, “La Constitución Federal de la Argentina: desde la cultura”, *La Ley, Suplemento Actualidad*, 30/04/2009, p. 1.





# **Capítulo I**

## **Ciudad de doble identidad**



## Reseña histórica (de la fundación a la consagración como capital)

La característica original de la ciudad de Buenos Aires es la de su doble identidad. Ella es al mismo tiempo ciudad autónoma y capital federal.

Creemos que esta doble identidad es la pieza clave para comprender su historia, y en la actualidad, el real alcance de la autonomía porteña, ya que todo lo que en tal carácter le es negado, obedece al hecho de ser ciudad capital, a los intereses que el gobierno federal debe garantizar localmente mientras esta continúe siendo su sede.

Un breve recorrido nos permitirá ubicarnos en los albores de esa realidad, para llegar después a las connotaciones actuales del diseño institucional de la Ciudad de Buenos Aires.

### Las dos fundaciones<sup>9</sup>

Pedro de Mendoza llegó a estas tierras al frente de una expedición integrada por treinta y dos mayorazgos y muchas mujeres. Aunque estaba prohibido, algunas de ellas se embarcaron con disfraz y conservaron siempre el traje varonil.

Ingresó por el Río de la Plata y siguiendo siempre hacia arriba aspiraba a llegar al Pacífico. Por Paseo Colón, hacia el sur, luego Almirante Brown, sobre esa avenida, poco antes de llegar a la Vuelta de Rocha, entre, justamente, Pedro de Mendoza, Palos y Lamadrid, se hallaría el sitio de la fundación, ahí estaría la primera manzana original de “Santa María del Buen Aire”, fundada por Pedro de Mendoza el 3 de febrero de 1536.

Don Pedro fue un gran señor, un magnífico señor, un andaluz suntuoso y linajudo, imaginativo y farolero. Murió trágicamente en la

---

9. Seguimos aquí a Larreta, Enrique, *Las dos fundaciones de Buenos Aires*, Buenos Aires, Colección América, editorial Sopena Argentina, 1949, también Mujica Láinez, Manuel, *Los Porteños II*, Buenos Aires, editorial El Elefante Blanco, 1998, p. 9 y ss.

carabela Magdalena, de regreso a España, en junio de 1537. Según las crónicas, arrojaron su cuerpo a la mar.

Muy poco después, “Santa María del Buen Aire”, o “Buenos Aires” como ya escribían algunos, era un lugar próspero en el que mandaba Ruiz Galán. Sin embargo, a finales de 1541, Domingo Martínez de Irala des pobló la naciente ciudad y mandó a quemar las casas y hasta la nave encallada en la orilla, como consecuencia del hostigamiento indígena y la pobreza de las tierras, vacías de metales preciosos y alejadas de los centros más poblados de la América colombina.

Pasaron cuarenta años hasta la llegada de Juan de Garay, quien llevó a cabo la segunda y definitiva fundación el 11 de junio de 1580, cuando la denominó “Ciudad de la Santísima Trinidad del Puerto de Santa María de los Buenos Aires”, título que le fue otorgado por ejecutoria del rey de España Felipe V. Garay había partido de la ciudad de Asunción del Paraguay y atravesado Santa Fe, acompañado por muchos jóvenes criollos laboriosos, agricultores, soldados y la primera mujer que se estableció, Ana Díaz. Empezaron con él el orden y el provecho. Ya no se buscaban riquezas; al conocerse lo que deparaba la geografía, se quería ocupar el territorio y frenar la expansión portuguesa.

Según las crónicas de la época, con equidad, precisión e inteligencia partió y repartió solares y huertas; acá la Plaza, allá el Fuerte y la Iglesia Mayor, todo a buena distancia del Riachuelo para que no la alcanzaran los tiros de la artillería. Ya Buenos Aires quedaba fundada definitivamente.

Como el suelo era llano, sin el menor accidente, se trazaron de norte a sur, de este a oeste, calles perpendiculares y las viviendas empezaron a fabricarse años después, ajustándose a un tipo tradicional (castizas, andaluzas, sevillanas). Una ciudad de casas bajas y de adobe, de rústicos revoques, coronadas por ligeras tejavanas y sólo interrumpida de trecho en trecho por uno que otro cimborrio o soledoso campanario.<sup>10</sup>

La colonización estuvo signada desde el inicio por un carácter ciudadano, ya que el primer acto estaba constituido por la fundación de la Ciudad, lo que quedaba simbolizado en la erección del árbol o rollo de

---

10. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, *Cuadernos de Buenos Aires XII – Evolución Urbana de la Ciudad de Buenos Aires (Breve síntesis histórica hasta 1910)*, Buenos Aires, 2<sup>da</sup> ed., 1972, p. 12.

la justicia en la plaza mayor y la consiguiente constitución del Cabildo, como órgano de la comunidad local.<sup>11</sup>

Se fundaba bajo el modelo de la cuadrícula urbana: en el centro una plaza donde se ubicaban el cabildo y la iglesia y en el lugar preferente, la cruz y el rollo, símbolos exteriores del poder espiritual y temporal de la nueva población.<sup>12</sup>

Las dos fundaciones, tan diferentes una de otra, le dejaron para siempre a la ciudad su doble sello. Su historia sería en adelante conflicto o concierto de esas dos cualidades.<sup>13</sup>

## Buenos Aires virreinal<sup>14</sup>

Para los europeos, América apareció como un continente vacío, sin población y sin cultura. Así se constituyó esa mentalidad fundadora: se fundaba sobre la nada, sobre una naturaleza que se desconocía, sobre una sociedad que se aniquilaba, sobre una cultura que se daba por inexistente. La ciudad era un reducto europeo en el medio de la nada. Dentro de ella debían conservarse celosamente las formas de la vida social de los países de origen, la cultura y la religión cristianas y, sobre todo, los designios para los cuales los europeos cruzaban el mar: crear sobre la nada una nueva Europa.<sup>15</sup>

Buenos Aires fue el último virreinato creado por España. En sus comienzos formaba parte de la Gobernación del Río de la Plata, dependiente del Virreinato de Perú, con capital en Asunción, pero la in-

11. Dromi, Roberto, *Ciudad y Municipio. Gerenciamiento y gobernabilidad local*, Buenos Aires, ed. Ciudad Argentina, 2007, p. 129.

12. Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y provincias*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 232.

13. Larreta, E., *op. cit.*, p. 62.

14. Losa, Néstor O., *El Derecho Municipal en la Constitución vigente*, Buenos Aires, editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1995, p. 288 y ss. Ver también Hernández, Antonio M., *Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 169, y del mismo autor, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del Federalismo Argentino*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017, p. 17 y ss.; y Dromi, *op. cit.*, pp. 140, 153, 217 y ss.

15. Romero, José Luis, *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2<sup>da</sup> ed., 2004, pp. 66 y 67.

mensidad de dicho territorio motivó su partición en dos: una parte permaneció bajo jurisdicción de Asunción y el resto quedó bajo dependencia de Buenos Aires, la cual por primera vez asumía la condición capitalina que nunca volvería a ceder.

El Virreinato vio la luz en dos etapas. Primero por la Real Cédula del 1 de agosto de 1776 se lo creó provisionalmente y se le confirió a Pedro de Cevallos los títulos de “Virrey, Gobernador y Capitán General de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra, Charcas y de todos los Corregimientos, Pueblos y Territorios a que se extiende la jurisdicción de aquella Audiencia”. Al año siguiente, por Real Cédula del 27 de octubre, se creó el Virreinato del Río de la Plata en forma definitiva, designándose a Juan José de Vértiz Virrey titular y a la ciudad de Buenos Aires como su capital.

El nuevo Virreinato se fundó en razón de la creciente importancia estratégica y económica del Plata, unida a la necesidad de dotarlo de una organización política y administrativa que le permitiera hacer frente a los avances portugueses en su frontera terrestre y a las ambiciones inglesas sobre las costas patagónica y fueguina, así como sobre las islas del Atlántico Sur.<sup>16</sup>

Su ubicación portuaria le dio un notorio auge comercial a la población estable que, rápidamente, se fue incrementando en cifras no esperadas ni imaginadas por las autoridades.

Cevallos fue creando instituciones que serían esenciales para la gobernabilidad del Virreinato, cuya extensión era muy grande y heterogénea. A su continuador, Vértiz, le cupo una tarea gubernativa trascendente en la promoción de actividades educativas, comerciales, la realización de obras y hasta tuvo la fama de fomentar esa “ciudad de las luces”, como todavía hoy se la identifica.

Jerarquizada como capital virreinal, requirió como tal una estructura burocrática: la Aduana, la Audiencia, el Consulado.

El Cabildo, también llamado “Justicia”, “Regimiento” o “Junta Capitular” por la multiplicidad de funciones a su cargo, fue la institución del gobierno español en América que tradujo más fielmente el desenvolvimiento de las comunidades locales. Se considera la célula madre

---

16. Boneo, Martín F. y Jaime, Juan Cruz, *El Intendente olvidado de Buenos Aires. Biografía de D. Martín Boneo y Villalonga*, Buenos Aires, Letemendia, 2013, p. 39.

de la arquitectura institucional americana, porque se presenta estrechamente vinculado a la fundación de las ciudades y poblaciones.

Se erigía un cabildo en cada ciudad y tenía un gobierno colegiado, con tres categorías de funcionarios: los alcaldes, los regidores y demás especiales que adquirirían su título por nombramiento del rey, del virrey o gobernador, o bien por la venta de oficios. Un requisito para ser miembro del Cabildo era ser vecino y tener casa poblada y abierta en el lugar.

El Cabildo tenía a cargo el gobierno y la administración de los asuntos locales; era un organismo colegiado con múltiples funciones, como proyectar ordenanzas de buen gobierno, fijar los impuestos, establecer disposiciones edilicias, policiales, de abasto, otorgar tierras, administrar mercados, etcétera.

La caída de su poder se asocia a la instalación del régimen intencional (ocho gobernaciones/intendencias) por la creación, a través de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782, de Juntas Municipales encargadas de vigilar la agricultura, el comercio, la explotación de bosques y minas, el cuidado de caminos, puentes y calzadas, y la limpieza de las calles, plazas y edificios; pudiendo también interponer el intendente su autoridad en materia de justicia. Es decir que las competencias de policía, hacienda y justicia, otrora ejercidas por el Cabildo, pasaron a manos de las nuevas autoridades.

Con el Reglamento de Libre Comercio de 1778, se acentuó la misión portuaria de la Ciudad y comenzó su vinculación con las corrientes de comercio e inmigratorias. Ya por esos tiempos se advertía que su prosperidad como ciudad portuaria, significaba la decadencia del interior y viceversa.<sup>17</sup>

En definitiva, en la ciudad convivieron desde siempre potestades virreinales y otras estrictamente locales. Por un lado el virrey, en cuanto representante directo del rey en la colonia, era la máxima autoridad del inmenso territorio virreinal. Por el otro, en cuanto ciudad, Buenos Aires debía poseer instituciones y autoridades que resolvieran los conflictos propios de los habitantes locales, incluyendo la justicia local, los servicios y todas las áreas propias de lo que hoy compete a un ayuntamiento.

---

17. Hernández, Antonio M., *La Ciudad Autónoma...*, op cit., p. 19.

## Buenos Aires municipio

La primera ley orgánica municipal para Buenos Aires fue el decreto del entonces Director Provisorio de la Confederación Argentina, Justo José de Urquiza, del 2 de septiembre de 1852, dictado en el interregno entre el Acuerdo de San Nicolás (1852) y la etapa constituyente de 1852/53. Era su intención que sirviera de referencia para que las provincias lo utilizaran en la estructuración de sus municipios, y a partir de ello se diera el progreso de villas y ciudades.<sup>18</sup>

En el considerando segundo, el decreto establecía que “el régimen municipal está en el interés de toda la Nación porque no se puede conseguir armonía con las diferentes partes de un todo, si no se funda el orden en cada una de ellas”.<sup>19</sup>

Poco después, el 6 de mayo de 1853, la misma Convención Constituyente actuando como Congreso Nacional, dictó la Ley Orgánica Municipal para la Ciudad de Buenos Aires, que reprodujo casi literalmente el decreto de Urquiza.<sup>20</sup>

Es que el cuidado de los asuntos locales en una ciudad de las dimensiones de Buenos Aires requería de una atención que no podrían dedicarle el Congreso ni el presidente con la asiduidad necesaria. Por ello se consideró que a ellos se les confiaba el gobierno político de la capital (establecer su régimen orgánico, las contribuciones de los vecinos, el régimen electoral, la ley de procedimientos en sus tribunales, la creación de juzgados, etc.), pero resultaba posible, a la vez, 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 pre-

18. Losa, Néstor O., *op. cit.*, p. 291.

19. Dromi, *op. cit.*, p. 176.

20. Hernández, *op. cit.*, p. 182.



sidente 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.<sup>21</sup>

La norma sustancial que previó esta delegación fue la Ley Orgánica Municipal N° 1260, de 1882, que rigió por largos años con los avatares propios de la particular situación porteña y su cambiante entorno político. El intendente era designado por el Poder Ejecutivo nacional, con acuerdo del Senado (requisito que dejó de requerirse en años posteriores) y removido por aquel.

Con respecto al órgano deliberativo local la Ley previó un concejo electivo. En cambio, la Ley N° 2675, de 1889, estableció una comisión de vecinos designada por el Presidente con acuerdo del Senado, hasta que la Ley N° 2760, de 1890, retornó al concejo electivo. El presidente de la Plaza, en 1915, disolvió por decreto el cuerpo deliberativo. Posteriormente el Congreso sancionó las leyes N° 10240, de 1917, y N° 12266 de 1935, con el sistema de concejo electivo. El presidente Castillo, en 1941, volvió nuevamente a disolver el órgano deliberativo.

En 1956 el gobierno de la Nación restableció la Ley N° 1260 de 1882, cuyo régimen fue modificado por la Ley N° 16897, dictada en 1966.

Finalmente la Ley N° 19987 orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de 1972, estableció el sistema que rigió hasta la constitución de las autoridades de la flamante Ciudad Autónoma tras la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

En los fundamentos de la LOM (Ley Orgánica Municipal) se afirma, en referencia a Buenos Aires, “que no es una creación del legislador nacional sino una entidad socio-cultural que desde 1580 es anterior a todo ordenamiento jurídico”.<sup>22</sup>

Esta ley dispuso que “la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires como persona jurídica pública estatal, ejerce el gobierno y la administración de la ciudad de Buenos Aires” (art. 1), reconoció con amplitud sus competencias (art. 2), estableció como órganos de gobierno el Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo y los consejos vecinales (art. 3), reguló la justicia municipal de faltas (art. 50 y ss.) y el Tribunal Fiscal (art. 67 y ss.) y contempló lo atinente a los recursos económicos del municipio (Título III), entre otras disposiciones.

21. Schinelli, Guillermo C., *Reseña histórico-constitucional de la Ciudad de Buenos Aires*, El Derecho Constitucional, 2007, p. 278.

22. Losa, *op. cit.*, p. 291.

## La “cuestión capital”<sup>23</sup>

Se atribuye a Rivadavia el primer intento por lograr que un territorio sirviera de capital, de sede de las autoridades nacionales con exclusiva jurisdicción sobre el mismo.

Su posición al asumir como Presidente consistía en “dar a todos los pueblos una cabeza, un punto capital que regle a todos y sobre el que todos se apoyen”, pero ella pronto encontraría sus límites.

Es que despertó las críticas de quienes estaban en contra del centralismo y defendían, además, la integridad de la provincia de Buenos Aires. Dos posiciones que indicaban, a su vez, dos maneras de entender la organización política.

Fue igualmente sancionada, en 1826, la Ley de Capitalización de Buenos Aires<sup>24</sup> que declaró a la Ciudad de Buenos Aires y a una zona contigua Capital del Estado.

Sin embargo, esta ley no tuvo efectiva vigencia ante el fracaso de la gestión presidencial y las divergencias entre el propio Rivadavia y el gobernador Las Heras. El conflicto entre quienes abogaban por un poder central fuerte ya conocidos como “unitarios” y quienes lo rechazaban (“federales”) desembocó en el fracaso del gobierno de Rivadavia y, poco después, en la conformación de un orden político descentralizado al estilo de una confederación.

La cuestión capital volvió a tener protagonismo a partir de la definición por una república federal alcanzada después del triunfo de Urquiza sobre Rosas en 1852 y la sanción de la Constitución Nacional.

En efecto, en 1853, esta última estableció la capital de la Confederación en la ciudad de Buenos Aires (art. 3).<sup>25</sup> Adoptada ya una organización que suponía un compromiso entre un poder central y las soberanías provinciales, resultaba necesario definir la sede del

23. Sabato, Hilda, *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2008, p. 263 y ss.; Creo Bay, Horacio D., “La situación jurídica de la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista del Régimen de la Administración Pública*, RAP, N° 194, p. 82.

24. Se reproduce el texto de la norma en la obra de Hernández, Antonio M., *op. cit.*, p. 20, que disponía, en lo que aquí importa: “Art. 1: La Ciudad de Buenos Aires es la capital del Estado; Art. 2: La capital, con el territorio que abajo se señalará, quedará bajo la inmediata y exclusiva dirección de la legislatura nacional y del presidente de la República”.

25. “Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la Ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de Confederación por una ley especial” (art. 3).

primero. Este tema, aparentemente sencillo, daría lugar a sucesivas disputas a lo largo de casi treinta años.

Debido a la ruptura de Buenos Aires con la confederación, el gobierno de Urquiza se trasladó a la ciudad de Paraná, declarada capital provisoria. Para ello se federalizó, en 1854, toda la Provincia de Entre Ríos, la cual recuperó sus poderes provinciales en 1858, salvo Paraná. Buenos Aires sanciona para sí la Constitución de 1854, proclamándose Estado independiente.<sup>26</sup> Esta situación duró hasta que, luego de la guerra civil librada en Cepeda en 1859, la Provincia de Buenos Aires, derrotada en el campo militar, se incorporó formalmente a la Confederación.

Los jefes de ambos ejércitos, Urquiza y Mitre, suscribieron el 11 de noviembre de aquel año el Pacto de San José de Flores, por el que acordaron que la Constitución sancionada en Santa Fe fuera revisada por una convención provincial convocada al efecto, la cual indicaría las reformas necesarias. Estas serían consideradas, a su vez, por una asamblea nacional, a la que concurriría Buenos Aires, por un número de diputados proporcional a su población. Una de esas modificaciones consistió, precisamente, en sustraer del texto constitucional la fijación del lugar de asiento de las autoridades federales, cuya decisión se difirió al Congreso Nacional, “previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse” (art. 3). Así se gestó y concluyó la reforma de 1860 a la Constitución Nacional de 1853.

Durante el transcurso de 1863 se dictaron dos leyes.<sup>27</sup> La primera, que no fue aceptada por la Legislatura provincial, federalizaba todo su territorio y preveía que al año siguiente el Congreso determinaría la capital permanente, repitiendo de este modo la línea ideológica de 1826. Ante el rechazo de esta ley, el presidente Mitre resolvió no insistir. Consultó, en cambio, a la Legislatura provincial invitándola a dar su opinión sobre alguna combinación que hiciera posible la unidad nacional. Como consecuencia de la respuesta se sanciona la segunda ley, que fijaba la residencia de las autoridades nacionales en el municipio de la ciudad de Buenos Aires bajo los términos y en las condiciones ofrecidas por la Legislatura provincial, hasta que se estableciera la capital permanente de la Nación, es decir, en forma provisoria. La

26. De Giovanni, Julio, *La Ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, p. 21.

27. Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., *Poder Judicial y Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1995, p. 26.

difícil y precaria convivencia de autoridades nacionales y provinciales determinaría nuevos enfrentamientos.

Recién dos décadas después, en 1880, el alzamiento de Carlos Tejedor contra el presidente Avellaneda fue sofocado violentamente y permitió el tratamiento legislativo de la cuestión Capital Federal.

Se narran los sucesos señalando que en la mañana del lunes 21 de junio de 1880, dos ejércitos de unos 5000 hombres cada uno se enfrentaron en las puertas de la ciudad de Buenos Aires, en Puente Alsina y los Corrales. Pelearon durante más de diez horas sin descanso. El combate había empezado a las cuatro de la madrugada, con un ataque sorpresa por parte de las fuerzas del Ejército Nacional, que aprovecharon la oscuridad de la noche para trasladarse por tren y a caballo desde sus campamentos en los alrededores de la ciudad hasta el lugar donde descansaba un importante destacamento de la Guardia Nacional de la provincia de Buenos Aires. Fuerzas de infantería, caballería y artillería se trenzaron en la batalla, que algunas horas después se desplazó a la meseta de los Corrales, ya dentro de los límites de la ciudad. A eso de las dos de la tarde, todo había terminado. De mil a dos mil víctimas, entre heridos y muertos, fue el luctuoso saldo del combate. Ambos lados reclamaban la victoria: los nacionales habían avanzado en sus posiciones y apretado el sitio a la ciudad; los rebeldes habían aguantado la carga impidiendo la ocupación del casco urbano. Sin embargo, ese fue un enfrentamiento decisivo y pocos días más tarde los contendientes negociaron un acuerdo de paz que constituyó, para los rebeldes, un acta de derrota.<sup>28</sup>

Así, ese mismo año, la Ley nacional N° 1029<sup>29</sup> establecía:

Art. 1: Declárase Capital de la República, al municipio de la Ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales. Art. 2: Todos los establecimientos y edificios públicos situados en el Municipio quedarán bajo la jurisdicción

28. Sabato, *op. cit.*, p. 13.

29. R. N., Tomo 19, 1980, pp. 301-302. Disponible en: [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar). En el mensaje que acompañó a la ley, el presidente saliente, Nicolás Avellaneda, enfatizó que “la Capital en Buenos Aires es el voto nacional, porque es la voz misma de la tradición y la realización bajo formas legales del rasgo más característico de nuestra historia” y “es también la única solución en la verdadera acepción de la palabra, y ante los intereses presentes, porque da estabilidad y crea confianza, mientras que cualquiera otra solución proyectándose con sus consecuencias en lo desconocido, infunde sospechas o recelos y engendra peligros”. Concluyendo su discurso, aseveró: “No hay conducta más suicida ni egoísmo peor entendido que el que niega a su Patria los verdaderos remedios de subsistencia o de desarrollo”, *op. cit.* en el voto del juez Vázquez, Fallos CSJN: 320:85, “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29-3-97”, 07/05/1997.

de la Nación, municipales pierdan por esto su carácter; Art. 3: El Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Monte de Piedad, permanecerán bajo la dirección y propiedad de la Provincia, sin alteración de los derechos que a esta correspondan; Art. 4: La Provincia mantendrá igualmente la administración y propiedad de sus ferrocarriles y telégrafos, aunque empiece su arranque en el Municipio de la Ciudad, conservando asimismo la propiedad de los demás bienes que tuviese en él; Art. 5: La Nación tomará sobre sí la deuda exterior de la Provincia de Buenos Aires, previos los arreglos necesarios; Art. 6: El Gobierno de la Provincia podrá seguir funcionando sin jurisdicción, en la Ciudad de Buenos Aires, con ocupación de los edificios necesarios para su servicio, hasta que se traslade al lugar que sus leyes designen; Art. 7: Mientras el Congreso no organice en la Capital la Administración de Justicia, continuarán desempeñándola los juzgados y Tribunales provinciales con su régimen presente; Art. 8: Esta ley sólo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad a sus cláusulas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución Nacional.

El gran debate sobre esta trascendente cuestión se había dado no en el Congreso de la Nación, sino en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires<sup>30</sup> y tuvo como exponentes de posiciones encontradas nada menos que a Leandro N. Alem y José Hernández.

Alem se oponía a la federalización de la Ciudad, señalando los peligros de la centralización del país, en los siguientes términos:

La centralización, atrayendo a un punto dado los elementos más eficaces, toda la vitalidad de la república, debilitará necesariamente las otras localidades. La centralización tiene además este gravísimo inconveniente, que como atrae todos los elementos y la vitalidad del país a un solo punto, cuando ese punto vacila, cuando hay un sacudimiento, toda la nación se conmueve profundamente. No tiene fuerzas convenientemente distribuidas: allí está todo; allí está el corazón; allí se da el golpe a toda la nacionalidad.

Por su parte, Hernández sostenía que con Buenos Aires capital se cerraba el ciclo abierto en 1810, y expresaba:

Una capital es el cerebro, es el corazón de la nación. Tengamos un cerebro y un corazón robusto y tendremos una nación poderosa. La capital es el punto donde residen todas las tradiciones, todos los talentos, todos los prestigios, todo el desenvolvimiento moral e intelectual del país.

---

30. Seguimos aquí a Hernández, Antonio M., *La Ciudad Autónoma...*, op. cit., p. 24 y ss.

Así, el 26 de noviembre de 1880 la Legislatura prestó conformidad a la cesión del territorio y la Ciudad de Buenos Aires quedó consagrada como Capital Federal, fundándose La Plata como capital provincial.

Se ha resumido este proceso así:

Es una muestra acabada de los problemas que enfrentó el proceso de institucionalización de nuestro país. El asunto no era la disputa por la poca cantidad de kilómetros cuadrados de nuestra ciudad, sino que ella era el símbolo y asiento ideológico de uno de los bloques que pretendía hegemonizar el dominio de las estructuras del poder y desarrollar su proyecto de país. Para que Buenos Aires fuera Capital, previamente debieron transcurrir casi tres décadas. Y quedar sesgadas miles de vidas por y en conflicto.<sup>31</sup>

Cien años más tarde, en 1987, el Congreso nacional dictó la Ley de Traslado de la capital a Viedma-Carmen de Patagones,<sup>32</sup> en territorio de la Provincia de Río Negro, y a la vez se creaba una nueva provincia correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires. De más está decir que ello nunca se efectivizó; esta ley fue suspendida por otra norma y tiempo después cayó en el olvido.

## Crisis del modelo jurídico institucional

El término “ciudad” implica la estructura física o el espacio edificado que la delimita; es el escenario en el que la vida urbana se desarrolla, pero también incluimos en su conceptualización la forma de vida o el sistema de relaciones que adopta una determinada población urbana para desarrollar en común.<sup>33</sup> Como sostiene Jordi Borja:

... la ciudad es la realización humana más compleja, la producción cultural más significativa que hemos recibido de la historia [...] la Ciudad nace

31. Ferreyra, Raúl G., *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 1997, p. 32. Ver asimismo Hernández, Antonio M., *La Ciudad Autónoma...*, *op. cit.*, p. 21, en el que refiere la posición cambiante de Juan Bautista Alberdi respecto del destino de Buenos Aires como capital de la Confederación Argentina antes y después del rechazo del Acuerdo de San Nicolás por la provincia de Buenos Aires.

32. Esta Ley N° 23512 (BO N° 26157, del 12/7/1987) dispuso en un solo artículo que una vez efectuado el traslado, la Ciudad de Buenos Aires, con su límite territorial, constituiría una nueva provincia.

33. Dromi, *op. cit.*, p. 126.

del pensamiento, de la capacidad de imaginar un hábitat [...] la Ciudad es pensar el futuro y luego actuar para realizarlo.<sup>34</sup>

Estos conceptos son los que anidan en los proyectos que desde mucho tiempo antes de la reforma constitucional de 1994, clamarían por una distinción entre la doble identidad de la Ciudad de Buenos Aires que apuntamos desde el inicio.

En efecto, ya en 1881, Carlos Pellegrini, desde el Senado de la Nación, planteó la distinción entre la jefatura “política” del Presidente sobre la capital y la cuestión “municipal”, de naturaleza local, que no imposibilitaba la participación de los vecinos de la Ciudad en la elección de sus autoridades. Se sucederían así diversos proyectos legislativos de reforma, que no sólo plantearon el principio de la soberanía popular para el Concejo Deliberante, sino también para el intendente, en algunos casos.<sup>35</sup> Dichos proyectos incluyeron la posibilidad de incorporar esta elección como parte de una reforma constitucional.

Pensar 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 la autoridad ejecutiva local (designada por un presidente normalmente provinciano), mientras cualquier ciudad o aldea del interior, por pequeña que fuera, podía hacerlo libremente.<sup>36</sup>

Efectivamente, no se advirtió que la Metrópoli tenía una vida propia, al margen del Gobierno federal, por su dimensión económica, geopolítica y demográfica, lo cual demandaba que el sistema judicial tuviera vínculos con las necesidades de sus habitantes. Este aspecto es relevante, porque el Gobierno federal poco tiene de vínculo directo con los porteños. No sólo pocos presidentes han tenido ese origen, sino que en el Congreso Nacional la representación de la Ciudad de Buenos

34. Borja, Jordi, *La Ciudad conquistada*, Madrid, Alianza, 2003, p. 26.

35. Hernández, A., *La Ciudad Autónoma...*, *op. cit.*, p. 29.

36. Rosatti, Horacio, prólogo de *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición Comentada*, Basterra, Marcela I. (dir.), Buenos Aires, Editorial Jusbairens, 2016, p. 17.

Aires es mínima frente al número total de integrantes, de manera que las cuestiones vinculadas a los códigos procesales, estructuras y diseños del sistema judicial estuvieron desde la federalización bajo el análisis y decisión de representantes del resto del país, convirtiendo a los porteños en ciudadanos de segunda.<sup>37</sup>

Lo cierto es que la vida institucional de la Ciudad mostró la insuficiencia e ineficacia de su modelo jurídico-institucional. La insatisfacción de los vecinos de Buenos Aires excedía con creces el marco de las buenas o malas gestiones municipales. Desde el punto de vista de su estatus constitucional, se trataba de un distrito federal, pero tomando como base el volumen de su población, el tipo de servicios, su capacidad de recaudar impuestos o su presencia en la distribución de la coparticipación federal, ya se asemejaba a una provincia. Finalmente desde su capacidad para recaudar tasas y algunos de los servicios, se advertían funciones estrictamente municipales. De ello resultaba que la Municipalidad de la Ciudad ya se encontraba institucional y funcionalmente montada en distintos niveles jurisdiccionales, dando como resultado un modelo híbrido que tornaba dificultoso el cumplimiento de sus funciones esenciales.<sup>38</sup>

Esta es la realidad institucional que coadyuvaría a la consagración del nuevo estatus porteño.

## La consagración como Ciudad Autónoma en la reforma constitucional de 1994

### Consensos de cara a la reforma: el Pacto de Olivos<sup>39</sup>

La reforma de la Constitución no nació sorpresivamente por obra y gracia individual de nadie. Recorrió un largo y minucioso proceso de

37. Cevasco, Luis J., “Competencias en disputa ¿Cuestión absurda?”, *Revista Pensar Jusbaire*, año III, N° 10, diciembre de 2016, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, pp. 12 y 13.

38. Valdés, Eduardo, “Los porteños no somos secesionistas. Nos exigimos tener una visión federal”, *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° 1, agosto de 2014, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, pp. 42 y 43.

39. Seguimos en este punto y en el siguiente a Pierini, Alicia, “El valor de los acuerdos. La política de la Grandeza”, Palabras preliminares en *Autonomía porteña. El debate de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014, p. 16.



diálogos con consensos y disensos parciales que ya se habían insinuado durante la presidencia de Raúl Alfonsín en el seno del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986).

En efecto, poco tiempo después de la vuelta a la democracia, hacia 1985, ya se discutían distintas hipótesis de reforma de la institucionalidad de la Ciudad<sup>40</sup> en el marco del diseño de la reforma constitucional que vendría.

En lo que aquí importa, el Pacto de Olivos se firmó el 14 de noviembre de 1993 y el Acuerdo de la Rosada, el 13 de diciembre siguiente. Entre los puntos del Pacto y los temas habilitados para la reforma estaban incluidos los ejes que en forma directa o indirecta modificarían la estructura jurídica de nuestra ciudad. Sin embargo, en el Pacto de Olivos sólo consta “Elección directa del Intendente de la Capital”. Un mes después, al firmar el “Acuerdo de la Rosada” aparece en uno de los puntos de las Coincidencias Básicas: “Elección directa del Intendente y Reforma de la Ciudad de Buenos Aires”.

Uno de los principales actores del proceso político en el que se adoptó dicho acuerdo<sup>41</sup> nos recuerda que el consenso no es una cuestión aritmética sino una forma de hacer política, un estilo, una condición cualitativa de la política y no una condición meramente cuantitativa, por lo que no se mide ni se compra. En tal contexto, afirma que el Pacto no fue obra de dos autócratas, sino de las dos fuerzas que nacieron a la vida política de los argentinos, una hace más de cien años y la otra hace cincuenta, que juntas suman casi toda la existencia histórica de la Nación y han atravesado todas las vicisitudes de la vida política de la República.

Después de dos trabajosos años, el 29 de diciembre, ambas cámaras del Congreso sancionaron la Ley N° 24309<sup>42</sup> que habilitaría la refor-

---

40. Molina Quiroga, Eduardo, “Leyes fundamentales de la justicia de los porteños”, en *Justicia en la CABA. Un modelo en construcción*, Buenos Aires, ediciones IBAPE, 2008, p. 43. En sentido concordante ver Kelly, Elsa, “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires diez años después”, en Zaffaroni, Raúl E. y Risso, Guido I. (coords.), *Perplejidades del Constituyente*, Buenos Aires, Ediar, 2006, p. 153. Una completa reseña de los diferentes proyectos legislativos propiciados desde 1881 se encuentra en Hernández, *Federalismo, autonomía...*, *op. cit.*, p. 183 y ss.

41. Cafiero, Antonio, “El consenso no es una cuestión aritmética” (basado en su Discurso del 1 de junio de 1994 en la Convención Constituyente, *Revista Pensar Jusbairensis*, año I, N° 1, Buenos Aires, Editorial Jusbairensis, 2004, pp. 38 y 40.

42. BO N° 27798 (31/12/1993).

ma, bajo los requerimientos de aquellos acuerdos que la precedieron. Así, se delimitó en el Punto F) del Núcleo de Coincidencias Básicas, bajo el título “La elección directa del intendente y la reforma de la Ciudad de Buenos Aires”, que esta última consistiría en:

- 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 (Para llevar a cabo estas modificaciones se aconseja la reforma al artículo 67, inciso 27, y al artículo 86, inciso 3 de la Constitución Nacional).
- d) Disposición transitoria. Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá sobre la capital de la República las facultades establecidas en el inciso 27, del artículo 67.

### La Ciudad en la Convención Constituyente<sup>43</sup>

Durante el desarrollo de la Asamblea Constituyente la cuestión de la autonomía para la Ciudad fue tratada fundamentalmente en la Comisión de Coincidencias Básicas. Allí estuvo el tema ciudad inserto entre medio de otros varios temas que abigarraban los discursos de los convencionales. Se repartió el análisis en dos rubros, tal como invitaba a hacerlo el Núcleo de Coincidencias Básicas. Así se alcanzaron dos dictámenes de comisión: uno sobre el régimen para la Ciudad de Buenos Aires y otro para la elección directa del intendente.

De las 35 sesiones plenarias de la Convención, sólo una, la 21, se abocó al tratamiento específico del nuevo estatus porteño. En otras sesiones diferentes, debatiendo sobre otros temas, aparece inserta la cuestión jurídica de la Ciudad. La mayoría de los convencionales no expresaron interés sobre el tema; de 305 convencionales que constituyeron el pleno, participaron del debate sobre el régimen para la Ciudad de Buenos Aires alrededor de 20.

En todos los casos, se acordaba derivar para una ley posterior, que debía sancionar el parlamento nacional, que desarrollaría la letra fina acerca del estatus jurídico de la capital de la República, y la cuestión de

---

43. Pierini, *op. cit.*, p. 30 y ss.

las garantías para el Estado nacional, mientras Buenos Aires siguiera siendo el asiento de las autoridades federales.

Entre los proyectos presentados en el seno de la Convención Nacional Constituyente de 1994,<sup>44</sup> se distinguen tres cuya característica común era la de conferir a la autonomía de la Capital un rango similar al de las provincias, en el otro extremo, otro de los proyectos proponía el rechazo liso y llano de la normativa propiciada por el artículo 2, incisos h), i) y f) de la Ley N° 24309, no innovándose constitucionalmente el estatuto jurídico de la Ciudad, y finalmente, en un plano intermedio, se propiciaba un régimen más próximo al municipal que al provincial.

Nos interesa ahora detenernos en el debate de la propia Convención Constituyente.<sup>45</sup>

Entre los detractores de la reforma, se sostenía que si la excusa de esta era posibilitar la elección directa del intendente municipal, ello podía realizarse “con la Constitución en vigor, porque simplemente se trata de una delegación de facultades administrativas. Aquí se han confundido los poderes políticos con los poderes administrativos del jefe local de la Capital”.<sup>46</sup>

44. Bielsa, Rafael A. y Graña, Eduardo R., *Poder Judicial y autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1995, p. 110 y ss.

45. Consultadas en [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar). Ver también Gelli, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 4ta ed., 2008, T. II, p. 627 y ss., en particular nota 1463. Ver asimismo *Autonomía porteña. El debate de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, Buenos Aires, Editorial Jusbairens, 2014, p. 33 y ss.

46. De la exposición del Convencional Vásquez (MODIN). En sentido similar: “Para la elección directa del intendente porteño, sin duda no era necesaria una reforma constitucional, ya que bastaba con modificar la ley orgánica municipal. Nos inclinábamos por un régimen legal que permitiera la elección del intendente, manteniendo la atribución del Congreso como legislatura local, aunque delegando a través de la ley orgánica municipal aquellas atribuciones directamente relacionadas con esa esfera, con forma suficientemente amplia como para incluir salud, educación, vivienda, transporte, energía, vialidad, uso de tierras fiscales, regulación de servicios eléctricos, de agua, etc.” (Creo Bay, Horacio D., *Autonomía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 1995, pp. 31-32). También: “De la simple lectura del texto de la nueva norma surge claramente que ésta va mucho más allá de la razonable aspiración de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires de elegir a sus propios gobernantes locales –lo cual en nuestro criterio hubiera sido posible sin necesidad de reformar la Constitución, retro trayendo la llamada ‘Cuestión Capital’ al estado en que se hallaba con anterioridad a 1880 las autoridades nacionales pasarán a ser ‘huéspedes’ del gobierno de la ciudad” (Vítolo, Alfredo M., “Luces y sombras en la nueva Constitución”, en *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Cassagne, Juan Carlos (dir.), Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 396).

La posición intermedia (ciudad autónoma cercana a un municipio, no a una provincia), se manifiesta en los siguientes términos:

A los hombres del interior del país nos resulta muy duro que a la Ciudad de Buenos Aires se le dé la categoría de ciudad Estado, rompiendo así una tradición de la esencia de nuestra historia. En nuestro proyecto reconocemos el derecho de nuestros hermanos porteños de elegir a su intendente y tener su Concejo Deliberante que gobierne a través de ordenanzas, pero no aceptamos que el Congreso de la Nación pierda la preeminencia que debe tener sobre la Ciudad de Buenos Aires ni que el jefe superior de esta deje de ser el presidente de la República.<sup>47</sup>

También se sostuvo:

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. En efecto, la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, que se configura y complementa con la posibilidad de dictar sus propias leyes, y de crear tribunales que aplicarán a los casos concretos los códigos y leyes de fondo, equivale a crear una nueva provincia en un territorio cedido por la provincia de Buenos Aires al solo fin y efecto de que sirva como asiento de las autoridades federales, sin intervención de la misma provincia y del Congreso, en contraposición con el artículo 13 de la Constitución Nacional.<sup>48</sup>

Otros convencionales se mostraban más propensos a la consagración de la autonomía, aunque sin dejar en claro sus implicancias:

Estamos completamente de acuerdo con la autonomía de la ciudad de Buenos Aires y con la elección directa del intendente. Somos una provincia que hasta hace tres años era territorio nacional, y nos molestaba muchísimo que el Poder Ejecutivo nos nombrara al gobernador.<sup>49</sup>

También: “entendemos que es la capital de todos los argentinos. Quizá sea el municipio más importante de la República, por lo que tiene que gozar de autonomía y debe además dictarse su carta orgánica”.<sup>50</sup>

---

47. Convencional Cornet (UCeDe).

48. Convencional Castillo Odena (Pacto Autonomista Liberal de Corrientes).

49. Convencional Rubio de Mingorance (Movimiento Popular Fueguino).

50. De la exposición del Convencional Conesa Mones Ruíz (Fuerza Republicana).

Queda claro que la ciudad autónoma no fue gestada como provincia.<sup>51</sup> Queda en claro también que todos temían por los alcances del estatus constitucional especial que le asignaba la reforma.

Lo refleja otro convencional:

¿Cómo no va ser Buenos Aires o la Capital Federal la capital de todos los argentinos? ¿Quién piensa que no es así? Pero la ciudad de Buenos Aires también tiene derecho a su autonomía [...] Hablamos de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, pero no damos nada.<sup>52</sup>

Desde esta postura, había que distinguir entre Buenos Aires-Capital Federal y Buenos Aires-ciudad de Buenos Aires. Respecto de la primera, por interesar a la Nación en su conjunto, una ley del Congreso garantizaría los intereses nacionales; mientras que en lo que atañe a la segunda, se necesitaba de un estatus de autonomía porque “el modelo institucional actual –anterior a la reforma– no cuenta con las funciones y capacidades de gobierno indispensables para dar respuesta a los múltiples requerimientos de sus habitantes”.<sup>53</sup>

Como reseñamos más arriba, en la época virreinal se anticipaba este doble orden de necesidades, las de la corona de entonces y las de gobierno puramente local (justicia, higiene, hacienda, policía, urbanismo, salubridad).

Pues bien, en el devenir de la historia de la Ciudad de Buenos Aires, esa dualidad determinaría su destino de ciudad autónoma, además de sede de las autoridades federales.

## El estatus de Ciudad Autónoma en la Constitución reformada

Llegados a este punto, es preciso referir la consagración constitucional concreta de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a results de la reforma de 1994.

51. Para crear una nueva provincia la Constitución establece un procedimiento que no se utilizó en este caso (art. 75 inc. 15) (ver Zbar, Agustín, “Alcances y Limitaciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *La Ley* 1997-E-714).

52. De la exposición del Convencional Alfredo Bravo (citado por Ábalos, María G., “La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿Nuevo sujeto del federalismo argentino?”, en *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés (dirs.), Buenos Aires, La Ley, 2001, pp. 12-13).

53. Es la postura del Convencional Eduardo Valdés a la que además de A. Bravo adhieren García Lema, Del Bono, Márquez, A. Hernández, Ibarra, Romero, Brusca, Laporta, Mestre y A. Cafiero, obteniendo un total de 177 afirmativos, contra 27 negativos y 3 abstenciones.

### Reza la norma fundamental:

Artículo 129. La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.

A esta disposición se vinculan las Cláusulas Transitorias Séptima: “El Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la Nación las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129”, y Decimoquinta:

Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente. El jefe de Gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco. La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 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 artículos 114 y 115 de esta Constitución.

Finalmente, existieron otras modificaciones con las que las normas citadas deben articularse: el agregado del inciso 31) del artículo 75, por el que se faculta al Congreso Nacional a disponer la intervención federal a una Provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la transferencia de la representación del Senado de la Capital de la República a la misma ciudad, de los artículos 44 y 54; la inclusión específica del derecho de Buenos Aires a designar sus propios diputados, del artículo 45; y la mención de un régimen especial para ella en materia de regionalización y celebración de convenios internacionales, del artículo 124. Asimismo, la supresión del nuevo texto del antiguo artículo 86, inciso 3) que designaba al Presidente de la Nación como jefe inmediato y local de la capital.

En sentido inverso, el mantenimiento del inciso 30) del artículo 75, de la atribución de legislación exclusiva del Congreso Nacional sobre el territorio de la Capital, del inciso 4) del artículo 99, de las facultades

del Presidente de la Nación para designar magistrados federales, si bien limitada parcialmente por el nuevo artículo 114, y en lo que respecta a las facultades de jurisdicción del nuevo gobierno autónomo, el mantenimiento del antiguo artículo 67, inciso 11) –hoy 75 inc. 12–.

Pues bien, con los antecedentes de la federalización de la ciudad de Buenos Aires –tan caros a nuestra historia– y los proyectos y debates devenidos en norma constitucional, llegaba el turno de los intérpretes y ejecutores de la autonomía consagrada en la Constitución Nacional.

Los próximos tiempos parecen reservar para la ciudad de Buenos Aires el tránsito hacia un emplazamiento institucional en el que, sin duda, la prudencia deberá ser la mejor consejera del Congreso Nacional y de los representantes de sus habitantes.<sup>54</sup>

La autonomía de la ciudad de Buenos Aires es una trascendental ampliación de los horizontes y alcances de nuestra democracia. Por eso considero que no caben las interpretaciones que en la práctica la desdibujen o la nieguen...<sup>55</sup>

## Autonomía porteña, impacto en el federalismo

Tras la declaración de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires contemplada en la reforma constitucional de 1994, se cierra el ciclo histórico federal del territorio argentino.<sup>56</sup> Así, en nuestra relación federal, es dable distinguir cuatro componentes diferenciados: el Estado federal, las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios.<sup>57</sup>

54. Bielsa y Graña, *op. cit.*, p. 129.

55. De Giovanni, Julio, *La Ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, p. 13.

56. Basterra, Marcela I., “El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad”, *Revista Pensar en Derecho*, Eudeba, N° 8 año 5, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, p. 9. Agrega la autora que el otro componente del ciclo histórico federal que se cierra es la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur dispuesta por la Ley N° 23775.

57. Bianchi, Alberto B., *Control de Constitucionalidad*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2<sup>da</sup> edición, 2002, p. 128. El autor destaca la incorporación de los municipios autónomos como nuevos sujetos de la relación federal argentina, tras la consagración constitucional del criterio de la Corte Suprema en el fallo “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario” (Fallos CSJN: 312:326). Para un análisis exhaustivo de los atributos institucionales de los municipios, ver Cassagne, Juan C., “La problemática política,

La doctrina ha sostenido que la Ciudad de Buenos Aires es un nuevo sujeto de la relación federal, al que la Constitución federal le ha asignado una especial fisonomía y un rango propio;<sup>58</sup> un caso peculiar en términos jurídicos y políticos respecto de los Estados provinciales y municipales, siendo que, en principio, no es posible ubicar su régimen en el marco ya aceptado de aquellos;<sup>59</sup> una ciudad constitucional federada que integra directamente el sistema federativo argentino;<sup>60</sup> que actúa –no como fundadora, pero sí como participante– en la composición del esquema federativo, formando parte del pacto federal argentino;<sup>61</sup> que luego de la mentada reforma aparecen autonomías constitucionales nuevas en relación con el federalismo, ya que, además de la provincial ahora se consagra la municipal (art. 123)

---

constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada”, *La Ley*, 1995-A, p. 977. y ss. También nos remitimos a las obras de Losa, Hernández, *op. cit.* y Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo IV, 2<sup>da</sup> ed. actualizada, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2001. Ver también Lonigro, Félix, “Extraño federalismo”, *La Ley* 2008-F, p. 1399.

58. Bidart Campos, Germán J., “Autonomía, Derechos y Políticas Especiales en la Ciudad de Buenos Aires”, *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 24.

59. Balbín, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo, 2da edición actualizada y ampliada*, T. II, Buenos Aires, Thompson Reuters - La Ley, p. 192.

60. Reiriz, Graciela, “El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN”, de la 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, disponible en: [www.adaciudad.org.ar](http://www.adaciudad.org.ar). Ver Rosatti, Horacio, “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2000-E, 165 y de este mismo autor, Prólogo de *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición Comentada*, Basterra, Marcela I. (dir.), Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2016, p. 18, en el que señala que la Ciudad reviste estatus de ciudad constitucional federada como categoría nueva para nuestro sistema constitucional; es ciudad por sus características demográficas y su trayectoria histórica; constitucional porque es la única designada por su nombre en la Constitución, junto con la definición de su esquema organizativo ciudadano que se construye desde el poder constituyente nacional y el poder constituyente local, sin intermediarios y federada porque integra directamente el sistema federativo argentino. Ver asimismo el ensayo de Ammirato, Aurelio L. “Buenos Aires, ciudad autónoma (Reflexiones a diez años de la reforma constitucional de 1994)”, *Revista RAP*, Año XXVII, Separata de la edición N° 316, Buenos Aires, 2005.

61. Ferreyra, Raúl G., *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 1997. Ver del mismo autor “Autonomía porteña: un valioso proceso de construcción”, *Revista Pensar Jusbaire*, año II N°, septiembre 2015, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, p. 15.



y la referida a la Ciudad de Buenos Aires (art. 129),<sup>62</sup> y finalmente, que la existencia de un poder organizativo, es la clave o es la pauta para reconocer el carácter *sui generis* que tiene la Ciudad de Buenos Aires, no equiparable con los municipios de carta o convención, creada por el poder constituyente nacional que explícitamente le concede un gobierno autónomo.<sup>63</sup>

Coincide la doctrina en que la Ciudad de Buenos Aires integra una especie que se agota con ella misma, que coexiste con otra especie denominada municipios, y si bien ambas comparten la nota de autonomía (autonomía que también poseen las provincias), hasta allí llegan las coincidencias, lo cual justifica la construcción de la categoría diferenciada. En síntesis, la Ciudad de Buenos Aires sería un municipio autónomo (art. 129 CN), de características especiales. Y ese carácter especial radica en, entre otros factores, el esquema de delegación en el cual se halla ubicada.<sup>64</sup>

Debemos referirla como un sujeto distinto de las provincias y de los municipios, y no por azar entre ambos, porque se trata de una ciudad Estado, es decir:

... un distrito que posee características parcialmente similares a una provincia pero que aún no lo es, que tendrá una jerarquía superior a la de un municipio, aunque sin alcanzar plenamente la de una provincia. Podemos decir, entonces, que a partir de la autonomía otorgada por la Constitución Nacional a la ciudad de Buenos Aires, esta se ubica en una categoría intermedia que no tiene antecedentes y que atraviesa por un régimen de transición de preparación para convertirla en una futura provincia.<sup>65</sup>

62. Ábalos, *op. cit.*, p. 15.

63. Vanossi, Reynaldo, "El artículo 32 de la Constitución Nacional y la autonomía porteña", *La Ley* 2013-F, p. 799.

64. Sacristán, Estela B., "La Ciudad de Buenos Aires como delegataria de poderes de la Nación (A propósito de los controles sobre una empresa estatal)", *La Ley* 2007-C, 141, sobre el que volvemos en el capítulo referido al Poder de Policía.

65. Gauna, Juan O., "Poder central y poder local", *La Ley* 1996-D, 1497. Leemos también que: "La idea central fue otorgar a la Ciudad de Buenos Aires un 'status constitucional especial' que asemejara su organización interna a una provincia, pero sin transformarla efectivamente en una nueva provincia" (Cayuso, Susana G., *Constitución de la Nación Argentina. Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, Buenos Aires, La Ley, p. 412. Ver también Carella, Alfredo, *La Regulación de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Abril, 1995, p. 17, que califica a la nueva ciudad autónoma de "comuna de excepción".

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires no es un mero concepto técnico, aplicable a una entidad abstracta, sino una forma de reconocer a sus habitantes sus derechos políticos básicos, consagra la igualdad de todos los ciudadanos de la Nación, en cuanto a su derecho a regirse por sus propias normas, organizar sus instituciones de gobierno, legislativas, judiciales, policiales, elegir a sus autoridades, controlarlas y, eventualmente, castigarlas si defraudan sus expectativas.<sup>66</sup>

Interesa en particular destacar la posición del juez Zaffaroni, que al votar en disidencia en la causa “GCBA c/ Tierra del Fuego”, sostuvo “que la representación senatorial establecida por la Constitución Nacional confiere a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el carácter de ente federado”.<sup>67</sup>

Lo cierto es que excede el propósito del presente trabajo extendernos en lo que tantas autorizadas voces han debatido: el sentido, esencia y alcance de la autonomía porteña. Nos limitamos aquí a dejar sentado un panorama de la cuestión.

A tal fin es útil referir la postura, por cierto extrema, del juez Vázquez al fallar en la causa “Gauna”,<sup>68</sup> en donde sostuvo que dicho estatus

... traduce un verdadero engendro (definido como plan, designio u obra intelectual mal concebidos; conf. Diccionario de la Real Academia Española, 1992). Una demostración de esta calificación –que debe aceptarse sin derivar en interpretaciones equívocas del término– está dada por las dificultades que generan su falta de armonía en su inserción dentro del equilibrio de la organización nacional (federación, provincias, municipios) y de las instituciones (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y por las innumerables discusiones que desde su creación normativa se vienen sucediendo sobre diferentes tópicos: ¿justicia propia?, ¿policía propia?, ¿intendente, gobernador o jefe de gobierno? (artículo 95, Estatuto Organizativo), ¿provincia o municipio?

66. Rodríguez, Jesús, “Fin de la marginación y exclusión de los derechos políticos para los porteños”, en *Revista Pensar Jusbairensis*, año I, N° 1, agosto de 2014, Buenos Aires, Editorial Jusbairensis, p. 45.

67. Fallos CSJN: 330:5279, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Tierra del Fuego, Provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos”, 18/12/2007, Considerando 12. El mismo día, con igual sentido, se resuelve la causa “GCBA c/ provincia de Chaco (Ministerio de Salud)”.

68. Fallos CSJN: 320:85, “Gauna, F Juan Octavio s/ acto comicial 29-3-97”, 07/05/1997.

Nosotros no creemos que la autonomía, como atributo institucional de la Ciudad, sea susceptible de grados. Se tiene o no se tiene, y lo cierto es que el artículo 129 de la Constitución Nacional la consagra sin cortapisas.

Coincidimos así con quien expresa:

... no resulta que el concepto de autonomía, en cuanto atributo de los entes institucionales, aparezca como modulable, mensurable, cuantificable, de modo tal que pueda pregonarse la existencia de autonomía mínima o máxima, extendida o restringida, plena o limitada, etcétera. Por lo que expresan los diversos autores, la autonomía se tiene o no se tiene, esto es, se reconoce o no, y carece de graduaciones.<sup>69</sup>

Este mismo autor señala que el primer error que se advierte en la redacción de la cláusula constitucional es técnico-jurídico ya que la autonomía no es un atributo del gobierno, sino de la unidad política Estado, uno de cuyos elementos, para un grupo de autores, es el gobierno. La autonomía es pues, un atributo del estado y no de uno de sus elementos ya que no puede hablarse de que se tendrá un territorio autónomo o una población autónoma, lo que resulta un absoluto despropósito. En consecuencia, la afirmación “tendrá un régimen de gobierno autónomo”, encierra un error técnico que sólo admite interpretarse como que la Ciudad de Buenos Aires, como unidad política y por imperio de la norma constitucional, ha sido investida de autonomía.<sup>70</sup>

Así lo entiende, en el mismo fallo citado, el juez Petracchi al disentir con la decisión de la mayoría:

La autonomía ha sido instaurada por los constituyentes y nada, en la letra o el espíritu de la reforma, autoriza a considerarla sometida a una suerte de “condición”, conforme a la cual existiría una supuesta facultad de los poderes constituidos federales para determinar “per se” en qué medida (total o parcial) y tiempo (cercano o remoto) aquella funcionaría.<sup>71</sup>

---

69. Pereyra, Rubén A., “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista del Notariado*, edición especial, 143 Aniversario del Colegio de Escribanos N° 896, abril/junio 2009, p. 109.

70. Pereyra, Rubén A., “La reforma constitucional de 1994 y la autonomía porteña”, *Revista Pensar Jusbaires*, año I, N° 2, noviembre 2014, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, pp. 23 y 24.

71. Considerando 3.

No obstante ello, es sabido que la doble condición de ciudad autónoma-capital federal importa la necesaria garantía de los intereses del Estado nacional a nivel local, mientras esa situación persista.

Pues bien, creemos que cualquier interpretación que haga de dichos intereses nacionales la regla, so pretexto de la garantía, atenta lisa y llanamente contra la Constitución.

Porque la autonomía es atemporal y la calidad de sede de las autoridades federales podría no serlo.

De allí que se afirme:

Buenos Aires es una Ciudad Autónoma, preparada por la ley fundamental para ser provincia en el futuro;<sup>72</sup>

La Ciudad ha sido constitucionalmente preparada para convertirse en una provincia. Por tal razón su régimen autonómico ha sido incluido en el mismo título de la Constitución que los gobiernos de provincia, se ha contemplado la intervención federal a sus instituciones y reconocido su representación en el Senado y en Diputados además de otras facultades de modo similar a una provincia.<sup>73</sup>

El texto del artículo 129 de la Constitución Nacional, finalmente, es coherente con la orientación del Núcleo de Coincidencias y con la postura mayoritaria reflejada en los debates constituyentes.

Por un lado, en lo que respecta al binomio Buenos Aires-Ciudad Autónoma, le atribuye un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, más la elección directa del jefe de Gobierno, más la convocatoria para una convención local que dicte el estatuto organizativo; por el otro, en lo que respecta a su condición de sede del gobierno federal, la disposición constitucional manda que una ley garantice los intereses del Estado nacional mientras la ciudad siga siendo capital federal.

Por eso entendemos que es en esta doble identidad donde residen todas las discusiones vinculadas a los alcances de este gobierno autónomo; porque lo que entienda el gobierno nacional que son intereses propios, que debe garantizar a través de la ley del Congreso, es en concreto lo que limitará la autonomía local.

---

72. Ferreyra, *op. cit.*, p. 30.

73. García Lema, Alberto, *Diario La Nación*, 06/08/1996, p. 9.

Salvo que la norma como tal, o alguna de sus disposiciones, sea declarada inconstitucional por el Poder Judicial.

De allí que cuando nos preguntamos en qué consiste en realidad la autonomía, cualquiera sea la posición que adoptemos (provincia, híbrido, engendro, estatus especial, más que un municipio, menos que una provincia), lo que debemos tener en cuenta es esta tríada normativa: Constitución Nacional (art. 129 y ccdtes.), Ley de garantías N° 24588 y Constitución de la CABA, que son las que en su dinámica definen el real alcance.

### La Ley N° 24588 y los declarados intereses federales en el territorio

Luego de la consagración constitucional del artículo 129 CN, fueron dos los ejes del proceso de institucionalización de la ciudad autónoma: la Ley de Garantías y el dictado del Estatuto Organizativo.

Por una parte, la Ciudad debía respetar los intereses nacionales –y cooperar en su consecución y eficaz desempeño– sobre la base de una atribución válida de los mismos por el Congreso; en tales condiciones, las normas federales podían tener primacía. Por la otra, en procura de mantener su permanente resguardo, la autoridad federal habría de observar los antedichos límites y abstenerse de reglar o asumir materias que carezcan de una definida funcionalidad federal. Ambos factores operaban sobre el contenido posible de las normas en juego.

El Congreso de la Nación no podía sobrepasar la habilitación constitucional, transformándola en una vía de reasunción –o una fuente de desconocimiento– de materias propias de carácter local. Tampoco el gobierno federal habría de ser tan sólo un huésped de Buenos Aires, siendo que esta también es lugar de todos, símbolo de la unión nacional.<sup>74</sup>

El desafío consistía entonces en definir el *quantum*<sup>75</sup> de la potestad nacional de garantizar sus intereses en la Ciudad mientras esta sea capital de la Nación.

74. Soria, Daniel F., “Consideraciones jurídicas generales sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Administración local y Derecho”, *Revista RAP, Suplemento Especial* N° 8, p. 7.

75. Expresión tomada de Sabsay, Daniel y Onaindia, José M., *La Constitución de los porteños*, Buenos Aires, Errepar, 1995, p. 6.

Las diferencias entre la Ciudad de Buenos Aires y las provincias son solamente las que marca el propio texto constitucional, y las que nacen de la facultad conferida al Congreso para sancionar una “ley que garantice los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación” (art. 129 segundo párrafo). Las restricciones provenientes de esta ley deben respetar el principio de que la autonomía es la regla fijada en el art. 129, y su restricción la excepción, que debe justificarse en cada caso concreto: la misión del Congreso se limita a individualizar los intereses del Estado nacional —es decir, las facultades enumeradas en el art. 75 de la Constitución— a ser garantizados en el territorio de la ciudad, y el modo de esa garantía. Las competencias de la ciudad están establecidas en la Constitución, y comprenden la totalidad de los atributos del poder estatal. Todos los poderes locales de la Ciudad de Buenos Aires (de gobierno, de jurisdicción y de legislación) que no entren en colisión con los intereses del Estado nacional han de ser ejercidos por las autoridades de la ciudad. Toda restricción adicional es contraria a la Constitución.<sup>76</sup>

Resulta ilustrativo remitirse a los debates en el seno del Congreso. Ellos dan cuenta del espíritu restrictivo que campeaba, para evitar darle más poder a la Ciudad del que históricamente ha tenido.

La ciudad de Buenos Aires era claramente una joya reluciente que nadie quería perder, y en tren de no producir vencedores o vencidos se intentaba minimizar los alcances que el nuevo estatus podría otorgarle a este nuevo actor federal. La puja se concentraba entre asimilarla a una municipalidad o elevarla al rango de provincia:<sup>77</sup>

¿Qué puede esperar la periferia del país frente a la situación de enorme jerarquía y peso que tendrá la Ciudad de Buenos Aires? De allí deviene entonces un marco de federalismo imperfecto. Esta situación es reconocida y aceptada, y de alguna manera avala los fundamentos de nuestra aprobación a lo que se ha de llamar proyecto de ley de autonomía res-

76. Alfonsín, Raúl, “No limitar la autonomía”, en *Clarín*, sección Opinión, 19/12/1994, pp. 20-21, reproducida por *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° 1, agosto de 2014, Buenos Aires, editorial Jusbaire, p. 55.

77. Argüello, Jorge, “Transcurridos diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es oportuno analizar el impacto que la norma tuvo sobre la ciudad”, en Zaffaroni, Raúl E. y Risso, Guido I. (coords.), *Perplejidades del Constituyente*, Buenos Aires, Ediar, p. 11.

tringida. No nos referimos a los derechos políticos de los ciudadanos de la ciudad de Buenos Aires sino que estamos viendo como una verdadera amenaza el hecho de sentarse a la mesa de la legalización de la ciudad de Buenos Aires como un elemento más dentro de la distribución del ingreso nacional en los distritos.<sup>78</sup>

En el Boletín Oficial del 30 de noviembre de 1995 fue publicada la Ley N° 24588, que “garantiza los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación” (art. 1).

El principio que establece en materia de distribución de competencias es que “la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”.

Dispone la derogación de la vieja ley orgánica de la Municipalidad (art. 16):

El Estatuto Organizativo de la ciudad de Buenos Aires dispondrá la fecha a partir de la cual quedará derogada la Ley 19987 y sus modificatorias, así como toda norma que se oponga a la presente y al régimen de autonomía para la ciudad de Buenos Aires, y establece que la CABA es su continuadora en todo (artículo 5): “La ciudad de Buenos Aires, será continuadora a todos sus efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”. La legislación nacional y municipal vigente en la ciudad de Buenos Aires a la fecha de entrada en vigencia del Estatuto Organizativo al que se refiere el artículo 129 de la Constitución Nacional, seguirá siendo aplicable, en tanto no sea derogada o modificada por las autoridades nacionales o locales, según corresponda.

En orden a las competencias, esta norma contiene disposiciones específicas referidas a la jurisdicción federal sobre los inmuebles que sirven de asiento a los poderes de la Nación así como cualquier otro bien de propiedad de la Nación o afectado al uso o consumo del sector público nacional (art. 3); a las funciones y facultades en materia de seguridad (art. 7);<sup>79</sup> a la jurisdicción y competencia de la justicia nacional

78. De la exposición del diputado Pellín, representante de la provincia de Neuquén, citado por Argüello, *Transcurridos...*, *op. cit.*, p. 11.

79. Texto conforme art. 1 de la Ley N° 26288 (BO N° 31234 del 07/09/2007).

ordinaria de la ciudad de Buenos Aires, que continua a cargo del Poder Judicial de la Nación (art. 8); competencia y fiscalización de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires (art. 9); las funciones del Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia (art. 10).

Como luego veremos al abordar las connotaciones actuales de la autonomía porteña, muchas son las novedades habidas para el ejercicio de estas competencias, todas ellas en pos del resguardo del gobierno local, alcanzadas a partir del consenso.

En efecto, bajo el mecanismo de los convenios de transferencia de competencias entre la Nación y el Gobierno de la Ciudad, previstos en el artículo 6 de la misma ley, es ciertamente mucho lo que se ha avanzado en la autonomía local.

Por eso en una mirada retrospectiva, coincidimos con quienes sostienen que la ley Cafiero, criticada como cercenamiento a una autonomía imaginada como total, fue sólo la apertura de una puerta para una construcción institucional que debía desarrollarse en armonía con su pueblo y con el pueblo de todas las provincias. Ninguna demanda de autonomía se había gestado en la sociedad porteña, y la oportunidad que implicaba la misma no había generado ninguna algarabía popular ni expectativa particular. Recién a partir de la Convención constituyente porteña, que tuvo lugar en 1996, es decir dos años después de la Convención nacional y con la ley Cafiero vigente, el destino de la Ciudad comenzó a estructurarse y a tomar fuerza y contenidos.<sup>80</sup>

## La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la cláusula de subordinación<sup>81</sup>

Frente al avance que significó la Ley N° 24588 sobre las previsiones constitucionales, la Asamblea convocada para el dictado de la

80. Pierini, Alicia, *op. cit.*, p. 31.

81. En palabras del convencional Zaffaroni: “Hoy a medianoche culmina nuestro mandato legal. En efecto, a la hora de la Cenicienta perderemos el zapatito y nacerá la pequeña Constitución de Buenos Aires. Y ésta será la primera vez que la ciudad de Buenos Aires realice un aporte original al resto de nuestras provincias” (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Taquígrafos, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, versiones taquígráficas y textos sancionados*, ed. comp., ord. y sist., 2002, , 19° reunión, 2° sesión especial del 01/10/1996, pp. 2371-2374).



Constitución formuló una expresa “Declaración de Autonomía”, el 2 de agosto de 1996.

Por su intermedio: a) reconoció sólo las limitaciones impuestas a la autonomía de la ciudad de Buenos Aires por el artículo 129 y sus concordantes de la Constitución Nacional; b) rechazó por inconstitucionales las limitaciones dispuestas por las leyes N° 24588 y N° 24620 a las facultades de legislación y jurisdicción de la ciudad autónoma; c) reivindicó las facultades de la Asamblea Constituyente local a fin de fijar los modos y plazos de convocatoria a elecciones legislativas de la ciudad; y d) dispuso dirigirse al Congreso nacional solicitando la urgente modificación de la Ley N° 24588.<sup>82</sup>

Como veremos más adelante, a pesar de esta declaración, la Constituyente local incluyó como Cláusula Transitoria segunda la denominada Cláusula de Subordinación,<sup>83</sup> a través de la cual dejó en suspenso la aplicación de las disposiciones del Estatuto que no puedan entrar en vigor en razón de las limitaciones de hecho impuestas por la Ley N° 24588, hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia.

Es así que ambas normas (Constitución porteña y ley de garantías), partiendo del mismo mandato (art. 129 CN) han resuelto la relación entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado nacional de manera disímil. Por un lado, la Constitución porteña plantea el “principio de regla y excepción” a partir de una transferencia del poder originario de la ciudad al gobierno central que no es posible, porque su estatus autonómico –que convalidaría tal transferencia– se registra en 1994. Por el otro, la Ley N° 24588 formuló una declaración genérica que desborda el cometido constitucional de fijar puntillosamente los intereses del Estado nacional en territorio local.<sup>84</sup>

Por eso se ha dicho, que más allá de la voluntad soberana de la Asamblea Estatuyente de 1996 plasmada en el Preámbulo y en los artículos antes reseñados, lo cierto es que en la actualidad el ejercicio de las atribuciones previstas por constitucional local es sólo posible hasta los límites de hecho impuestos por la Ley N° 24588, dado que ha sido el propio estatu-

82. Gelli, *op. cit.*, p. 631.

83. Cayuso, *op. cit.*, p. 412.

84. Rosatti, Horacio, “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2000-E, p. 165.

yente el que mediante la cláusula transitoria segunda antes mencionada ha dispuesto que no tendrán aplicación hasta que se habilite su vigencia por una reforma legislativa o por los tribunales competentes.<sup>85</sup>

En definitiva, cabe sincerar, han puesto de manifiesto una fuerte puja de poder entre ambas jurisdicciones manifestada, en las “reservas” de prerrogativas federales sobre la ciudad y, en la autoatribución, por esta, de grandes franjas “adicionales” de potestades autonómicas.<sup>86</sup>

## Perspectivas actuales de la autonomía porteña

Venimos de sostener más arriba que los alcances de la autonomía porteña, más que medirlos en función de la naturaleza o esencia del estatus atribuido por la Constitución Nacional en el artículo 129, debemos analizarlos en función de la colisión concreta que se verifique entre los declarados intereses federales en el territorio por la Ley N° 24588, y la plena realización y ejecución de las disposiciones de la Constitución de la CABA que no han podido aplicarse por encontrarse sujeta a la vigencia de aquella ley.<sup>87</sup>

Pues bien, bajo esta premisa vamos a reseñar en este acápite las modificaciones que sucesivamente se han introducido en la ley de garantías, con el consecuentemente ensanchamiento del estatus autonómico local.

En este sentido, no por azar la propia regulación previó la fórmula de escape en su artículo 6, al establecer que “el Estado Nacional y la ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes”, y efectivamente fue desde el consenso político entre ambas jurisdicciones que se ha venido avanzando en el reconocimiento pleno de aquella autonomía.

Se ha dicho que esa era la más sobria y razonable de las decisiones posibles dentro del acuerdo alcanzado puesto que las leyes son normas flexibles que se pueden ir modificando a medida que el proceso

---

85. Paz, Marta, “A veinte años de la reforma, la ciudad todavía no consiguió ser autónoma”, en *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° 2, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, noviembre de 2014, p. 13.

86. Soria, *op. cit.*, p. 6.

87. Gelli, María Angélica, “La Ciudad de Buenos Aires: Una autonomía en construcción”, *La Ley*, 2006-F-1028.

de autonomización se construye.<sup>88</sup> El modelo así instituido tiene una lógica de pasos a cumplir: acuerdo entre las partes, aprobación por los órganos facultados en cada jurisdicción, transferencia de los recursos e implementación final del traspaso de competencias; este mecanismo privilegia la vinculación armónica entre Nación y Ciudad.<sup>89</sup>

Debemos igualmente poner de resalto que la transferencia no debe constituir sólo una “cesión jurisdiccional” sino un paso hacia un orden autónomo y democrático pleno, que contribuya a fortalecer el sistema federal argentino y posicione a la Ciudad a la altura de las necesidades y requerimientos de un Estado moderno.<sup>90</sup>

Un recorrido por los principales ámbitos de actuación alcanzados por la regulación de la Ley N° 24588 corrobora tal afirmación y nos brinda las connotaciones actuales de esta realidad institucional.

## Policía de seguridad

Este ámbito constituye sin dudas un ejemplo de la salida consensuada para la asunción de competencias locales, tras la modificación del artículo 7 de la Ley N° 24588,<sup>91</sup> que en su actual redacción establece:

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.

Ello permitió que por Ley N° 2894<sup>92</sup> se establecieran a nivel local las bases jurídicas e institucionales del sistema de seguridad pública, en lo referente a su composición, misión, función, organización, di-

88. Pierini, A., *op. cit.*, p. 31.

89. Conte-Grand, Julio, “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la visión de su Tribunal Superior de Justicia”, *Revista Pensar Jusbaire*, año II, N° 3, marzo de 2015, Editorial Jusbaire, p. 9.

90. Reynoso, Darío E., “Autonomía, justicia y transferencia, un desafío a las políticas públicas”, *Revista Pensar Jusbaire*, año III, N° 10, diciembre de 2016, p. 6.

91. Conforme art. 1 Ley N° 26288 (2007).

92. BOCBA N° 3063 del 24/11/2008.

rección, coordinación y funcionamiento, así como las bases jurídicas e institucionales para la formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública.

Más recientemente, mediante la Resolución LCBA N° 298/015,<sup>93</sup> se aprobó el “Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, celebrado entre ambas jurisdicciones con fecha del 5 de enero de 2016.

Luego, el día 17 de noviembre de 2016, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley N° 5688 que crea la Policía de la Ciudad y dispone su integración a partir del 1° de enero de 2017 con el personal de la Policía Metropolitana y el personal transferido en virtud del convenio mencionado en el párrafo anterior.

## Facultades de jurisdicción

En materia de facultades de jurisdicción la Ciudad no goza aún de competencias ordinarias, bajo la previsión del artículo 8 de la ley:

La justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. La Ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales.<sup>94</sup>

Efectivamente, a pesar del tiempo transcurrido, el Poder Judicial nacional continúa ejerciendo las indicadas competencias, mientras que la Ciudad instituyó los fueros Contravencional y de Faltas y Contencioso Administrativo y Tributario que al día de hoy conforman, junto con el Ministerio Público en sus tres ramas y el Consejo de la Magistratura, el Poder Judicial local, en los términos del artículo 106 de la Constitución de la Ciudad.

93. BOCBA N° 4807 del 25/01/2016.

94. Entre otros ver Palacio de Caeiro, Silvia B., “Transferencia de la Justicia Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Deslinde de competencias”, *La Ley* 2003-A-1184; Sarciat, Alberto D., “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la necesidad de modificar la Ley Cafiero”, disponible en: [www.adaciudad.org.ar](http://www.adaciudad.org.ar); y más recientemente, Vilches, Gabriel, “El traspaso de competencias de la justicia ordinaria de la Capital Ciudad Autónoma. Aspectos legales y económicos”, *LLCABA*, 2014 (junio) 244 – *Sup. Act.* 21/08/2014, p. 1.

No obstante ello, a partir –una vez más– de la herramienta prevista en el artículo 6 de la Ley N° 24588 tuvieron lugar los Convenios<sup>95</sup> suscriptos el 7 de diciembre de 2000<sup>96</sup> y 1° de junio de 2004 entre el Gobierno nacional y el Gobierno de la CABA, ratificados por las Leyes nacionales N° 25752 y N° 26357 y las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 597 y N° 2257, y luego, el llamado Tercer Convenio de Transferencia de Competencias aprobado por Ley N° 26702 (BO del 06/10/11) que no fue ratificado por la Legislatura local.

Como consecuencia de estos instrumentos y de las figuras penales cuyo juzgamiento quedó a cargo de la justicia local, el otrora fuero Contravencional y de Faltas pasó a denominarse “Penal, Contravencional y de Faltas”, en reflejo de los nuevos alcances de su jurisdicción.

En fecha reciente debemos destacar nuevos hitos importantes en esta misma dirección.

Por un lado, el proyecto que remitió el Poder Ejecutivo nacional al Congreso de la Nación, que contempla la sustitución del artículo 8 de la Ley N° 25488 y transfiere a la Ciudad la jurisdicción, competencia y órganos no federales del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación, incluyendo a magistrados, funcionarios, empleados, medios materiales e inmateriales y bienes muebles e inmuebles, acompañado de sus respectivos recursos, y previendo su implementación a través de convenios bajo un principio de gradualidad, en un período no mayor a siete años. Este proyecto no ha tenido aún tratamiento legislativo.

Según surge del respectivo mensaje de elevación, el mismo persigue, a más de veinte años del inicio del proceso institucional que dio lugar a la reforma constitucional de 1994 y al dictado de la Constitución de la CABA en 1996, la adopción de las medidas destinadas a completar el proceso de autonomía, garantizando el ejercicio de una jurisdicción plena en materia local por parte de la Ciudad.

Y por otro, los Convenios Interjurisdiccionales de Transferencia de la Justicia Nacional Ordinaria Penal y de la Justicia Nacional en las

---

95. Seguimos aquí a Conde, Ana M., “Hacia una autonomía jurisdiccional plena”, *La Ley*, CABA-2008-159. Ver también De Giovanni, Julio, “La Ciudad Autónoma necesita una ingeniería constitucional para la reconstrucción de su Poder Judicial”, *Justicia en la CABA un modelo en construcción*, Buenos Aires, ediciones IBAPE, 2008, pp. 34-36.

96. Primer Convenio de Transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Relaciones de Consumo, que fueron suscriptos entre el Estado nacional y el gobierno local el 19 de enero de 2017.

Ambos Convenios fueron aprobados por la Legislatura de la Ciudad en la sesión especial del día 5 de abril de 2017.

El primero de ellos fue aprobado a través de la Resolución N° 26/2017, en la que se destaca que la práctica adquirida a partir de la transferencia del juzgamiento de nuevos delitos instrumentada a través de los convenios que mencionamos más arriba, no fue objetado por ninguno de los actores de la justicia nacional o local. Se menciona asimismo que el 11 de marzo de 2016, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación creó, en el ámbito de la Secretaría de Justicia, el “Programa de Transferencia de la Justicia Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” y que por su parte la Ciudad estableció en el Decreto N° 363/15, entre las responsabilidades primarias de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Seguridad, la de “Participar en la implementación de la transferencia del Poder Judicial de la Nación al ámbito local”.

En lo que concretamente respecta al nuevo convenio suscripto, las partes prevén un procedimiento de transferencia progresiva y gradual de la Justicia Nacional en lo Penal al Poder Judicial de la Ciudad, que en una primera etapa, incluye la competencia para investigar y juzgar los delitos que figuran enumerados en la Cláusula Primera.

En la Cláusula Segunda del Convenio se dispone la transferencia de ocho Juzgados en lo Criminal y Correccional; dos Juzgados de Menores; quince vocalías de los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional; tres vocalías de los Tribunales Orales de Menores; ocho Fiscalías en lo Criminal y Correccional; seis Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional; una Fiscalía ante los Tribunales Orales de Menores; tres Fiscalías Generales adjuntas a la Procuración General de la Nación y tres Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional, garantizándose la estabilidad laboral, intangibilidad de las remuneraciones, respeto de la antigüedad, de la obra social y de los derechos previsionales de los funcionarios y empleados transferidos en la Cláusula Tercera.

Se difiere en la Cláusula Cuarta, a la celebración de convenios específicos, la identificación de los órganos transferidos por la Cláusula Segunda, de entre aquellos cuya titularidad se encuentre vacante a la fecha de suscripción del Convenio en trato, identificándose a

los agentes transferidos sobre la base de las pautas desarrolladas en la Cláusula Tercera.

Con respecto a las causas ya iniciadas, la Cláusula Quinta prevé que continúen su tramitación ante la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional y en los Juzgados de Menores hasta la finalización del proceso, respetando la competencia y jurisdicción de origen.

Por otro lado, en la Cláusula Sexta del Convenio, las partes se comprometen en el plazo de tres años a disponer la transferencia de los órganos que en lo sucesivo queden vacantes en la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional, en la Justicia Nacional de Menores y en los Ministerios Públicos, garantizando la prestación ininterrumpida del servicio de justicia en sus respectivas jurisdicciones.

Finalmente, la Cláusula Séptima establece la reasignación de recursos de la Nación a la Ciudad, de forma tal que los que actualmente la primera destina para el funcionamiento del fuero penal sean efectivamente percibidos por la segunda, en la forma prevista en el artículo 8 de la Ley N° 23548, previendo la celebración de acuerdos específicos de transferencia del presupuesto vigente, y de servicios y bienes correspondientes a la transferencia establecida.

En el recinto de la Legislatura, fue el Diputado Presti quien describió el despacho a consideración, anticipando que

... todo cambio genera incertidumbre, y teniendo presentes los principios de intangibilidad en las remuneraciones y de estabilidad en el cargo, cabe aclarar que no se altera, cercena, restringe, adultera, amenaza o violenta derecho alguno de los trabajadores. Eso está consagrado por la Constitución Nacional y, por supuesto, por los convenios firmados. Por supuesto, está de más decir que son derechos adquiridos y no hace falta definir al derecho adquirido como una facultad o un provecho de un patrimonio de una persona. Ese derecho no puede afectarse de ninguna manera. Para finalizar, deseo manifestar que este primer convenio involucra a 361 personas. En convenios posteriores, se va a avanzar y se sindicarán individualmente.

También la legisladora Oliveto Lago intervino y sostuvo que no había

... pase compulsivo de los jueces, porque parte del convenio dice que, en realidad, nos están pasando juzgados vacantes. Es decir, no se altera el Principio del Juez Natural y los jueces no estarían siendo traspasados de

manera compulsiva, cuestión que generaría algún problema en relación con sus derechos, que es lo que expone el doctor Badeni cuando analiza la cuestión. No hay nada más injusto ni más unitario, señora presidenta, que un pobre de Santiago del Estero pague el servicio de justicia por divorcio a dos familias de Recoleta. No hay nada más unitario e injusto que alguien de Tucumán tenga que pagar el servicio de justicia de un hurto en Once.

Lo cierto es que la resistencia al traspaso existe y de su complejidad dan cuenta las múltiples opiniones expresadas.<sup>97</sup>

No sucede lo mismo con el segundo de los Convenios celebrados, referido a la transferencia de la justicia nacional en las Relaciones de Consumo, porque este no llegó a implementarse como tal en el ámbito nacional.<sup>98</sup>

En efecto, la creación de este fuero tuvo por antecedente la aplicación de la Ley Nacional N° 24240 de Defensa al Consumidor, que puso en evidencia la necesidad de crear una instancia judicial específica para la protección de los derechos consagrados en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

Así, la Ley Nacional N° 26993,<sup>99</sup> denominada “Sistemas de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo”, creó un régimen integrado por tres estamentos para resolver los conflictos que se sus-

97. González, Carlos A., “Otra vuelta de tuerca sobre dos temas urticantes. El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con el traspaso de la Justicia Nacional a su órbita”, *La Ley* 2000-B, 1257; Picasso, Sebastián, “Acerca del proyecto de traspaso de la justicia nacional al ámbito de la ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, 24/11/2016; Reynoso, Darío, “Comenzando a desandar un camino inexorable”, *Infobae*, 07/02/2017, y “Transferencia de la justicia y resistencia cultural”, *Ámbito Financiero*, 21/02/2017; Enriquez, Jorge, “Es hora de traspasar la justicia nacional a la Ciudad”, *El Cronista*, 16/01/2017; Calabrese, Antonio, “La Ciudad de Buenos Aires no es una provincia ni un Estado”, *Infobae*, 30/01/2017; Vázquez, Marcelo P., “Respeto a la Constitución, de eso se trata”, *Infobae*, 04/02/2017; Pagani, Enzo, “El traspaso beneficia a los ciudadanos”, *Revista Pensar Jusbairens*, año IV, N° 11, marzo 2017, Editorial Jusbairens, p. 3; Presti, Daniel “Avanzando con la autonomía”, *Revista Pensar Jusbairens*, año IV, N° 11 marzo 2017, Editorial Jusbairens, p. 5; Duacastella Arbizu, Luis E., “El traspaso de la justicia busca la autonomía de la Ciudad”, *Noticias Urbanas*, 19/1/2017, y “Apuntes sobre la llamada transferencia de la Justicia Nacional ordinaria a la Ciudad”, *Revista Pensar Jusbairens*, año IV, N° 13, septiembre 2017, Editorial Jusbairens, p. 33 y ss.; Roncero, Javier, “El traspaso de la justicia y la autonomía porteña”, *Télam*, 10/5/2017; Basterra, Marcela L., “El traspaso y la postergada autonomía de la Ciudad”, *Revista Pensar Jusbairens*, año IV, N° 12 junio 2017, Editorial Jusbairens, p. 3; Zaffaroni, Eugenio, “Transferencia”, *Página/12*, 23/01/2017.

98. Nos extendemos en esta temática en el titulado “Consumo”.

99. BO N° 32972/09 del 19/09/2014.



citen entre usuarios y/o consumidores y proveedores. En lo que aquí importa, dispuso la creación de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, integrada por la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo y ocho Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo; también tres Fiscalías y tres Defensorías afectadas al funcionamiento de ese fuero.

El convenio interjurisdiccional prevé en su Cláusula Primera que el Estado nacional transfiere y la Ciudad asume la competencia ordinaria en los conflictos de las relaciones de consumo, a partir de la fecha de entrada en vigencia del citado convenio y en la Cláusula Segunda que la Nación transfiere la estructura judicial antes mencionada, conjuntamente con los recursos (Cláusula Tercera), que será organizado a través de convenios específicos que celebren las partes, o quienes estas designen.

Finalmente, de acuerdo a la Cláusula Cuarta, la entrada en vigencia del convenio se producirá una vez que se encuentren habilitados los órganos que integren el Fuero de Relaciones de Consumo.

Este Convenio fue aprobado por la Legislatura mediante la Resolución N° 24/2017.

## Servicios públicos

Al respecto debe tenerse presente la previsión del artículo 9 de la ley, en cuanto establece: “El Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires”.

Pues bien, con fecha 3 de enero de 2012 se suscribió, entre el Estado nacional y el Gobierno de la CABA, el Acta Acuerdo de “Transferencia de los Servicios de Transporte Subterráneo y Premetro”, en virtud de la cual, en su artículo 1, se acordó aceptar la transferencia de la Concesión de la Red de Subterráneos de la Ciudad.

En su consecuencia, conforme surge del artículo 2 del acta, el gobierno local asumió el control y fiscalización del contrato de concesión en su totalidad, como también el íntegro ejercicio de la potestad de fijar las tarifas.

Dicha acta fue ratificada por Ley N° 26740 del Congreso nacional, y a nivel local, la Ley N° 4472,<sup>100</sup> reguló y reestructuró el SUBTE, esto es, el Sistema Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo de Buenos Aires, asumiendo la prestación del servicio público respectivo.

## Actividades registrales

En lo relativo a las actividades de registro, el artículo 10 de la Ley N° 24588 prevé que “El Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado Nacional”,<sup>101</sup> declarando así como federal un interés que, por cierto, es estrictamente local.

Como sostuvo oportunamente el juez Casás, a diferencia de lo que ocurre con las veintitrés provincias argentinas, se ha retenido inexplicablemente fuera de nuestra jurisdicción, por la limitación castrante del artículo 10 de la Ley N° 24588, el Registro de la Propiedad Inmueble local, con un palmario menoscabo a la autonomía que se le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires, a texto expreso, por el artículo 129 de la Constitución Nacional; más aún cuando resulta manifiesto que nada se comprometerían los intereses nacionales de procederse a una adecuada localización de tal Registro en el ente público territorial local. En estas circunstancias, esta información crítica –titularidades de dominio–, imprescindible desde el punto de vista fiscal, se hace depender de la actuación de un tercero –el Estado nacional–, en detrimento incuestionable de la celeridad de actuación y percepción ágil de una de las principales fuentes de renta pública de nuestra jurisdicción.<sup>102</sup>

En este sentido, avanzando sobre estas competencias, mediante la Ley N° 2875, la Legislatura de la Ciudad creó el Organismo del Registro Público de Comercio y Contralor de Personas Jurídicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad (art. 1), aunque sujetó su efectiva vigencia a la suscripción, por parte del Jefe de Gobierno, de los

100. BOCBA N° 4064 del 28/12/2012.

101. BOCBA N° 3054 del 11/11/2008.

102. Del voto del juez José O. Casás en “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en “GCBA c/Sr. Propietario s/ejecución fiscal” (Expte. N° 3374/04), 18/05/2005.

convenios de coordinación de competencias que sean necesarios con el Estado nacional y que correspondan a esta materia.<sup>103</sup>

Hay que destacar entonces, los importantes avances que se produjeron en la temática.<sup>104</sup>

En primer lugar, fue incluida en el mismo proyecto modificatorio de la Ley N° 24588 incoado por el Poder Ejecutivo nacional, ya referido en el punto anterior titulado “Facultades de registración”, en el que se postula la transferencia a la jurisdicción del Gobierno de la Ciudad, del Registro de la Propiedad Inmueble y de la Inspección General de Justicia, sin perjuicio de la información de carácter federal que permanece en el ámbito del ejecutivo nacional.<sup>105</sup>

Luego de ello, y en simultáneo con lo sucedido en materia de competencias jurisdiccionales, el 19 de enero de 2017 se suscribió un Convenio Interjurisdiccional de Transferencia progresiva de facultades y funciones del Registro de la Propiedad Inmueble (RPI) en materias no federales, que cuenta ya con la aprobación de la Legislatura de la Ciudad.<sup>106</sup> Según surge del mismo, “las competencias asignadas a dicho órgano son, principalmente, de naturaleza local, a excepción de aquellas dispuestas legislativamente como consideradas de interés por el Estado nacional o referidas a materia federal”, y en consecuencia, a través de la Cláusula Primera del Convenio, se dispuso que la Nación transfiere y la Ciudad asume todas las funciones, competencias y facultades de la Dirección General del Registro de la Propiedad Inmueble.

Conforme las Cláusulas Segunda y Octava, la transferencia importa la de todo el personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) –previéndose a su vez las garantías de estabilidad respecto de la situación laboral, la remuneración, la antigüedad, los derechos previsionales y los de cobertura social del personal transferido en la Cláusula Tercera–, las funciones, competencias, servicios y bienes y los contratos en ejecución

103. Sobre esta ley volveremos en el capítulo referido a las “Facultades de legislación”, ver p. 97.

104. Un análisis exhaustivo sobre esta temática la encontramos en Macchiavelli, Lorena F., “El traspaso de las competencias de la Inspección General de Justicia al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Revista RAP*, Año XL, p. 27 y ss.

105. Para el seguimiento del proyecto ver: [https://www4.hcdn.g ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2016/PDF2016/TP2016/0002-PE-2017.pdf](https://www4.hcdn.g.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2016/PDF2016/TP2016/0002-PE-2017.pdf)

106. Resolución N° 27/2017 (05/04/2017).

que determinen las partes en las Actas Complementarias para cuya firma quedan autorizados el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Ministro de Gobierno de la Ciudad.

En la Cláusula Cuarta se prevé la transferencia de los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones en los términos del artículo 75, inciso 2) de la Constitución Nacional, a la vez que, a partir de la entrada en vigencia del convenio, la Ciudad percibirá la tasa prevista en el artículo 12 de la Ley nacional N° 14060.

La Cláusula Quinta dispone que a partir de la vigencia del Convenio serán de aplicación las normas locales y sólo en forma supletoria las nacionales, en lo que resulte pertinente y compatible, y hasta tanto ello suceda, siguiendo lo establecido en la Cláusula Séptima, continuará aplicándose el régimen previsto por el Decreto N° 2080-PEN/80, texto ordenado por Decreto N° 466 PEN/99, y por el artículo 2 de la Ley nacional N° 22231.

Por otro lado, en la Cláusula Sexta las partes acuerdan que, cada una en su jurisdicción, realizarán las modificaciones y adecuaciones normativas, presupuestarias, administrativas y/u operativas necesarias para la ejecución de la transferencia prevista.

Finalmente, la Cláusula Octava establece que para el cumplimiento de lo establecido en el Convenio, las partes delegan en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y en el Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la celebración de los convenios específicos, actas complementarias y todos los actos y medidas de administración necesarias para la implementación de la transferencia prevista.

Los considerandos del Convenio admiten, como anticipamos más arriba, que la Ley nacional N° 24588, al distribuir competencias entre el Estado nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo la Inspección General de Justicia en su artículo 10 y disponiendo que la misma continúe en jurisdicción del Estado nacional, avanzó sobre competencias principalmente locales –a excepción de aquellas dispuestas legislativamente como consideradas de interés por el Estado nacional o referidas a materia federal–. Justamente sus funciones y atribuciones fueron reguladas en la Ley nacional N° 22315, que además estableció su organización interna y el régimen jurídico de los procedimientos que tramitan ante ella. Hacen mención asimismo a

la ya citada Ley N° 2875 y a las previsiones de su cláusula transitoria primera, en el sentido de que el Registro creado por la misma iniciaría el ejercicio de sus funciones y competencias una vez celebrados los convenios de coordinación de competencias en la materia entre el jefe de Gobierno y el Estado Nacional.

En tal sentido es que considera que se hallan dadas las condiciones para que la Ciudad asuma tales funciones y facultades en lo que refieren a la competencia local.

En ocasión de abordar el tratamiento de estos convenios en el recinto de la Legislatura, se hizo hincapié en

... la duplicidad de estructuras, porque tanto para el Registro de la Propiedad Inmueble como para la Inspección General de Justicia dice que se traspasarán solo aquellas que no tengan que ver con un interés general y no quedan descriptas cuáles son las que se encontrarían comprendidas en esta causal.<sup>107</sup>

Los legisladores que votaron en contra de la aprobación<sup>108</sup> pusieron de resalto: la situación de los trabajadores, que no se advertía una diferenciación absoluta de las competencias federales o nacionales que debe mantener la IGJ, y que la ley que creó el organismo en la ciudad es mucho más laxa que la ley nacional, a la vez que el problema del tribunal de alzada, que se refiere al traspaso, ya que el fuero comercial es el que queda como tribunal de alzada y, al quedar como tal, el nivel de apelación no puede desarrollarse en una misma jurisdicción.

## Reflexión final

Coincidimos con que la autonomía es un proceso en el tiempo, una construcción institucional que necesita de factores que vayan confluyendo, y también de que es hora de completar el ciclo histórico.<sup>109</sup>

Desde esta perspectiva y tras el análisis expuesto en los puntos anteriores, debemos admitir que en el contexto en que fue gestada la Ley N° 24588 resultó políticamente correcta, porque la historia sobre

107. Ver exposición de la legisladora Oliveto Lago.

108. Ver exposición del legislador Fuks.

109. Olmos, Juan M., "La Autonomía es un proceso, pero ya es hora de completar el ciclo histórico", *Revista Pensar Jusbairens*, año III, N° 10, diciembre de 2016, p. 9 y ss.

las discusiones de competencia concreta, en esa coyuntura, debían diferirse para más adelante.

De hecho, si se tuviera que hacer un balance, sin dudas, el proceso de la autonomía indica que es mucho lo que se ha realizado: la Ciudad de Buenos Aires es uno de los veinticuatro entes de la federación argentina. Además, rigen todos los derechos y garantías previstas por la Constitución federal y local y todas las instituciones se encuentran funcionando.<sup>110</sup>

No debe olvidarse, de cara al futuro, que pesa sobre las autoridades constituidas de la Ciudad de Buenos Aires, el mandato constitucional de agotar “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 Constitución Nacional”, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Constitución de la CABA.<sup>111</sup>

En definitiva, el reclamo por el pleno reconocimiento de su estatus autonómico no es una vaga expresión de deseos, sino un mandato constitucional que no puede ser dejado de lado.<sup>112</sup>

---

110. Ferreyra, Raúl G., “Autonomía y sistema de gobierno. Sobre la necesidad, oportunidad y conveniencia de un nuevo momento constituyente en la Ciudad”, *La Ley* 2006-F-1093, y “Autonomía porteña: un valioso proceso de construcción”, *Revista Pensar Jusbairens*, año II, N° 5, Buenos Aires, Editorial Jusbairens, septiembre 2015, p. 16.

111. El Tribunal Superior de Justicia CABA ha enfatizado en el valor de este mandato como principio interpretativo. Ver TSJ CABA, “Asociación por los Derechos Civiles (ACD) c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (Expte. N° 4172/05), voto de los jueces Ana M. Conde y José O. Casás, 09/08/2006.

112. Seijas, Gabriela, “Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley, Sup. Act.*, 15/03/2012. Ver asimismo Carnota, Walter F., “El principio de la autonomía militante en la constitución porteña de 1996 a veinte años de su dictado”, *ElDial.com*, DC 225<sup>a</sup>, 05/12/2016, en el que enfatiza respecto de esta disposición del artículo 6 de la Constitución local: “Allí radica toda su fuerza y vigor una suerte de ‘autonomía militante’ que va a dar concreción a la lealtad constitucional porteña. No sólo es declamada en el Preámbulo y en el artículo 1, debe ser ejercida por los funcionarios de la Ciudad. Esa es la lealtad constitucional específica que a estos se les exige. Lejos, entonces, de ser una nota más de su arquitectura gubernativa, la autonomía hace al ‘ser’ de la Constitución de 1996. De allí que convoque y provoque a su defensa militante”.

## **Capítulo II**

# **Fallos fundacionales**





# Introducción

Vamos a dedicar este primer capítulo de nuestro recorrido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de autonomía porteña, a los primeros precedentes referidos al nuevo estatus constitucional. De allí la denominación de “fallos fundacionales”.

Ciertamente en ellos anidan las marchas y contramarchas que nos permiten hoy vislumbrar un presente distinto, proclive al reconocimiento de la autonomía en sus verdaderos alcances. Porque debe advertirse, en la mirada retrospectiva sobre aquella etapa fundacional, lo que encontramos es una postura refractaria del Máximo Tribunal respecto de la autonomía local.

Esta última la vemos reflejada en una serie de premisas que trataremos sobre el final del capítulo, extraídas de los fallos como doctrina judicial.

Con todo, a más de veinte años de la reforma constitucional, los recientes fallos de la Corte Suprema marcan una dirección distinta, abierta, como dijimos, al pleno reconocimiento de la autonomía, como iremos destacando a lo largo de toda la obra.

## Siete sentencias que inauguran la autonomía porteña

“Gauna”<sup>113</sup>

El caso se origina en la presentación efectuada por el entonces Secretario de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dr. Juan Octavio Gauna, en la Justicia Federal con competencia electoral de la Capital Federal, con motivo del dictado, por la Jefatura de Gobierno de dicha Ciudad, del Decreto N° 653/96, a través del cual se daba cumplimiento a la manda de la constituyente local (art. 105, inc. 11 y Cláusula Transitoria novena, de la Constitución de la CABA) que ordenaba la convocatoria a los comicios destinados a la integración de la Legislatura local.

---

113. Fallos CSJN: 320:85, “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29-3-97”, 07/05/1997, publicado también en La Ley 1997-C, 512, con nota de Colautti, Carlos E., “Los intereses del Estado Nacional y el Artículo 129 de la Constitución”.

Sucedía que, al mismo tiempo, las previsiones nacionales contenidas en las Leyes N° 24588 y N° 24620 establecían la competencia del Gobierno nacional para proceder a aquella primera convocatoria, resuelta la cual, las elecciones futuras quedaban en manos del Gobierno local.

Debía resolverse entonces si aquel decreto se hallaba en pugna con las disposiciones de la Constitución Nacional –art. 129 y Disposición Transitoria Decimoquinta– y las Leyes N° 24588 y N° 24620.

Vamos a tratar separadamente el voto de la mayoría, de los que lo hicieron por su propio voto y de las disidencias, para apreciar los aspectos comunes o no, de los fundamentos.

#### Voto de la mayoría<sup>114</sup>

La mayoría de la Corte declara la validez de la convocatoria a elecciones formulada por el Poder Ejecutivo Nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 24620, en el entendimiento de que

... no aparece como perturbador ni avasallante de expresas competencias constitucionales [...] por cuanto no puede inferirse de su letra ni de su espíritu que la intención del legislador haya sido interferir en los procesos electorales locales futuros.<sup>115</sup>

Esta solución deviene de una serie de consideraciones, que resumiremos en los siguientes párrafos.

En primer lugar señala el voto mayoritario que “ha sido puesta en tela de juicio la validez constitucional de las leyes 24588 y 24620, reglamentarias de aquel”<sup>116</sup> (se refiere al art. 129 CN).

Dicha ley (en alusión a la Ley N° 24588) es la que, en definitiva, vino a esclarecer los aspectos conflictivos de la relación Nación-ciudad. En tal sentido –como lo sostiene el tribunal de alzada– es directamente reglamentaria del Artículo 129 de la Constitución Nacional y, por revestir tal

114. Jueces Nazareno, Moliné O'Connor y López.

115. Considerando 18. Se pregunta la doctrina: “¿Interesa al gobierno federal que los legisladores de la ciudad sean sesenta, cuarenta, o veinticinco?; ¿qué interés federal se está resguardando? Ninguno. El seudo interés de la arbitrariedad discrecional. El sí porque sí” (Bidart Campos, Germán J., *op. cit.*, p. 1389).

116. Considerando 6, al definir la cuestión de fondo a resolver. En el entendimiento de Cayuso, la Ley N° 24620 es inconstitucional: “pues eran materias reservadas a la Convención estatuyente según el Artículo 129 de la Constitución Nacional” (Cayuso, *op. cit.*, p. 412).

carácter, importa una referencia imprescindible para la Convención Estatuyente de la Ciudad.<sup>117</sup>

Reafirma sobre el final “no puede concebirse al poder estatuyente local como prescindente de sus marcos normativos superiores, compuestos por el Artículo 129 de la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias”.<sup>118</sup>

Por otro lado, si bien el fallo se centra mayormente en la Ley N° 24620, también la constitucionalidad de esta última va de la mano de su par N° 24588. Dice la Corte:

Habida cuenta de que, según lo determinado este tribunal en numerosos precedentes, las leyes son inconstitucionales cuando se apartan manifiestamente del texto de la Constitución o cuando consagran una inequidad o irrazonabilidad manifiesta, cabe concluir que tal situación no ocurre con las leyes 24588 y 24620.<sup>119</sup>

También en el Considerando 21, cuando sostiene: “el Artículo 129 de la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias, las que –por las razones precedentemente expuestas– no presentan defectos que autoricen a declarar su invalidez”.

Otro de los fundamentos a destacar lo identificamos en el considerando décimo tercero<sup>120</sup> del voto de la mayoría, en el que se califica como “principio de poderes residuales” la regulación dispuesta en la Ley N° 24588 respecto de las atribuciones de la Ciudad en su relación con la Nación.

Esa regulación ha establecido que los poderes nacionales son la regla y los locales la excepción y la Corte, así lo convalida:

La norma legal, en lo que aquí interesa, establece como regla que la Nación conserva todas las atribuciones no otorgadas por la Constitución

---

117. Considerando 10, señala igualmente que “el Estatuto Organizativo no pudo otorgar a las normas de la Ciudad de Buenos Aires un alcance más amplio que el conferido por los constituyentes Nacionales y en tal sentido dicho alcance fue delimitado por las leyes 24588 y 24620” (Considerando 15 *in fine*).

118. Considerando 21.

119. Considerando 16.

120. Señala la parte pertinente de este Considerando: “Otro punto de fricción de significativa trascendencia, cual es el concerniente a los llamados ‘poderes residuales’. En efecto, el Artículo 2 de la ley de garantías determina que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución Nacional y por dicha ley al gobierno autónomo de la ciudad, lo que significa que los poderes Nacionales son la regla y los locales la excepción”.

Nacional o la ley de garantías a la ciudad (Artículos 1 y 2), atribución constitucional directamente compatible con el nuevo carácter de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>121</sup>

Finalmente, de modo invariable, la Corte se refiere a la Asamblea constituyente local como “Estatuyente” y a la Constitución por ella dictada como “Estatuto Organizativo”.<sup>122</sup>

#### Voto juez Boggiano

También en este voto, siguiendo los lineamientos trazados en el acápite precedente encontramos tanto la convalidación de las Leyes N° 24620 y 24588, como la referencia al “Estatuto” organizativo de la Ciudad.

Citamos al efecto el considerando noveno:

En los casos en los que el Congreso regule cuestiones referentes a los intereses del Estado nacional, su potestad legislativa, pasajera y fugaz, se limita –en cuanto atañe a la ciudad– a los asuntos de índole local, entre los cuales corresponde encuadrar los relacionados con el funcionamiento efectivo de sus instituciones. En tal sentido, la convocatoria a elegir el cuerpo legislativo de la ciudad fue el ejercicio mismo de tales atribuciones. Por consiguiente, al regular ese tema, la asamblea de representantes excedió el marco de su competencia, que estaba limitada a la sanción del estatuto organizativo.

#### Voto juez Vázquez

Más allá de las consideraciones que se realizan en este voto a modo de *excursus* vinculadas a la “cuestión capital”, que se recogen en la Introducción de esta obra, nos interesa destacar cuando sostiene: “las leyes 24588 y 24620 reglamentan directa y operativamente lo dispuesto en el art. 129 de la Constitución Nacional”,<sup>123</sup> más aún: que no puede desconocerseles su “naturaleza constitucional especial”.

Se hace igualmente especial hincapié en el rol del Congreso en el proceso de institucionalización local

... como el único órgano habilitado por la Constitución Nacional para evaluar la magnitud de los intereses del Estado nacional, de cuyo fede-

---

121. Considerando 10.

122. Considerandos 11, 13, 15, 16, 17 y 20.

123. Considerando 22.

rales, sobre la Ciudad de Buenos Aires, mientras esta sea capital de la República. En otras palabras, la determinación de tal interés es del exclusivo resorte del Poder Legislativo, pues la Ley Suprema le ha conferido dicha atribución para que fuera ejercida con discrecionalidad. Y así lo han entendido los legisladores nacionales al sancionar la Ley N° 24588 y su complementaria 24620.<sup>124</sup>

#### Disidencia jueces Fayt, Belluscio y Bossert

El argumento central de esta disidencia es la vinculación entre autonomía y poder electoral. Así lo dicen los jueces:

El concepto de poder electoral “se relaciona con la noción de soberanía popular, entendiendo esta como la suma de las diversas soberanías o poderes individuales” (Hauriou, Andrés, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 4<sup>a</sup> ed., 1970, p. 282). Poco o ningún sentido tendría entonces referirse a la idea de autonomía si se acotase su sentido a una definición infraconstitucional que excluyera el pleno ejercicio del aludido poder electoral.

Bajo estos conceptos, entiende la disidencia que las previsiones de las Leyes N° 24588 y 24620 desarticulan el sistema autonómico establecido por la Constitución, porque quebrantan el ejercicio regular del poder electoral de los habitantes de la ciudad.<sup>125</sup>

#### Disidencia juez Petracchi

En el entendimiento de esta disidencia:

... lo prescripto en el Artículo 2 de la Ley N° 24620 –al autorizar al Poder Ejecutivo Nacional a convocar a elecciones para elegir a legisladores de la ciudad de Buenos Aires– no se compadece con el régimen autónomo de gobierno fijado por la Carta Magna y resulta inoponible a las autoridades del gobierno autónomo de la ciudad que han convocado a esa elección.

---

124. Considerando 18. En contra, se ha dicho: “Sería contradictorio pensar que al mismo tiempo se le ha concedido a otro ente –la Nación– la potestad de determinar cuando y como le plazca la magnitud de sus facultades sobre la Ciudad la presencia del Congreso Nacional no puede convertirse en una suerte de factor de anulación de la personalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (Sabsay, *op. cit.*, p. 7).

125. Considerando 13.

Para así concluirlo diferencia dos etapas en la relación Congreso Nacional-Ciudad de Buenos Aires. La primera, transitoria, tendría lugar hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires. Durante la misma aquel, “ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, “en los mismos términos que hasta la sanción de la presente [Constitución]” (disposición transitoria 15ª de la Constitución Nacional, primer párrafo)”.

Pero estas atribuciones legislativas no incluyen lo referente a la designación de los órganos del gobierno autónomo de la Ciudad. Señala el voto en este sentido:

Sería ilógico, en efecto, que los constituyentes hubieran fundado la autonomía de aquel 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.

Efectuada hasta aquí la reseña del fallo, debemos destacar que todo recorrido sobre la realidad institucional de la Ciudad de Buenos Aires encuentra por inevitable punto de partida este pronunciamiento del Máximo Tribunal.

Porque si bien es cierto que las distintas posturas que se esgrimen podrían analizarse como coyunturales, dado el tema puntual a resolver,<sup>126</sup> lo cierto es que su doctrina se consolidó y sostuvo durante largos años en la interpretación de la Corte. Como lo señala el propio voto de la mayoría, en el considerando 6:

... en cuanto al fondo de la cuestión, la solución del caso “*sub examine*” [...] implica discernir necesariamente el marco normativo creado por la reforma de 1994 respecto de la Ciudad de Buenos Aires y el alcance que sobre tal aspecto hubo de conferirle la “Estatuyente” de dicha ciudad.

A ello nos referiremos sobre el final del presente capítulo.

---

126. Como vimos, el pronunciamiento se refiere más que a la Ley N° 24588 a la Ley N° 24620 (Gauna, Juan Octavio, “Dos jurisdicciones distintas para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, La Ley 2001-D-706).

“MCBA c/ ENCoTel”<sup>127</sup>

Se trató de una demanda iniciada por el gobierno local contra la empresa Encotel y/o quien resultare propietario de un inmueble ubicado en el ejido de la Ciudad, a fin de obtener el cobro de determinada suma en concepto de contribución de alumbrado, barrido y limpieza, territorial, pavimentos y aceras.

En invocación de la Ley N° 19983,<sup>128</sup> que establece que las reclamaciones pecuniarias de cualquier naturaleza entre organismos administrativos del Estado nacional, centralizados o descentralizados, incluidas las entidades autárquicas, empresas del Estado y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deben ser dirimidas por el procurador del Tesoro de la Nación o por el Poder Ejecutivo Nacional, la Cámara Nacional en lo Civil confirmó la declaración de incompetencia efectuada en primera instancia.

Contra ella el procurador general de la Ciudad de Buenos Aires interpuso recurso extraordinario, por entender que la sentencia era arbitraria y que mediaba en el caso gravedad institucional pues se encontraban afectadas la defensa en juicio, la autonomía municipal (arts. 5, 75 inc. 3 y 129 CN) y la garantía de la propiedad.

Entendía la representación de la ciudad que la invocada Ley N° 19983 había dejado de tener aplicación a su respecto a partir del 9 de agosto de 1996, con la asunción del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires elegido por el pueblo conforme a lo prescripto por el artículo 129 de la Constitución Nacional, en cuya virtud tiene plena vigencia la autonomía de dicha Ciudad, circunstancia que quedó definitivamente configurada con la sanción de la propia Constitución.

La Corte declara la competencia de la Justicia Nacional en lo Civil para entender en la causa, revocando la decisión apelada. Para ello comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen del procurador, al que se remite.

---

127. Fallos CSJN: 320:2701, “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ Empresa Nacional de Correos y Telégrafos”, 10/12/1997.

128. BO N° 22559 del 05/12/72.

Surge de este último, en una contundente crítica a la decisión del *a quo*, que

... no obstante haber advertido que el Artículo 129 de la Constitución Nacional establece que “la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo” y que, por lo tanto, serían incompatibles con él las directivas de la ley 19983, se pronunció por la vigencia de esta última, de menor jerarquía, a través de un análisis puramente literal del Artículo 5 de la Ley N° 24588.<sup>129</sup>

Señaló que esta disposición no podía tener por efecto alterar el orden de prelación establecido por el artículo 31 de la Constitución Nacional y, en consecuencia, mantener la vigencia de la Ley N° 19983 con un efecto suspensivo del artículo 129 de la primera, en cuanto le confiere autonomía al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Como advertimos, aquí el fallo garante la autonomía de la Ciudad eximiéndola de la aplicación de la Ley N° 19983, pero siempre dentro de la reglamentación dispuesta por la Ley N° 24588 respecto de su estatus de autonomía.

“Cincunegui”<sup>130</sup>

Aquí la Corte, remitiéndose a los fundamentos del dictamen de la procuradora general, Dra. María Graciela Reiriz, declara su incompetencia para conocer en forma originaria.

Se trata de un caso en el que el actor, invocando su calidad de vecino de la Ciudad, ataca por inconstitucionales un decreto del Poder Ejecutivo local (N° 474) y la ley que lo ratifica (Ley N° 164), que en lo sustancial convocaban una consulta popular para que el electorado opine acerca de la siguiente fórmula:

129. Art. 5: “La Ciudad de Buenos Aires, será continuadora a todos sus efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La legislación nacional y municipal vigente en la Ciudad de Buenos Aires a la fecha de entrada en vigencia del estatuto organizativo al que se refiere el Artículo 129 de la Constitución Nacional, seguirá siendo aplicable, en tanto no sea derogada o modificada por las autoridades nacionales o locales, según corresponda”.

130. Fallos CSJN: 322:2856, “Cincunegui, Juan Bautista c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad”, 18/11/1999. Ver asimismo remisión en “Expreso Río Paraná SRL c/Buenos Aires, provincia de s/acción declarativa”, 07/03/2000.



El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene la obligación de defender la Constitución Nacional. ¿Es correcto que el Doctor Carlos Saúl Menem sea candidato a la Presidencia de la Nación por un tercer período, en contra de la Constitución Nacional? (v. Artículo 1 y Anexo I, a fs. 5).

Sostiene en su demanda que la consulta pública no es el método idóneo, jurídico y constitucional para defender la Ley Fundamental de la Nación, la que –a su entender– no ha sido a la fecha atacada y/o violada, sino que son las instituciones nacionales previstas en el propio texto constitucional las encargadas de velar por ello, por lo que resultaría violatoria del principio de división de poderes, de las competencias del Poder Judicial de la Nación y de la jurisdicción federal, establecidos en la Constitución Nacional y garantizados por los artículos 5, 108, 109, 116 y 121, al haberse arrogado el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires facultades judiciales que no tiene.

Al negar la competencia originaria, el dictamen expone la interpretación del artículo 117 CN que más seguimiento posterior ha tenido, no sin generar numerosas críticas. El dictamen de la Procuración General sostiene:

... la pretensión de inconstitucionalidad intentada por el actor no constituye ninguno de los casos que, con arreglo a lo dispuesto por el constituyente, habilitan la instancia originaria de la Corte. En efecto, la demanda ha sido dirigida contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual por no ser una provincia argentina, no le corresponde, conforme a los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, la instancia originaria de la Corte (conf. artículo 129 y cláusula transitoria 7° de la Ley Fundamental).

Como dijimos, la Corte en mayoría se remite a este dictamen.

Por su parte, los jueces Nazareno y Boggiano emitieron un voto conjunto que es más contundente aun en lo que concierne al tema que nos convoca. Sostienen estos jueces:

3°) Que, en el caso de autos, la demanda ha sido dirigida contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual suscita el problema de interpretación constitucional acerca de si la ciudad es o no una provincia. Esta Corte ha juzgado que no cabe equiparar “el *status* jurídico especial” del que goza la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme con lo establecido en el Artículo 129 de la Constitución Nacional y en la cláusula transitoria séptima, con la autonomía provincial en los términos que la ha entendido desde sus inicios esta Corte y que implica deci-

dir “con entera independencia de los Poderes de la Nación, sobre todo lo que se refiere a su régimen, su progreso y bienestar interno” (confr. Fallos: 9:277; 320:875). Por otra parte, cabe señalar que no existe atisbo alguno en el texto de la Constitución Nacional que autorice a calificarla como tal, pues siempre se la menciona como una entidad distinta y separada (confr. artículos 44, 45, 54, 75 incs. 2, 30 y 31, 124, 125).

### “Fisco Nacional”<sup>131</sup>

En el caso, la actora solicita que el Máximo Tribunal se avoque y declare su competencia originaria en la causa “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional”, que se encontraba tramitando ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, por entender que correspondía a dicha competencia en razón de las personas.

El Tribunal comparte los argumentos y conclusiones del dictamen de la procuradora fiscal, y a él se remite. Este a su vez reenvía a “Cincunegui” sosteniendo:

... la demanda ha sido interpuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual no es una provincia argentina, según lo dispuesto en el Artículo 129 y en la Cláusula Transitoria Séptima de la Constitución Nacional, por lo que resulta excluida de la competencia originaria de la Corte asignada por los Artículos 116 y 117 de la Ley Fundamental, la que, por su raigambre, es insusceptible de ampliarse, restringirse o modificarse mediante normas legales.

Con esta doctrina, seguida como anticipamos en numerosos pronunciamientos posteriores, la Corte niega la calidad de aforada de la Ciudad y con ella, su capacidad para acceder a la instancia originaria del Máximo Tribunal. En casos como el que comentamos, la competencia se atribuye a la Justicia Nacional Federal, en resguardo del derecho del Estado nacional. La Ciudad es entonces sometida a dicha jurisdicción sea en la órbita nacional o provincial.

---

131. Fallos CSJN: 323:1199, “Fisco Nacional (A.F.I.P – D.G.I.) s/ pedido de avocación”, 16/05/2000. Ver a su vez la remisión en causas “GCBA c/Estado Nacional (Dirección General Impositiva s/ejecución fiscal”, 15/06/04, Fallos: 327:2357, que será reseñado más adelante).

### “Rodríguez”<sup>132</sup>

Resulta por demás trascendente el pronunciamiento que ahora nos toca reseñar, habida cuenta de que la Ciudad de Buenos Aires es codemandada con la provincia del mismo nombre y, tras negarse la competencia originaria por las razones que luego veremos, la competencia termina siendo definida por la Corte a favor de los tribunales de aquella, estableciendo su clara prelación por sobre los derechos de la Ciudad Autónoma.

Encontramos así otra manifestación de la política refractaria a la autonomía y con ella, la resistencia a la equiparación o igualdad entre la ciudad de Buenos Aires y las provincias.

El caso se refiere a una acción de daños y perjuicios motivada en una supuesta mala praxis médica (la esposa y madre de los actores fue sometida a una intervención quirúrgica, a raíz de la cual quedó en estado vegetativo persistente). La Provincia es demandada en la persona del Ministerio de Salud-Hospital Zonal de Ezeiza y la Ciudad, en el Hospital General de Agudos “Santojanni”. Los actores eran vecinos de la provincia de Buenos Aires.

El procurador opina que la causa es ajena a la competencia originaria porque, no obstante ser parte una provincia, por tratarse de una causa civil, debe también verificarse el requisito de distinta vecindad, lo que no sucede en el caso. Respecto de la Ciudad, y reiterando la doctrina de “Cincunegui”<sup>133</sup> y “Expreso Río Paraná”,<sup>134</sup> niega que a esta le corresponda la competencia originaria del Tribunal.

Por su parte, la Corte coincide en primer término con los argumentos del procurador, y en remisión a “Expreso Río Paraná”<sup>135</sup> y “Fisco Nacional”,<sup>136</sup> entiende que la causa es ajena a su competencia originaria. Expresamente indica el Tribunal, tras señalar que el requisito esencial –porque se trata de una causa civil– de distinta vecindad no se encuentra configurado por ser el actor vecino de la provincia de Buenos Aires,

132. Fallos CSJN: 323:3991, “Rodríguez, Héctor y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios”, 05/12/2000.

133. Desarrollado en el presente capítulo, ver p. 72 (fallo “Cincunegui”).

134. Ídem.

135. Ídem.

136. Desarrollado en el presente capítulo, ver p. 74 (fallo “Fisco Nacional”).

que tampoco a esos efectos puede tenerse en cuenta a la Ciudad –también demandada– en tanto ella “no es una provincia argentina y en consecuencia no le corresponde la instancia originaria de la Corte”.

Pero en segundo término, la Corte analiza otra hipótesis, deslizada por el *a quo*: si ambas codemandadas defienden frente al actor intereses propios, ello las transforma en partes contrarias en conflicto; ello así, el Máximo Tribunal ha admitido la radicación en su instancia originaria de los casos en que los codemandados eran una provincia y el Estado nacional o entidad nacional, como modo de conciliar el precepto del artículo 117 de la Ley Fundamental respecto de los Estados provinciales con la prerrogativa jurisdiccional que la asiste a la Nación.

Pero en el caso dice la Corte, no se configura la exigencia de tener que satisfacer el derecho de la provincia a la jurisdicción originaria, con el derecho al fuero federal de las otras partes en litigio:

... 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 aquella 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 (Artículo 8, Ley N° 24588)– 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 (Artículos 121 y concordantes de la Constitución Nacional); y el particular sistema de autonomía decidido por los constituyentes para la ciudad de Buenos Aires, en los términos y con los alcances que se desprenden del Artículo 129 y de la cláusula transitoria séptima de la Ley Fundamental.<sup>137</sup>

---

137. Considerando 8. Aquí nos interesa destacar que no sólo la Ciudad se ve obligada a litigar en el fuero provincial –en este caso de la Provincia de Buenos Aires–, frente a un caso de estas características sino que si hubiese sido la única demandada, por tratarse de una acción de naturaleza civil, debía litigar ante la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal (ver en tal sentido, Gauna, *op. cit.*).

### “GCBA c/ Chubut”<sup>138</sup>

La provincia de Chubut fue demandada por el gobierno local en su calidad de propietaria de un inmueble ubicado en la ciudad, a fin de obtener el pago de una constancia de deuda en concepto de contribución de alumbrado, barrido y limpieza, territorial, de pavimentos y aceras.

Es esta la única ocasión en que la Corte admitió la instancia originaria para sustanciar el pleito, remitiéndose a los fundamentos del dictamen del procurador.

Dicho dictamen, tras dejar sentado que se trata de una cuestión de derecho público local y que ello no obstante, la provincia no puede ser sometida a los jueces locales, sino sólo ante la Corte o sus propios jueces, avanza diciendo:

Tampoco deberían remitirse las actuaciones a la Justicia local, por cuanto se violaría el Artículo 129 de la Constitución Nacional, que inviste a la Ciudad de Buenos Aires de un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción. En tales condiciones, a fin de salvaguardar los intereses de la ciudad y toda vez que la Corte constituye el fuero natural de las provincias argentinas (Fallos: 324:4226), entiendo que este proceso debe tramitar ante los estrados del Tribunal en instancia originaria.

### “GCBA c/ Tierra del Fuego”<sup>139</sup>

Tan trascendente como “Gauna” resulta este pronunciamiento a los efectos de delimitar la interpretación del Máximo Tribunal sobre el estatus jurídico porteño.

En efecto, encontramos en el voto de la mayoría una recorrida por los principales precedentes que ya hemos glosado, refractarios, como anticipamos, de la autonomía. La Corte expresamente se aparta de “GCBA

138. Fallos CSJN: 326:2479, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la Provincia del s/ejecución fiscal”, 05/08/2003. Ver asimismo las remisiones en Fallos: 327:2536, “GCBA c/Ferrocarriles Argentinos Bartolomé Mitre s/ejecución fiscal”, 24/06/2004; Fallos: 327:5254, “GCBA c/Propietario del Inmueble Av. Scalabrini Ortiz 1350 s/proceso de ejecución”, 23/06/2004 y Fallos: 330:4682, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Entre Ríos, Provincia de s/cobro de pesos”, 30/10/2007 que trataremos en la sección titulada “GCBA c/ Ferrocarriles” del presente capítulo.

139. Fallos CSJN: 330:5279, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Tierra del Fuego, Provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos”, 18/12/2007. El mismo día, con igual sentido, se resuelve la causa “GCBA c/ provincia de Chaco (Ministerio de Salud)”.

c/ Chubut”, que, recordemos, fue el único caso que sentó un precedente de pseudoequiparación de la Ciudad a las provincias con el efecto de habilitar la instancia originaria del Máximo Tribunal, y contiene las disidencias de los jueces Argibay y Zaffaroni, en las que vale la pena reparar.

Hechos y dictamen del procurador general

Al igual que otros precedentes que reseñamos, el gobierno local demanda a su par provincial el cobro de varias facturas referidas a servicios asistenciales prestados por diversos hospitales de la Ciudad a pacientes derivados por la provincia, en el marco del convenio de “Asistencia Médica Hospitalaria” celebrado por ambas jurisdicciones.

El procurador entendió que la competencia, por vía del propio convenio, había sido prorrogada a favor de un tribunal arbitral, por lo cual no correspondía su conocimiento en instancia originaria.<sup>140</sup>

Así opinó:

... el proceso, en principio, correspondería a la competencia originaria de la Corte *ratione personae*, toda vez que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires demanda a una provincia argentina (v. sentencia del 5 de agosto de 2003, in re, “G.C.B.A. c/ Chubut, Provincia del s/ ejecución fiscal”, publicada en Fallos: 326:2479, y sus citas, en la que V. E., con remisión al dictamen de este Ministerio Público, así lo dispuso a fin de salvaguardar los intereses de la Ciudad –que goza de un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción– y el fuero natural de las provincias argentinas).

Voto de la mayoría<sup>141</sup>

La Corte en mayoría resolvió que la causa era ajena a su competencia originaria. Para así hacerlo efectuó un razonamiento que puede resumirse en la premisa de que no cabe equiparar a la Ciudad con una provincia.

En efecto, sostuvo:

2°) Que en todas las oportunidades en que, con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, fue necesario calificar el status institucional

---

140. Cabe destacar que el propio Procurador aclara que si esa prórroga no hubiere sido formulada, sí resultaba procedente la competencia originaria en remisión al precedente “GCBA c/Chubut Fallos 326:2479”.

141. Jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Petracchi y Maqueda.

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de esclarecer si es aforada, o no, a la competencia originaria de esta Corte Suprema que reglan los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, este Tribunal ha decidido desde el primer precedente en que tuvo ocasión de pronunciarse (Fallos: 322:2856) hasta en las decisiones más recientes, 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 los supuestos contemplados por las disposiciones citadas– en la instancia originaria de esta sede.

A partir de esta negación, la Corte indica cuál sería el juez natural de la Ciudad según el caso: si la contraparte es el Estado nacional, la Ciudad debe someterse a los tribunales inferiores del Poder Judicial de la Nación, “con el único y declarado fin de preservar la prerrogativa al fuero federal que a favor de este le reconocen el Artículo 116 de la Constitución Nacional y los Artículos 2 inc. 6 y 12 de la ley 48”;<sup>142</sup> si la contraparte es una entidad que está sometida por mandato de una norma infraconstitucional a la jurisdicción federal, igualmente intervienen los tribunales inferiores de la Nación.<sup>143</sup>

Si en el caso eran partes codemandadas un Estado provincial y la Ciudad:

... esta Corte atribuyó el conocimiento del asunto a un juez de la provincia emplazada, para lo cual no sólo reiteró la conocida formulación acerca de la diversidad de status jurídico entre ambos entes estatales, sino que sostuvo su decisión destacando, por un lado, la preexistencia de las provincias a la Nación, la jerarquía de ellas y la conservación de todos los poderes que no han delegado al gobierno federal (arts. 121 y concordantes de la Constitución Nacional), y puntualizando, además, el particular sistema de autonomía decidido por los constituyentes para la ciudad de Buenos Aires, en los términos y con los alcances que se desprenden del art. 129 y de la cláusula transitoria séptima de la Ley Fundamental (Fallos: 323:3991).<sup>144</sup>

Es aquí donde expresamente se aparta del precedente “GCBA c/ Chubut”, señalando:

... esta Corte en su actual composición comparte la interpretación de los textos constitucionales llevada a cabo en los reiterados precedentes citados

142. Considerando 3, con cita de Fallos CSJN: 323:1199, 323:2357, 2356, 2857, 5254 y 6063.

143. Con cita de Fallos CSJN: 327:2865.

144. Considerando 4, con cita de “Rodríguez”.

en los considerandos 2°, 3° y 4°, que han negado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la condición de aforada a la competencia originaria reglada por los arts. 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.<sup>145</sup>

Y sienta así la actual doctrina sobre el tópico:

... es doctrina del Tribunal que las causas que se suscitaren entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una provincia deberán tramitar ante los jueces del Estado provincial que es parte. Naturalmente, por tratarse aquella ciudad de una persona jurídica de derecho público –en los términos previstos por el Artículo 24, inciso 1°, ap. b, del Decreto Ley 1285/58– con domicilio en su territorio, a aquella regla le son aplicables las excepciones en favor de la competencia originaria de esta Corte contempladas de modo genérico por la Constitución Nacional, para los procesos entre aquellas personas en que se ventilare una causa Civil o de manifiesto contenido federal.<sup>146</sup>

Y, por ende,

... este proceso no corresponde a la competencia originaria del Tribunal pues, más allá de que la entidad demandante –como persona de derecho público– queda alcanzada por la categoría de vecino extraño que prevé el Artículo 116 de la Constitución Nacional (Artículo 24, inciso 1°, ap. b, del Decreto Ley 1285/58; Artículo 111, inciso 2°, Ley 1893), no se presenta un asunto susceptible de ser calificado como causa civil.

#### Disidencia de la jueza Argibay

Tras descartar que el caso se trate de un “asunto civil”, porque las normas en las cuales se apoya la pretensión del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires corresponden al derecho administrativo local, pues surgen de un convenio mediante el cual los dos gobiernos acordaron la prestación por la demandante del servicio de atención médica hospitalaria a solicitud de la provincia demandada, la jueza Argibay sostiene:

4) La aplicación del criterio que habitualmente utiliza esta Corte para interpretar los textos legales referidos a su competencia originaria supondría el siguiente argumento: en asuntos que no son “Civiles” ni correspon-

145. Considerando 6.

146. Considerando 8.



den al derecho federal, la competencia originaria está habilitada si se trata de una controversia entre dos provincias (artículo 241, primera parte, del Decreto-Ley 1285/58), pero, dado que la Ciudad de Buenos Aires no lo es, el Tribunal debe declararse incompetente. Así, descartada la competencia originaria de la Corte Suprema y de los demás tribunales Nacionales, por necesaria consecuencia, corresponde afirmar la de los tribunales locales.

En lo que aquí interesa, asevera después:

Sin embargo, esta vía de solución no tiene buenas razones para dirimir si son competentes los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires o los de la provincia demandada, desde que ambos estados tienen facultades propias de legislación y jurisdicción, para crear y aplicar su derecho público local, aunque la primera no pueda ser clasificada propiamente 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.

Concluye entonces en la necesidad de

... revisar el argumento tradicional de la Corte, ya no en cuanto a la clasificación de la Ciudad de Buenos Aires en la categoría “provincia”, sino para examinar qué aspectos del régimen constitucional se verían alterados y en qué medida por la admisión de este tipo de pleitos en su competencia originaria.

Y así vota:

8°) Estas consideraciones, me llevan a la conclusión de que no hay menoscabo a la Constitución Nacional, sino que, por el contrario, resulta

más acorde a sus fines, admitir, como se lo hizo en Fallos: 326:2479, que las causas en que son partes contrapuestas una provincia y la Ciudad de Buenos Aires corresponden a la competencia originaria de esta Corte.

### Disidencia del juez Zaffaroni

En remisión a los fundamentos y la conclusión expresados en el voto de la jueza Argibay, con la precisión de que considera que la representación senatorial establecida por la Constitución Nacional confiere a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el carácter de ente federado, el juez Zaffaroni votó en disidencia.

## Premisas para una posición refractaria

Creemos que una pauta razonable de interpretación de los alcances del artículo 129 de la Constitución Nacional, hubiese sido el principio “*in dubio pro autonomía*”,<sup>147</sup> de acuerdo con el cual siempre que una disposición constitucional admita más de una interpretación habrá de estarse a aquella que sea más favorable a la concreción de la autonomía y que le aporte mayor amplitud.

Pero la reseña que acabamos de desandar nos demuestra lo contrario. En este conjunto de sentencias dictadas por la Corte Suprema a lo largo de una década, no se da tregua al alcance de la autonomía porteña.

Para delimitarlo en forma simple vamos a enunciar una serie de premisas en las que se sustenta esta posición que entendimos refractaria del Máximo Tribunal respecto de los alcances de la autonomía, siempre dentro de esta primera etapa fundacional.

Premisa uno: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es una provincia<sup>148</sup>

Los fallos que así lo señalan son “Cincunegui”, “Fisco Nacional”, “Rodríguez” y “GCBA c/ Tierra del Fuego”.

---

147. Sabsay, *op. cit.*, p. 9.

148. Esta definición tiene efectos directos en lo que respecta a considerar a la Ciudad un sujeto no aforado para instar la competencia originaria, como veremos luego en la sección “GCBA c/EN (DGI)”, ver p. 84.

No hay ninguna duda que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia,<sup>149</sup> justamente no fue concebida en la Constitución como eso sino como otra cosa.

Pero en el marco de la jurisprudencia que hemos analizado, lo que nos interesa destacar es que “Al no ser posible definir a la ciudad como provincia, desde una visión esencialista se entiende que no resulta posible aplicarle las reglas que rigen para ellas”;<sup>150</sup> y ello, en una mirada retrospectiva, es incorrecto, porque dado su carácter autónomo no debieran negársele las facultades típicas de aquellas.

Como sostiene el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, tanto las provincias como la Ciudad de Buenos Aires, son entes autónomos que integran, en pie de igualdad, el Estado Federal. 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 demás.<sup>151</sup>

Lo cierto es que desde la perspectiva de su autonomía, la única desventaja que posee en su relación con el Estado nacional y con las restantes provincias deriva de la circunstancia de ser asiento principal de las autoridades federales, cuestión ajena al estatus definido en la CN.

Pero en este mismo apartado, debemos destacar también que la negación del carácter de provincia de la CABA, en la definición de la Corte Suprema, acarrea como efecto el negarle su condición de aforada en la instancia originaria del propio Tribunal, en lo que se verifica un claro desmedro de su condición institucional.

Así puede corroborarse a partir de los siguientes pronunciamientos.<sup>152</sup>

---

149. Se suele citar la aislada posición en contra de Ekmekdjian, para quien esta Ciudad es la provincia número veinticuatro de la federación argentina (Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1999, T. V, p. 788 y ss.).

150. Zbar, *op. cit.*, pp. 236-237.

151. TSJ CABA Expte. N° 9988/13 “GCBA y otros s/ otros procesos incidentales s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, 13/6/2014, del voto de la jueza Ana M. Conde.

152. Ver más recientemente “GCBA c/Dirección de Obra Social de la UBA (DOSUBA) s/ ejecución fiscal” (CSJ 3028/2014), del 17/3/2015, y sus citas. Para un análisis profundo del tema nos remitimos al trabajo de Soler, Analía, “La situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con relación a la competencia originaria de la CSJN”, en AA. VV., *15 Años del Centro de Formación Judicial*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014, p. 429 y ss.

“GCBA c/ EN (DGI)”<sup>153</sup>

Se trató de una ejecución fiscal promovida por el gobierno local contra la DGI en su carácter de titular registral de un inmueble ubicado en la Ciudad, a fin de obtener el pago del certificado de deuda en concepto de contribuciones de alumbrado, barrido y limpieza, contribución territorial y de pavimentos y aceras y Ley N° 23514.

En remisión a los argumentos y conclusiones del dictamen del señor procurador fiscal subrogante, la Corte declara que la causa es ajena a su competencia originaria. En dicho dictamen, escuetamente, se señala:

En virtud de lo expuesto en dicha oportunidad, que doy aquí por reproducido *brevitatis causae* (se refiere a “Fisco Nacional”), toda vez que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es una provincia argentina, opino que el proceso es ajeno a la competencia originaria de la Corte.

“GCBA c/ Ferrocarriles”<sup>154</sup>

La demanda fue iniciada a raíz del cobro de una suma que se le adeudaría al gobierno local, en concepto de patentes sobre vehículos en general y Ley N° 23514. La Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad entendió que el caso debía tramitar ante la instancia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, puesto que se trataba de una materia de derecho público local –potestad ejercida por el Gobierno de la Ciudad en forma equivalente a las provincias– y la demandada invoca el fuero federal en razón de la persona, por lo que la única manera de compatibilizar las prerrogativas en juego era atribuyendo la competencia al único superior jerárquico común a ambas jurisdicciones, local y federal.

Contrariamente a ello, la Corte, en remisión al dictamen del procurador general entendió que la causa debía continuar su tramitación ante el fuero contencioso administrativo federal.

---

153. Fallos CSJN: 327:2357, “GCBA c/Estado Nacional (Dirección General Impositiva s/ ejecución fiscal”, 15/06/04. El caso es citado por Cayuso, para aludir a los poderes legislferantes residuales que el Congreso conserva sobre la Ciudad, mientras sea Capital de la República (Cayuso, *op. cit.*, p. 412).

154. Fallos CSJN: 327:2536, “GCBA c/Ferrocarriles Argentinos Bartolomé Mitre s/ejecución fiscal”, 24/06/2004.

En tal sentido, negó la posibilidad de que la causa tramitara ante la instancia originaria porque ninguno de los supuestos de los artículos 116 y 117 se presenta en el *sub lite*:

... toda vez que la demanda ha sido interpuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no es una provincia argentina, según lo dispuesto por el Artículo 129 y la Cláusula Transitoria Séptima de la Constitución Nacional.

También que no obsta a esa decisión la sentencia recaída en “GCBA c/Chubut”, puesto que

... para disponer allí la jurisdicción originaria de la Corte Suprema, se tuvo especialmente en consideración que la demandada era una provincia, naturaleza que impedía aceptar la competencia de los tribunales en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires sin que resultaran afectadas sus prerrogativas constitucionales (Artículos 117, 121, 122 y concordantes de la Ley Fundamental).

“GCBA c/ Propietario”<sup>155</sup>

En la ejecución fiscal iniciada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contra el Estado nacional, propietario del inmueble sito en Av. Scalabrini Ortiz 1350, a los efectos de obtener el cobro de la suma que le adeudaría en concepto de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Contribución Territorial, y de Pavimentos y Aceras y Ley N° 23.514, se trabó un conflicto negativo de competencia.

Al momento de declararse incompetente, la titular del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9 consideró que, sobre la base del derecho de la Nación –o una entidad Nacional– al fuero federal y el de las provincias a la jurisdicción originaria del Tribunal (arts. 116 y 117 CN), correspondía declarar la competencia de la Corte Suprema, por cuanto es el único Tribunal que podría asegurar la imparcialidad y la armonía nacional y la conciliación de las prerrogativas constitucionales, sin perjuicio de las discusiones planteadas con relación al estatus que corresponde otorgar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires luego de la reforma constitucional de 1994.

155. Fallos CSJN: 327:5254, “GCBA c/Propietario del Inmueble Av. Scalabrini Ortiz 1350 s/proceso de ejecución”, 23/06/2004.

Contrariamente a ello afirma el procurador, en un dictamen que es compartido por la Corte Suprema, que por haber sido interpuesta la demanda por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no es una provincia argentina según lo dispuesto por el artículo 129 y la Cláusula Transitoria Séptima de la Constitución Nacional, aquella competencia resultaba excluida. Indicó asimismo que tal solución no se modificaba en función de lo resuelto en la sentencia del 5 de agosto de 2003, *in re*: G. 857; L. XXXVI, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, Casa de la Provincia del s/ ejecución fiscal”, puesto que allí se tuvo especialmente en consideración que la demandada era una provincia, naturaleza que impedía aceptar la competencia de los tribunales en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires sin que resultaran afectadas sus prerrogativas constitucionales (arts. 117, 121 y concordantes CN).

Bajo estos argumentos opinó el procurador general que las actuaciones debían continuar su tramitación ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo federal. Y así lo resolvió la Corte.

“GCBA c/ Entre Ríos”<sup>156</sup>

La Corte declara su incompetencia en instancia originaria para conocer en una causa en la que el Gobierno local demandó a su par entrerriano por el pago de varias facturas referidas a servicios asistenciales prestados a pacientes derivados por la provincia en diversos hospitales de la Ciudad, en el marco del convenio de “Asistencia Médica Hospitalaria” celebrado por ambas jurisdicciones.

En el dictamen del procurador, al que la Corte se remite, se deja sentado que en el propio convenio la competencia había sido prorrogada a favor de los tribunales ordinarios de la Capital Federal y ello es lo que motiva el rechazo de la competencia originaria.

De no haber mediado esa prórroga, consigna el dictamen, el proceso correspondería a la competencia originaria de la Corte *ratione personae*, toda vez que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires demanda a una provincia argentina y deben salvaguardarse los intereses de aquella, que goza de un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción, tal y como concluyera en la sen-

156. Fallos CSJN: 330:4682, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Entre Ríos, Provincia de s/cobro de pesos”, 30/10/2007.

tencia del 5 de agosto de 2003, *in re*, “G.C.B.A. c/ Chubut, Provincia del s/ ejecución fiscal”, publicada en Fallos: 326:2479 y sus citas.

A modo de reflexión final, debemos retomar el voto en disidencia de la jueza Argibay (causa “GCBA c/ Tierra del Fuego”, anotada precedentemente), en cuanto sostiene:

Si bien no hay un acuerdo general al respecto, también se ha conectado la decisión legislativa de remitir los pleitos entre provincias a la Corte Suprema –sin limitación de materias– con el artículo 127 de la Constitución Nacional [ex 109] que defiere a la Corte Suprema la decisión de todas las quejas de una provincia contra otra, con la finalidad de evitar cualquier tipo de asperezas o conflictos institucionales entre los estados que participan de la federación, que cuentan con autonomía para establecer sus propios poderes judiciales y puedan transformarse en jueces y parte de los conflictos que mantienen con otros miembros de la federación. (“El Federalista”, de George Hamilton, citado por Joaquín V. González en *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1897 y J. Story *Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica*, capítulo XLII).<sup>157</sup>

Queremos indicar con esta cita que en nuestro entendimiento, bajo esta previsión constitucional, la Corte bien podría admitir su conocimiento en instancia originaria en los casos en que la Ciudad y una provincia aparezcan enfrentadas. Porque se trata del ejercicio de la llamada función dirimente del Máximo Tribunal, es decir, no juzga, ni arbitra, sino compone. Así,

... la prohibición de hostilidades entre provincias y la intervención de la Corte Suprema para la solución de las controversias que surjan entre ellas constituye un mandato básico para la convivencia dentro del Estado Federal y la forma que ha escogido la Constitución Nacional para dar solución a los enfrentamientos que pudieran producirse designando a la Corte como el único órgano habilitado para componer tales contiendas.<sup>158</sup>

He aquí un ejemplo de cómo se confronta la posición restrictiva de la Corte; porque los precedentes “GCBA c/ Chubut” o, “GCBA

157. Considerando 7.

158. Fayt, Carlos S., *La Corte Suprema y la evolución de su jurisprudencia. Leading cases y holdings. Casos trascendentes*, Buenos Aires, La Ley, 2005, p. 173. Agrega este autor que “La competencia originaria de la Corte en los casos del Artículo 127 de la Constitución Nacional, requiere tan solo un conflicto entre diferentes provincias producido como consecuencia del ejercicio de los poderes no delegados que son el resultado del reconocimiento de su autonomía” (p. 175).

c/ Entre Ríos” dan cuenta que la aplicación de esta disposición constitucional es posible, y con ella que el Máximo Tribunal se constituya en “fuero natural de las provincias argentinas” aunque una de las partes en conflicto, la Ciudad, no sea estrictamente una provincia.

¿O resulta más lógico, a pesar de la consagración constitucional de la autonomía de aquella, someter el litigio al juez provincial?

La posición que retoma la mayoría de la Corte en “GCBA c/ Tierra del Fuego” responde afirmativamente este interrogante y nosotros no coincidimos con esa posición.

En sentido aún más amplio se ha afirmado<sup>159</sup> que la Corte Suprema debe distinguir entre la “Ciudad de Buenos Aires-Capital Federal” y la “Buenos Aires-Ciudad Autónoma” como sujeto de la relación federal; si en este último carácter actúa como legitimada (activa o pasiva) en causas con una provincia o vecinos de una provincia, con un estado extranjero o con un ciudadano extranjero, corresponde que la Corte Suprema asuma su competencia originaria y exclusiva:

El silencio en la letra de los Artículos 116 y 117 ha de cubrirse con la integración proveniente de valorar lo que hoy surge del Artículo 129. Lo indica la pauta de la interpretación armónica, coordinada y coherente de todos los artículos del texto constitucional.

## Premisa dos: la Ley N° 24588 reglamenta el artículo 129 de la Constitución Nacional

Desde antes de la sanción de la Ley N° 24588 indicaba un autor que el Congreso de la Nación tenía por delante una pesada responsa-

---

159. Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés, *op. cit.*, y ver Ábalos, *op. cit.*, cita 55. En sentido concordante: “Si ha de ser cierto que uno de los objetivos de la competencia originaria de la Corte ha de ser mantener la armonía de la federación, ofreciendo tutela judicial efectiva a los derechos constitucionales de los ciudadanos frente a actos de los entes federados que los agreden, manteniendo al imparcialidad, no hay razones que justifiquen una interpretación literal de la Constitución. En todo caso, una interpretación semántica se impone, en la inteligencia de que los actos de la Ciudad de Buenos Aires son equivalentes a los realizados por las provincias” (Ferreya, Raúl Gustavo, “Sobre un nuevo momento constituyente para la Ciudad de Buenos Aires”, en *Perplejidades*, *op. cit.*, p. 123), también Zbar, Agustín, “La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2006-F-1016; Vivo, Gustavo A. “La Ciudad de Buenos Aires y la Competencia Originaria de la Corte”, *La Ley*, 2008-12-III-4.



bilidad, pues debía reglamentar el marco institucional para la autonomía, de acuerdo a la reforma.<sup>160</sup>

Dice el voto mayoritario en “Gauna”: “ha sido puesta en tela de juicio la validez constitucional de las leyes 24588 y 24620, reglamentarias de aquel...”.<sup>161</sup>

Dicha ley (se refiere a la Ley N° 24588) es la que, en definitiva, vino a esclarecer los aspectos conflictivos de la relación Nación-ciudad. En tal sentido –como lo sostiene el tribunal de alzada– es directamente reglamentaria del Artículo 129 de la Constitución Nacional y, por revestir tal carácter, importa una referencia imprescindible para la Convención Estatuyente de la Ciudad.<sup>162</sup>

Reafirma sobre el final “no puede concebirse al poder estatuyente local como prescindente de sus marcos normativos superiores, compuestos por el artículo 129 de la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias”.<sup>163</sup>

En este punto nos interesa citar la opinión de Gelli<sup>164</sup> quien se pregunta si puede sostenerse, rigurosamente, que la ley de garantías de los intereses del Estado nacional es delimitativa de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y, por lo tanto, reglamentaria de sus atribuciones como lo afirma la Corte Suprema, a lo que contesta:

Efectuado un análisis semántico de la sentencia de la Corte Suprema en el caso “Gauna” se advierte que por lo menos en los considerandos 4, 6, 10, 11, 17, 18 y 21 del voto de la mayoría relativa, se califica a las leyes de garantías como reglamentarias del Artículo 129 de la Constitución Nacional. Y esa es la afirmación del Tribunal que –más allá de la decisión tomada sobre la competencia del Poder Ejecutivo para convocar a la primera elección de legisladores de la ciudad de Buenos Aires– afecta en mayor medida los

160. Creo, Bay, *op. cit.*

161. Considerando 6, al definir la cuestión de fondo a resolver.

162. Considerando 10, señala igualmente que “el Estatuto Organizativo no pudo otorgar a las normas de la Ciudad de Buenos Aires un alcance más amplio que el conferido por los constituyentes Nacionales y en tal sentido dicho alcance fue delimitado por las leyes 24588 y 24620” (Considerando 15 *in fine*).

163. Considerando 21.

164. Gelli, *Constitución...*, *op. cit.*, p. 1043. Esta misma autora estima inconstitucionales algunas de las restricciones de las atribuciones legislativas y de jurisdicción que correspondieron a la ciudad según lo establecido en el art. 129 CN y que fueron restringidas por esta ley (p. 1037).

alcances de la autonomía de la Ciudad, porque la hace depender de una ley mutable del Congreso y no de su propio Estatuto Organizativo.

Compartimos plenamente esta opinión.

### Premisa tres: la Ley N° 24588 es constitucional

Todos los fallos que hemos reseñado convalidan la constitucionalidad de la Ley N° 24588. Como se sostuvo oportunamente:

No conocemos la existencia de ningún pronunciamiento judicial firme que haya declarado la invalidez e inaplicabilidad de algún precepto contenido en la Ley N° 24588 por resultar supuestamente contradictorio o violatorio de la Constitución Nacional.<sup>165</sup>

Ya se alzaban también las voces en contrario, en el sentido de que resultaba aconsejable la revisión de la norma, no sólo para eliminar sus aspectos de dudosa constitucionalidad y darle la autonomía que corresponde a la Ciudad, sino también porque a una década la prudencia política ya puede ceder ante la evidencia de que la Ciudad funciona institucionalmente y no lo hace tan mal, por cierto.<sup>166</sup>

Como luego veremos, en los capítulos sucesivos y hemos también destacado en la introducción del presente trabajo, mucho es lo que se ha avanzado en esa dirección.

### Premisa cuatro: La Nación conserva respecto de la Ciudad todas las atribuciones no delegadas (principio de los poderes residuales)

Tengamos presente aquí el voto de la mayoría en “Gauna”, cuando refiere la teoría de los poderes residuales en torno a la distribución de competencias entre la Nación y la Ciudad.

Es que por efecto de la Ley N° 24588 (art. 2), la “Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires”, aparece invertido respecto de esta última, el principio del artículo 121 de la Constitución Nacional, conforme el cual, las provincias conservan todos los poderes no delegados a la nación.

---

165. Ferreyra, Raúl G., *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 1997, p. 26.

166. Zaffaroni, Eugenio, *op. cit.*, p. 304.

Con relación a ello, la Corte Suprema se limitó a acompañar los vaivenes políticos sin establecer criterios definitivos, aunque asumiendo una interpretación restrictiva de las normas constitucionales.<sup>167</sup>

Esta premisa vino establecida en la cláusula transitoria séptima<sup>168</sup> de la propia Constitución Nacional, en cuyo comentario se ha dicho: “Recién ahora comprendemos que las competencias que retiene el Congreso son taxativas, y que el residuo es dejado por la Constitución a la Ciudad”.<sup>169</sup>

Una interpretación en contrario ha sostenido que la potestad del Congreso de ejercer una legislación exclusiva (art. 75 inc. 30) sobre el territorio de la Ciudad, existió hasta el momento en que se constituyeron los poderes surgidos del régimen de autonomía (relacionando la cláusula transitoria 7° con el primer párrafo de la cláusula transitoria 15°); a partir de allí, no hay facultades residuales del Congreso Nacional o del Presidente sobre la Ciudad, salvo las referidas a la defensa de los intereses nacionales mientras la capital resida en la Ciudad Autónoma.<sup>170</sup>

Con similares alcances se ha expedido el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad,<sup>171</sup> en cuanto sostiene que es evidente que la recta interpretación del alcance de la autonomía que el art. 129 de la Constitución ha atribuido a la Ciudad supone acudir, por analogía, a la autonomía de las provincias, constatando las materias que estas no han delegado. Por excepción, y dada la necesidad de preservar ciertos intereses mientras la ciudad de Buenos Aires mantenga el carácter de sede del Gobierno federal, la Constitución ha asignado a la Nación la facultad de señalar ciertos intereses a ser protegidos en el territorio de la Ciudad, transitoriamente, mientras la Ciudad continúe siendo la capital de la República. Es claro que la regla sentada por la Constitución es la autonomía, y la excepción es la retención por parte de la Nación de ciertas materias que afectan sus intereses. Esta retención debe ser efectuada en forma expresa –de allí la necesidad de una ley especial destinada a ese efecto–. Para poner a prueba este aserto se puede suprimir, hipotéticamente, el

167. Vázquez, Marcelo P., *op. cit.*, p. 1119.

168. “El Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129”.

169. Bidart Campos, *op. cit.*, p. 1389.

170. Zbar, *op. cit.*, p. 240.

171. TSJ CABA, Expte. N° 1222/01 “Express Rent a Car S.A. y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 16/06/2002, del voto de la mayoría.

carácter de capital de la República de la Ciudad, esto es, pensar en el momento en el cual la Ciudad de Buenos Aires, por ley del Congreso de la Nación (CN, 3), deje de ser, eventualmente, la sede del Gobierno Federal y se designe a otra ciudad para cumplir ese papel: no cabe duda en afirmar que, en ese momento, la “autonomía” de la Ciudad será análoga 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. La propia estructura de la Ley N° 24588 confirma este criterio, en cuanto que no se trata de una norma en la que se detallen pormenorizadamente las materias delegadas a la Ciudad, sino, a la inversa, de una disposición que señala qué materias se ha reservado la Nación.

Coincidimos en este sentido con la siguiente interpretación:

... los Estados provinciales tienen todo el poder, salvo las potestades delegadas en el Estado federal. Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires tiene todo el poder delegado por el Estado federal en los términos del art. 129 CN; es decir, en principio, todo el poder, salvo –claro– aquel que el propio Convencional reconoció en el Estado federal. Creemos, entonces, que sin perjuicio de los criterios o técnicas que usó el Convencional con el propósito de distribuir competencias entre los poderes territoriales, cierto es que la Ciudad de Buenos Aires tiene iguales competencias en el marco constitucional que los Estados provinciales.<sup>172</sup>

### Premisa cinco: Estatuto organizativo, no Constitución

De modo invariable la Corte se refiere a la Asamblea constituyente local como “Estatuyente” y a la Constitución por ella dictada como “Estatuto organizativo”.

La trascendencia de esta cuestión suscita discrepancias. En los debates constituyentes, exponía el convencional García Lema:

Este status especial significa que la ciudad de Buenos Aires no quedará regida por una constitución local, como lo establece para las provincias el

---

172. Balbín, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Thompson Reuters - *La Ley*, 2<sup>da</sup> edición actualizada y ampliada, T. II, p. 195. Continúa este autor señalando que en virtud de lo expuesto, el debate sobre cuál es el estatus institucional de la Ciudad de Buenos Aires, esto es: “¿Estado provincial o municipal?”, es ciertamente irrelevante.

artículo 5<sup>a</sup> de la Constitución Nacional, sino por un estatuto organizativo de sus instituciones. La elección de los términos marca las diferencias.<sup>173</sup>

Por otra parte, y más allá de calificar de “exceso” el incurrido por la Estatuante de la Ciudad cuando dictó una Constitución para la Ciudad, porque debió calificar su obra como “Estatuto organizativo de sus instituciones”, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 129 de la Carta Magna, se dice que la observación es meramente formal, “porque en rigor un ‘estatuto organizativo’ es también una Constitución”.<sup>174</sup> Una interpretación similar nos brinda Zaffaroni:<sup>175</sup>

No olvidemos que el carácter estatutario de una Constitución no pasa de ser una metáfora para significar que su reforma no responde a los mismos procedimientos que las leyes infraconstitucionales, o sea, que su modificación es más dificultosa, requiere mayores presupuestos y condiciones, formas más complejas, todo lo cual es saludable para la República.

Otra explicación indica que

El término estatuto organizativo utilizado por el Convencional del 94 en el art. 129 y la 15<sup>o</sup> cláusula transitoria, tuvo en mira no inducir a una tipología específica para Buenos Aires, ni llevar a mayor confusión, ya que si la denominación hubiera sido “carta orgánica” el resultado era únicamente un “municipio”, en cambio, el término “constitución” implicaba la caracterización como provincia; mientras que el “estatuto” significa “les especial básica para el régimen autónomo de una región dictada”.<sup>176</sup>

Respecto de esta última premisa, lo que nos interesa destacar es que sumada a las anteriores, no hace sino reafirmar la visión restrictiva de la Corte Suprema en esta etapa fundacional. El mensaje siempre es “*in dubio contra autonomía*”, y la calificación de estatuto suma en esa dirección.

---

173. Obra de la Convención Nacional Constituyente, Tomo V, p. 4889, 18<sup>a</sup> Reunión – 3<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, 27/VII/1994, Buenos Aires, La Ley, 1997.

174. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1996, p. 9.

175. Zaffaroni, Eugenio, “Por qué no el parlamentarismo”, en *Perplejidades...*, *op. cit.*, p. 303.

176. Losa, Néstor O., “El derecho municipal en la Constitución vigente”, Buenos Aires, Ábaco, 1995, pp. 298-299, citado por Rizzo, “La autonomía...”, *op. cit.*, y por Ábalos, “La Ciudad...”, *op. cit.*, p. 13.



## **Capítulo III**

### **Fallos sobre facultades de legislación**





## Facultades de legislación

Como sabemos, entre las atribuciones derivadas de la calidad de autónomo del Gobierno de la Ciudad consagradas en el artículo 129 CN, se encuentra la de poseer facultades propias de legislación.

En este sentido, debemos tener presente que el artículo 75, inciso 30 de la Constitución determina que el Congreso de la Nación ejerce “una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación”, lo cual se integra con la Cláusula Transitoria Séptima de la misma norma fundamental, conforme la cual “el Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129”, de donde se deduce que las atribuciones de este último se dan en consonancia con los intereses del Estado nacional en este territorio, garantizados en la Ley N° 24588.<sup>177</sup>

Recordemos a su vez que conforme el artículo 2 de esta última, la “Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires”, y en su interpretación, la Corte Suprema, en el fallo “Gauna”,<sup>178</sup> califica bajo el principio de “poderes residuales” a las atribuciones de la Ciudad en su relación con la Nación. En efecto, esa disposición ha establecido que los poderes nacionales son la regla y los locales la excepción, y la Corte así lo convalida:

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 (artículos 1° y 2°), atribución constitucional directamente compatible con el nuevo carácter de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>179</sup>

---

177. Maraniello, Patricio, “Facultades de legislación y jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires”, *ElDial.com*, DC1F92, 03/08/2015.

178. Maraniello, Patricio, “Facultades de legislación y jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires”, *ElDial.com*, DC1F92, 03/08/2015.

179. Considerando 10. Señala Sabsay al respecto que “invierte el criterio al dejar en manos de la Nación la decisión sobre el alcance de su competencia. Esta directriz impregna toda la norma y de ese modo el legislador incurre en numerosas inconstitucionalidades la Nación sólo puede ejercer sobre el territorio porteño aquellas actividades y facultades que sean necesarias para dar cumplimiento a sus cometidos, pero de

Por su parte, el artículo 1 de la Constitución de la Ciudad, en su último párrafo, establece que la Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al gobierno federal, considerando así que las facultades de legislación de la Ciudad son iguales a las de las provincias.<sup>180</sup>

Nuevamente aparece aquí, como advertimos, la doble condición de Ciudad Autónoma-Capital Federal de la Ciudad de Buenos Aires, en la cual se dirime esta divergencia. Porque mientras esta siga siendo capital de la Nación, los alcances de las facultades van de la mano del artículo 129 y las disposiciones transitorias séptima y decimoquinta que reenvían a Ley de Garantías; en cambio, si dejara de serlo, el estatus autonómico de la Ciudad ya no se vincularía con su capitalidad y en consecuencia ejercería sus atribuciones legislativas sin las limitaciones derivadas de aquella.<sup>181</sup>

A continuación, recorreremos algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación referidos a las facultades legislativas locales y abordaremos luego algunos interesantes precedentes de otros tribunales, referidos a la misma materia.

---

ningún modo irrumpir sobre la esfera propia de las potestades de la Ciudad de modo discrecional". Sabsay, Daniel A., "Principios fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución porteña", en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, op. cit., p. 36.

180. Veremos que esta es la interpretación seguida por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA. Como señala Hernández (en *La Ciudad Autónoma...*, op. cit., pp. 71 y 72), al Estado de la Ciudad de Buenos Aires le corresponden todas las facultades que antes ejercía la Municipalidad más las que se agregan por la especial naturaleza de este nuevo nivel de gobierno; así lo confirma su Constitución, entre otras normas, en los arts. 80, 81, 82 y 83 sobre atribuciones del Poder Legislativo; los arts. 103, 103, 104 y 105 sobre atribuciones y deberes del Jefe de Gobierno; los arts. 113 y 114 sobre competencia del Tribunal Superior de Justicia y el art. 116 sobre atribuciones del Consejo de la Magistratura.

181. Ver Hernández, op. cit., p. 70, con cita de Bidart Campos, Germán, *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, T. VI, pp. 542 y 543.

## Cinco sentencias sobre facultades legislativas

### “Asociación Teleradiodifusoras Argentina y otro”<sup>182</sup>

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictó la Ley N° 268<sup>183</sup> cuyo artículo 5<sup>184</sup> prohibió la difusión de resultados de encuestas electorales locales, cuarenta y ocho (48) horas antes de la iniciación de los actos comiciales y hasta tres horas después de su finalización, abarcando así también los sondeos llamados en “boca de urna”, también conocidos como *exit poll*.<sup>185</sup>

Contra dicha disposición las actoras dedujeron amparo solicitando su declaración de inconstitucionalidad por una doble razón: porque al dictarla, en lo que aquí interesa, la Legislatura porteña habría excedido el ámbito de sus competencias, e ingresado en un terreno que como el de la radiodifusión, compete al gobierno federal; y por el otro, porque se estarían violando derechos constitucionales básicos como la libertad de expresión o de prensa.

La demanda se inició ante la justicia federal. El juez de primera instancia, con sustento en que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires era una entidad de orden local distinta de la Nación y que la Ley N° 13998 atribuye competencia a los tribunales nacionales civiles para entender en causas contencioso-administrativas, se declaró incompetente. Remitida entonces la causa a la justicia civil, el juez interviniente decla-

182. Fallos CSJN: 328:1825 “Asociación de Tele radiodifusoras Argentina y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo, 07/06/2005. El fallo recibió el comentario de Ancarola, Gerardo, “Un pronunciamiento justo de la Corte Federal, con interesantes matices”, *La Ley* 2005-E, 394.

183. BOCBA N° 837 del 13/12/1999.

184. Establece esta disposición “Desde las cuarenta y ocho (48) horas anteriores a la iniciación del comicio y hasta tres (3) horas después de su finalización, queda prohibida la difusión, publicación, comentarios o referencias, por cualquier medio, de los resultados de encuestas electorales”.

185. La intención del legislador local era la de evitar la alteración de la tranquilidad social después de los comicios, en el sentido que como es de público y notorio conocimiento, este tipo de encuestas son falibles y que, a veces, han dado por ganadores a quienes finalmente perdieron, generando confusión y hasta cierta tensión entre los propios militantes de las distintas fuerzas políticas y la sociedad misma, a lo que se suma la intención de evitar que los datos de las empresas encuestadoras “compitan” con el escrutinio oficial (ver Considerando 11 del voto del juez Zaffaroni).

ró su incompetencia, por entender que de acuerdo a las previsiones del artículo 113, inciso 2 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, las acciones en las que se persigue la declaración de inconstitucionalidad de una norma emanada del gobierno local son de competencia originaria y exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Fue este último quien a su turno, admitió la competencia<sup>186</sup> y resolvió la causa, que llega a la Corte Suprema por la vía del recurso extraordinario.

El Máximo Tribunal confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad que había rechazado la demanda, en el entendimiento de que lo relativo a las elecciones locales era de exclusiva competencia de la legislatura local, con fundamento en los artículos 5 y 129 CN y el artículo 82 párrafo primero del Estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires, y en virtud de que el alcance con que había sido ejercida tal facultad no se encontraba prohibido por la entonces Ley de radiodifusión N° 22285. Más aún, sostiene que en el orden nacional el Código Electoral contenía similar prescripción.<sup>187</sup>

Luego la Corte Suprema se detiene en los argumentos a partir de los cuales también debía rechazarse el segundo agravio, relativo a una supuesta lesión a la libertad de expresión, con profusas citas de doctri-

---

186. Destacamos, en contra de la aceptación de tal competencia, los duros términos vertidos por el juez Maqueda. Para este voto, la causa era de clara competencia de la justicia federal y, por tanto, ajena al ámbito de la justicia de la Ciudad de Buenos Aires, con fundamento en que la autonomía de jurisdicción que el artículo 129 CN le concede, se refiere a aquellas cuestiones que no sean de competencia de la justicia federal a tenor de la previsión del art. 116 de la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias, entre las que se encuentra *ratione materiae* la de autos, porque la declaración de inconstitucionalidad de las leyes locales (siempre respecto de la Constitución Nacional) tiende a resguardar el principio de su supremacía, por lo cual es una neta cuestión federal. Por lo mismo, sostiene que de conformidad con lo previsto por el art. 31 CN, debería declararse la inconstitucionalidad del art. 113 de la Constitución de la CABA en la medida en que atribuye competencia al Superior Tribunal de la ciudad en este tipo de asuntos, con cita de Fallos: 53:420 "Cullen c/ Llerena". Contrariamente a dichos argumentos, en la disidencia parcial de los jueces Petracchi y Belluscio, se sostiene (considerando 5) que es correcto que la presente causa haya tramitado ante los estrados de la justicia local de la Ciudad de Buenos Aires porque cuando se arguye que un acto es contrario a leyes locales y nacionales, primero se debe acudir a los tribunales de la justicia local y, en su caso, llegar a esta Corte por la vía del recurso extraordinario del art. 14 de la Ley N° 48, ello con cita de Fallos: 176:315; 311:1588 y 322:1470.

187. Ley N° 25610 (BO N° 2993608/07 del 08/07/2002), art. 71.

nas –tanto nacional como extranjera–. Con tales fundamentos, confirmó la decisión del Tribunal Superior local.

Destaca de este precedente que en razón la materia –electoral– no hay dudas respecto de la competencia de la Legislatura local para el ejercicio de las facultades derivadas del estatus de autonomía, y consecuentemente se supera el test de constitucionalidad al que fue sometida la norma ante el Máximo Tribunal.

“Rizzo”<sup>188</sup>

La Corte comparte los fundamentos del dictamen de la señora procuradora fiscal y declara la competencia de la justicia nacional de primera instancia en lo Contencioso Administrativo federal,<sup>189</sup> para conocer en la acción iniciada por un grupo de abogados que invocando ejercer en los tribunales nacionales y federales de la CABA, solicitan se decrete la incompetencia de la Legislatura de esa Ciudad para el dictado de una ley de alcance nacional o federal como la N° 1181,<sup>190</sup> de creación de la Caja de Seguridad Social de Abogados de Buenos Aires (CASSABA).

El dictamen, tras descartar la procedencia de la instancia originaria en remisión a los precedentes “Cincunegui”<sup>191</sup> y “Fisco Nacional”,<sup>192</sup> esto es, la negación del carácter de provincia de la Ciudad de Buenos Aires, y señalar que cabía apartarse del precedente “GCBA c/ Chubut”<sup>193</sup> puesto que allí se tuvo especialmente en consideración que la demandada era una provincia, remata diciendo:

... el objeto de la demanda que nos ocupa no tiene como substancia controvertir la aplicación de un régimen de índole previsional –como lo precisaron los propios actores en su escrito de inicio– sino, por el contrario, está dirigida a cuestionar las facultades administrativas de la CABA para

188. Fallos CSJN: 329:1385, “Rizzo, Jorge Gabriel y otros c/EN – M° de Trabajo y otros s/acción meramente declarativa con medida cautelar adjunta”, 03/05/06.

189. Gil Domínguez, Andrés, “¿Es CASSABA constitucionalmente posible en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?”, *La Ley* 2006-D-200.

190. BOCBA N° 1830 del 02/12/2003.

191. Ver capítulo “Fallos fundacionales” en esta misma obra.

192. Ídem.

193. Ídem.

dictar leyes dentro de ámbitos que los accionantes entienden reservados al Estado Nacional, materia que corresponde al fuero señalado.

En efecto, de lo que se trataba era de determinar si la Ciudad de Buenos Aires tenía facultades, a través de su Legislatura, de disponer la creación de una Caja Profesional local o si, por el contrario, las normas y principios derivados de la Constitución Nacional –sobre todo con posterioridad a la reforma de 1994– le impedían crear órganos o sistemas de seguridad social locales, restándole solamente la facultad de conservar los ya existentes, en virtud de la redacción del actual artículo 125 de nuestra Ley Fundamental.<sup>194</sup>

Debe señalarse en este sentido, que la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, resolvió el 15/05/2008 que “la ciudad se ha arrogado facultades que no le pertenecen al crear la Caja de Seguridad Social para Abogados (CASSABA), por lo que la ley 1181 resulta inconstitucional”.<sup>195</sup>

Luego, la ley cuestionada y sus normas reglamentarias y complementarias fueron derogadas por el artículo 17 de la Ley N° 2811.<sup>196</sup>

“Fiscalía General Cámara Nac. Apel. Comercial”<sup>197</sup>

Se trató de un conflicto de competencia que tuvo por origen la demanda que promovió la Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad con efectos *erga omnes* de la Ley N° 2875<sup>198</sup> de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto creó el Registro Público de Comercio y

194. Recalde, María Cecilia, “CASSABA y la inseguridad jurídica de los abogados de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2007-D-148. En opinión de esta autora, en lo que se refiere a sus competencias en materia de previsión y seguridad social, los convencionales constituyentes decidieron darle a la Ciudad el mismo tratamiento que el aplicable a las provincias, conclusión que sólo se conmoviera en caso de que o bien la letra del art. 125, o bien el contenido del debate en la Convencional de 1994, se hubieran encargado de diferenciar en este aspecto el régimen aplicable a la Ciudad y a las provincias, lo que no sucedió.

195. Causa N° 5656/2005 “González, María de la Concepción c/EN –Ley 24241 y ley 1181 GCBA y otro s/amparo ley 16.986”.

196. BOCBA N° 2988 del 07/08/2008.

197. Fallos CSJN: 333:2055, “Fiscalía General Cámara Nac. Apel. Comercial c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/proceso de conocimiento”, 26/10/2010, en remisión a los fundamentos del dictamen del Procurador Fiscal.

198. BOCBA N° 3054 del 11/11/2008.

Contralor de Personas Jurídicas de dicha Ciudad y estableció que las funciones y competencias de la Inspección General de Justicia podrían traspasarse a la órbita local.

También demandaba que se establezca que el registro y la fiscalización de las sociedades extranjeras son asuntos de materia federal y que no pueden traspasarse a un órgano local, lo que implicaba, consecuentemente, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 34 del Código de Comercio y de las Leyes N° 21768 y N° 22280.

En dicho contexto se solicitó una medida cautelar a fin de que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se abstenga de autorizar el funcionamiento Registro hasta tanto se resuelva el fondo del asunto.

Intervino el Juzgado Nacional en lo Comercial N° 15, hizo lugar a la medida solicitada y, en consecuencia, suspendió la ejecución de la ley cuestionada. Contra ello, el Gobierno de la Ciudad dedujo apelación y planteo la incompetencia del fuero nacional. El juez interviniente concedió en relación y con efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto y declaró su incompetencia para conocer en la causa y se la atribuyó a la justicia nacional en lo contencioso administrativo federal, decisión que fue apelada por las partes.

Paralelamente, el Tribunal Superior de Justicia de la CABA hizo lugar a la inhibitoria planteada por el Gobierno de la CABA e invitó a la justicia nacional en lo comercial a que decline su competencia. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial (Sala E) confirmó la declaración de incompetencia y asignó la causa al fuero en lo Contencioso Administrativo Federal, al mismo tiempo que declaró inaudible la inhibitoria planteada por el Tribunal Superior de Justicia. A su turno, el titular del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 12, rechazó la asignación del proceso y elevó los autos a la Corte.

El Ministerio Público devolvió los autos al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad para que continúe con el trámite de inhibitoria –quien reafirmó su competencia parcial para conocer con relación a la pretensión tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la norma local– y cumplido ello, las actuaciones quedaron nuevamente radicadas ante la Procuración General ante la Corte, a fin de que dictamine sobre el conflicto de competencia suscitado.

Fue en remisión al dictamen de dicho organismo que la Corte Suprema resolvió que la causa era de la competencia de la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal porque, en lo que

aquí importa, si bien se cuestionaba un acto local, tal pretensión exigía –esencial e ineludiblemente– determinar, en forma previa, si el ejercicio de esas facultades invade un ámbito de competencia que es propio de la Nación.

La norma cuestionada prevé, en su artículo 2, la competencia del Organismo del Registro Público de Comercio y contralor de Personas Jurídicas, que comprende, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- a) El Registro Público de Comercio, conforme las funciones y alcances que la legislación le otorga, b) La fiscalización de las sociedades comerciales, de las asociaciones civiles y de las fundaciones, cuando tengan domicilio legal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, c) La fiscalización de las sociedades constituidas en el extranjero que realicen actos comprendidos en su objeto social, establezcan sucursales, asiento o cualquier otra especie de representación permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quedando exceptuadas de la fiscalización del presente Organismo del Registro Público de Comercio y contralor de Personas Jurídicas las sociedades sujetas al control de la Comisión Nacional de Valores.

Se establecen también las funciones necesarias para el ejercicio de esa competencia: registrales (art. 3, incs. a, b y c), de fiscalización (arts. 5 a 8), las funciones no registrales administrativas, consultivas, arbitrales (art. 9), se establece un régimen sancionatorio (arts. 10 a 13), uno recursivo con una vía o instancia administrativa opcional (arts. 14 a 18) y diversas normas sobre organización, recursos humanos y patrimoniales y gestión (arts. 21 a 29).

La doctrina ha criticado<sup>199</sup> los alcances de esta norma, entre otras, porque como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no tiene tribunales de comercio –dado que el art. 8 de la Ley N° 24588 mantiene hasta el día de hoy a la justicia nacional ordinaria dentro de la órbita del Poder Judicial de la Nación–, no puede ubicarse en ellos al Registro Público de Comercio como lo prevé el artículo 34 del Código de Comercio ni aplicar el derecho de fondo en materia registral ya sea referida a comerciantes individuales, agentes auxiliares del comercio, sociedades comerciales, otros actos o contratos (contratos asociativos como uniones transitorias de empresas, agrupaciones de colaboración o consorcios; reglamentos

199. Nissen, Ricardo A. y Rossi, Hugo, “Previsible fin de un desatino. Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de la ley 2875 que legisla sobre el Registro Público de Comercio y Contralor de Personas Jurídicas de CABA”, *La Ley* 2009-B-114.



de fondos comunes de inversión, emisiones de obligaciones negociables, transferencias de “fondos de comercio”), etcétera.

Por lo mismo, y a partir de las leyes nacionales N° 21768, N° 22280, N° 22315 y N° 22316, no podría apropiarse de una competencia en instancia recursiva de los fueros civil y comercial de la justicia nacional, establecida como consecuencia del régimen de dichas leyes y en una de ellas (art. 16 Ley N° 22315), la cual se halla protegida por la reserva del artículo 8 de la Ley N° 24588, sin infringir nuevamente el régimen autonómico en sus alcances y nuevamente el principio de supremacía (art. 31 CN).

De donde la posibilidad de regular en la Ciudad dicho Registro se encontraría subordinada a la previa o concomitante modificación del artículo 10 de la Ley N° 24588<sup>200</sup> y también de la transferencia de las competencias jurisdiccionales correlativas.

“GCBA c/ Bottoni”<sup>201</sup>

La causa llega ante la Corte Suprema por la vía del recurso extraordinario deducido por la demandada, tras la confirmación, por parte del Tribunal Superior de Justicia de la CABA, de la sentencia de primera instancia que había rechazado sus excepciones de pago y prescripción parcial, así como el planteo de inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley N° 671 que preveía la suspensión de los plazos de prescripción.

En lo que aquí importa, el Máximo Tribunal local<sup>202</sup> se basó en sus propios precedentes para rechazar el planteo de inconstitucionalidad articulado, con sustento en que era propio de las autoridades locales, por ser materia de su derecho público, fijar el plazo de prescripción de los poderes y acciones para determinar impuestos e impulsar su cobro, al igual que la posibilidad de suspenderlo.

200. Para un panorama de la actualidad sobre el tema, nos remitimos a la Introducción, bajo la sección titulada “Actividades registrales”.

201. CSJN, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Bottoni, Julio Heriberto s/ ejecución fiscal – radicación de vehículos”, 06/12/2011, publicado en *La Ley Online* (AR/JUR/85269/2011).

202. Reseñaremos en este mismo capítulo la postura actual del TSJ CABA, reforzada tras la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación.

La procuradora fiscal –a cuyo dictamen se remite la Corte–<sup>203</sup> circunscribió el litigio a determinar si la legislatura local podía establecer para sus obligaciones –entre ellas, las tributarias– un régimen de prescripción liberatoria diverso del fijado por el Congreso de la Nación de manera uniforme para toda la República el que, ante la ausencia de otra norma nacional que discipline lo relativo a dicho instituto con relación a las obligaciones tributarias locales –como si ocurre con respecto a otros tipos de obligaciones con regulación específica– debía buscarse en el Código Civil.

Así, y reiterando la inveterada doctrina del Máximo Tribunal conforme la cual la prescripción no era un instituto propio del derecho público local sino un instituto general del derecho,<sup>204</sup> tuvo prescripta parte de la deuda discutida por haber vencido holgadamente el plazo quinquenal de prescripción previsto en la legislación común.

“Baudean”<sup>205</sup>

En la causa la Corte Suprema, en remisión a lo dictaminado por la procuradora fiscal, resolvió que era inconstitucional la Ley N° 2990<sup>206</sup> de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto regulaba el destino de los fondos caducos de las quiebras.

El artículo 1 de esta norma establecía:

Los dividendos caducos previstos en el artículo 224 de la Ley N° 24522 y sus modificatorias, deberán ser girados a favor del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o dependencia que en el futuro lo reemplace, con exclusivo destino al fomento de la educación común, entendiéndose por tal la pública de gestión estatal. Los dividendos que hayan quedado caducos bajo la vigencia de la Ley N° 19551 y modificatorias tendrán idéntico carácter.

Y en cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 2 señalaba:

203. Con la disidencia de los jueces Petracchi y Maqueda que se remiten a su vez a sus disidencias en el fallo “Filcrosa”.

204. Se cita la doctrina de Fallos: 326:3899 (“Filcrosa”), que fue reiterada en materia de obligaciones tributarias locales, entre otros, en Fallos CSJN: 332:616; 332:2108 y 332:2250.

205. Fallos CSJN: 335:6, “Baudean, Ricardo s/quiebra”, 07/02/2012. En remisión a los fundamentos de la Procuradora Fiscal.

206. BOCBA N° 3093 del 12/01/2009.

La presente ley se aplicará a los procesos de quiebra tramitados ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Comercial con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cualquiera sea el marco normativo bajo el cual se hubieren devengado, se aplicará asimismo, a aquellos procesos finalizados en los cuales existan dividendos caducos sin haber sido percibidos en la oportunidad legal.

Para resolver en el sentido indicado, se sostuvo, por un lado, que el artículo 75, inciso 12 CN dispone expresamente que corresponde al Congreso de la Nación dictar las leyes sobre bancarrotas, y que a la vez, el artículo 126 prohíbe a las provincias ejercer el poder delegado a la Nación y expedir leyes, entre otras materias, sobre bancarrotas.

De esta forma, la Ley N° 2990 no podría modificar, alterar, aclarar, interpretar ni reglamentar la ley de concursos y quiebras sancionada por el Parlamento nacional, más cuando la propia Ley N° 24522 no distinguió en su artículo 224 cuál era el patrimonio estatal destinatario de los fondos, por lo que no resulta posible para la Legislatura local formular distinciones en términos en que la norma no lo hace.<sup>207</sup>

Por otro lado, se argumentó que la transferencia de los establecimientos educacionales con su respectivo financiamiento no significaba, de por sí, el traspaso de todos los recursos referidos a la educación, desde que el Estado nacional tiene, como una de sus funciones esenciales, la educación, en tanto garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional (art. 9, Ley N° 26206) y que el artículo 12 de esta última norma ley, establece que “El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional...”. Por ende, el financiamiento de la educación común –en el presente caso– no sería sólo responsabilidad de la Ciudad sino también, de manera concurrente, del Estado nacional.

## Dos sentencias innovadoras (CNCAF y TSJ CABA)

Nos interesa poner de resalto aquí dos pronunciamientos más novedosos, no ya de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero

---

207. Ver Serra, Sebastián M., “El destino de los dividendos concursales caducos en la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, 2012-D-1.

que interesan justamente para aportarnos una mirada distinta sobre el alcance de las facultades de legislación locales.

### “Ministerio Público Fiscal CABA”<sup>208</sup>

En esta causa, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, hizo lugar a la medida cautelar solicitada por el Fiscal General y el Fiscal General Adjunto en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, en el marco de la acción declarativa que promovieron a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la constitucionalidad de la Ley N° 26993 (excepto los arts. 58, 62, 64, 65 a 72, 73 –salvo el inc. m– y 77), cuyas disposiciones resultarían contrarias a la Constitución Nacional y vulnerarían las facultades propias de jurisdicción y legislación de la Ciudad.

En efecto, el régimen establecido mediante la Ley N° 26993, entendió la Cámara, aparece como susceptible de incidir en la competencia jurisdiccional atribuida a la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, dado que el artículo 45 establece la competencia de la Cámara Nacional de las Relaciones de Consumo –creada en la misma ley–, y en su inciso c) designa a dicho órgano: “[c]omo instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes 22802, 24240 y 25156, y sus respectivas modificatorias, o las que en el futuro las sustituyan...”, de donde *prima facie* se habría atribuido competencia al nuevo órgano judicial de carácter nacional, para conocer de los recursos que se encontraban sometidos a la jurisdicción del Tribunal de la Ciudad antes mencionado y en los que tenía intervención el Ministerio Público Fiscal respectivo.

Al mismo tiempo, el artículo 45 de la Ley N° 24240 –con la reforma introducida por la Ley N° 26993–, en el párrafo 11 establece que “[l]os actos administrativos que dispongan sanciones, únicamente serán impugnables mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, o ante las Cámaras de Apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda”, y así concentra en un único tribunal nacional (creado por el art. 41 de la citada ley), de manera

---

208. CNCAF, Sala II, “Incidente N° 1 - Actor: “Ministerio Público Fiscal CABA Demandado: EN- s/Inc. apelación”, Causa N° 75667/2014, 01/09/2015. Este fallo es abordado también en esta misma obra en el capítulo vinculado a la temática del Consumo.

exclusiva, el conocimiento de aquellos recursos que pudieran interponerse contra sanciones impuestas aun por órganos locales de la CABA.

Consecuentemente, la disposición cuestionada omite mencionar a la Ciudad de Buenos Aires como jurisdicción con competencia para conocer de modo concurrente como hasta el presente, de la apelación de las sanciones aplicadas en los términos de la ley citada, sin perjuicio de que, en el último párrafo del mismo artículo (el 45) la incluye junto con las provincias al prescribir que: “la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales bajo los principios aquí establecidos”.

Desde tal perspectiva, y considerando la inmediatez del inicio de los procedimientos para la implementación de los órganos creados por la normativa impugnada, lo cual lesionaría, *prima facie*, la autonomía con que está investida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Tribunal admitió la tutela peticionada en forma parcial y suspendió la convocatoria para la inscripción a los concursos convocados por la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación, para cubrir los órganos judiciales creados por la misma norma, así como el trámite de los mismos.<sup>209</sup>

### “Fornaguera Sempe”<sup>210</sup>

Este fallo del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad es de suma relevancia, por cuanto deja de lado la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo relativo a la potestad local de legislar en materia de prescripción de tributos –causa “Filcrosa”–<sup>211</sup> con fundamento en la entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

209. En la Introducción, actualizamos esta cuestión en “Actividades Registrales”.

210. TSJ CABA, “Fornaguera Sempe, Sara Stella y otros c/ GCBA s/ otras demandas contra la Aut. Administrativa s/ recurso de inconstitucionalidad con-cedido”, Expte. N° 11148/14, 23/10/2015. Comentado por Neira, Paula A., “Prescripción de tributos locales: ¿se agranda la familia?”, *La Ley*, 23/12/2015, p. 5.

211. Fallos CSJN: 326:3899, “Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda”, 30/09/2003. Vale señalar como precedentes los votos de los jueces Seijas y Zuleta, de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, en las causas “Ciudad Autónoma de Buenos

Dada su implicancia para las facultades de legislación locales,<sup>212</sup> lo introducimos en este acápite.

La causa llega a conocimiento del Tribunal Superior con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contra la sentencia que había declarado abstracta la pretensión de los actores, de que se declarasen prescriptos determinados períodos en concepto de Alumbrado, Barrido y Limpieza de un inmueble de su propiedad, correspondientes a los años 1990, 1992 y 1995, y decretado la prescripción de la deuda por ese mismo concepto, de otros períodos de 1991.

Para así resolverlo, se sostuvo que si bien el Código Fiscal de la CABA y el Código Civil resultaban concordantes al establecer el plazo quinquenal de prescripción, la diferente manera en que la norma local lo computa –desde el 1° de enero posterior al día en que se produce el vencimiento de los plazos generales para la presentación de declaraciones juradas y/o ingreso del gravamen–, respecto del modo en que lo prevé el código de fondo –desde la fecha del título de la obligación–, llevaba a la conclusión de que debían aplicarse las disposiciones de la ley civil, ajustándose de este modo a la pacífica doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Filcrosa”.

En su voto –al que adhirieron sus colegas jueces Conde, Lozano, Weinberg y Ruiz–, el juez Casás recordó que el seguimiento por el Tribunal de la indicada doctrina de la Corte Suprema era tal hasta tanto se modifique, se alteren las regulaciones contenidas en el Derecho Común en lo que respecta al instituto de la prescripción, se sancione por el Congreso un Código Tributario Nacional al que puedan adherir en todos sus términos y regulaciones los Estados locales, o varíe la composición de la

---

Aires c/ A.G.M. Argentina S.A.”, 09/03/2015 y “GCBA c/ Ticketek Argentina S.A. s/ ej. Fisc. - ing. Brutos convenio multilateral”, 09/04/2015.

212. Las potestades legislativas en materia fiscal y tributarias reconocidas a la Legislatura porteña como parte de la autonomía local fueron reivindicadas por el Tribunal Superior de Justicia en numerosas oportunidades. Ver por ejemplo “Jockey Club Argentino s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘GCBA c/Jockey Club Argentino s/ejecución fiscal – otros’” (Exp. N° 4590/06), 13/09/2006, “Administración General de Puertos c/GCBA s/recurso de apel. Jud. c/decis. DGR (art. 114 Cod. Fisc.) s/recurso de apelación ordinario concedido” y sus acumulados Exptes. N° 5372/07, 5250/07 y 5374/07, fallo del 20/02/2008.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, tal y como lo había sostenido en la causa “Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires”.<sup>213</sup>

Pues bien, en su entendimiento, la Ley N° 26994 que aprobó el Código Civil y Comercial de la Nación, al disponer en su artículo 2532, entre otras cuestiones, que las legislaciones locales podrán regular la prescripción en cuanto al plazo de tributos, convalidó la tesis sentada por el Tribunal, en el sentido que se deriva de la autonomía local la potestad para reglar el plazo de prescripción de los tributos de la jurisdicción, existiendo así suficientes razones para apartarse de la jurisprudencia anterior sentada por la CSJN sobre esta materia.

Con este alcance, hace lugar al recurso deducido, revoca el fallo apelado en cuanto hizo lugar parcialmente a la demanda y declaró la prescripción de la deuda debatida, y devuelve la causa para que se dicte una nueva sentencia con arreglo a lo aquí decidido y a la doctrina de la causa “Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires”.

Agrega el voto del juez Lozano que el Congreso siempre ha entendido que constituía una potestad reservada por la provincias (cf. art. 121 CN) la regulación de la prescripción de la acción para determinar y exigir el pago de los tributos locales.<sup>214</sup> Señala con tal alcance que, al decidir regular separadamente la prescripción para los tributos nacionales,<sup>215</sup> el Congreso entendió que la materia está fuera de los códigos de fondo, dejando así librado a cada Estado provincial hacerlo del modo que estime más conveniente, respetando las garantías constitucionales; por lo mismo, si hubiera regulado acciones de igual naturaleza cuando corresponden a tributos provinciales, habría venido a violar la regla constitucional según la cual la facultad del artículo 75 inciso 12 CN debe ser ejercida de modo uniforme en todo el país.

---

213. TSJ CABA “Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires c/ DGR (resol. 1181/DGR/00) s/ recurso de apelación judicial c/ decisiones de DGR (art. 114, CFCBA)’”, Expte. N° 2192/03, 17/11/2003 (publicado en Constitución y Justicia [Fallos Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires], Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc, 2003, T. V, p. 794 y ss.

214. Se remite a su voto en “GCBA c/ Constructar”.

215. Cf., entre otros, el Capítulo VIII de la Ley N° 11683.

Bajo esta posición, entiende que los precedentes: “Filcrosa”; “Casa Casmma”,<sup>216</sup> “Lubricom”,<sup>217</sup> entre otros, quiebran la uniformidad que debe presidir la normativa que emana del artículo 75 inciso 12 CN, sin hacerse cargo de ello.

Destaca y enumera, asimismo, las ventajas que conlleva que las jurisdicciones locales puedan legislar la materia y señala por último que con la Ley N° 26944, el Congreso elimina cualquier discusión al respecto, siguiendo lo previsto en el artículo 2532.

En suma, concluye:

... el Congreso ha entendido que no forma parte de las facultades delegadas por las provincias a la Nación la de regular el plazo de prescripción, en lo que aquí importa, de las acciones de los fiscos locales para perseguir el cobro de los tributos locales; interpretación a la que corresponde estarse.

Finalmente, en el voto de la jueza Weinberg se destaca que desde el dictado del fallo “Filcrosa”, la CSJN ha interpretado que la llamada cláusula constitucional de los códigos –art. 75, inc. 12 CN– constituye un valladar a los poderes tributarios locales, quedando vedados estos para dictar reglas incompatibles con las consagradas en los códigos de fondo, debiéndose adecuar a las leyes sustantivas dictadas por el Congreso Nacional.

Ello cristalizó una elocuente discrepancia entre el ordenamiento tributario federal y las legislaciones locales en la materia, toda vez que mientras la normativa tributaria dictada por el Congreso puede apartarse de las disposiciones de los Códigos de fondo –la Ley N° 11683 de Procedimiento Tributario Nacional estableció plazos de prescripción distintos a los contemplados en la norma sustantiva–, los ordenamientos provinciales y municipales se han visto compelidos a adecuar sus lineamientos fiscales a lo establecido en aquellos.

Como lo hiciera el juez preopinante Casás, destaca el voto de la Dra. Carmen M. Argibay, quien ya había señalado:

... la línea de decisiones que se viene siguiendo a partir del caso “Filcrosa S.A.”, no ha merecido respuesta alguna del Congreso Nacional, en el que

216. Fallos CSJN: 332:616, “Casa Casmma S.R.L. s/concurso preventivo s/ incidente de verificación tardía promovido por Municipalidad de La Matanza”, 26/03/2009.

217. Fallos CSJN: 332:2108, “Municipalidad de Resistencia c/Lubricom SRL s/ejecución fiscal”, 08/09/2009.



están representados los estados provinciales y cuenta con la posibilidad de introducir precisiones en los textos legislativos para derribar así las interpretaciones judiciales de las leyes, si de alguna manera se hubiera otorgado a estas un significado erróneo.<sup>218</sup>

Pues bien, de la mano de la sanción del nuevo Código Civil y Comercial Unificado ese camino quedó zanjado, en la previsión de los artículos 2352 y 2560, a partir de lo cual el derecho público local se encuentra facultado no sólo para establecer el modo de nacimiento de obligaciones tributarias dentro de su territorio, sino también de disponer los medios para tornarlas efectivas, definiendo sus respectivas formas de extinción. Finaliza así la discusión relativa a la potestad de las legislaturas particulares para crear instituciones tributarias propias que modifiquen premisas de la legislación de fondo –contraria a la aplicación uniforme del Código Civil sostenido por la Corte–, habilitando a los códigos fiscales para fijar los plazos de extinción de las obligaciones en materia tributaria.

---

218. Fallos CSJN: 332:616, “Casa Casmma SRL.”, 26/03/09.



## **Capítulo IV**

# **Fallos sobre facultades de jurisdicción**



## Facultades de jurisdicción

Es este, sin dudas, uno de los capítulos más complejos para el pleno reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

Recordemos al efecto, que una vez instalados en el proceso de institucionalización inmediatamente posterior a la consagración formal de la Ciudad de Buenos Aires como gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, en la Reforma constitucional de 1994, el Congreso Nacional de un lado y la Constituyente local del otro, debían dirimir dichas facultades bajo las pautas conocidas, es decir, lo que es de interés federal corresponde a la competencia de la jurisdicción federal, lo que es ajeno a dicho interés, a la competencia de la jurisdicción local.

De allí el ejemplo de Pepa y Pepe un matrimonio de vecinos nacidos y radicados en la Ciudad en la que poseen su domicilio conyugal, que decide divorciarse;<sup>219</sup> dado la evidente falta de interés nacional en el pleito ninguna duda alberga que la competencia, bajo las nuevas previsiones constitucionales, correspondería a la jurisdicción local. Sin embargo, ello no es así.

Lo relativo al alcance de las facultades de jurisdicción consagradas en el artículo 129 CN a favor de la Ciudad de Buenos Aires dio lugar a dos normas encontradas.

La primera, el artículo 8 de la Ley N° 24588, que dispone:

La justicia nacional ordinaria de la ciudad mantendrá su actual jurisdicción y competencia, continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. La ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativo y tributaria locales.<sup>220</sup>

---

219. Extraído de Gauna, Juan Octavio, *op. cit.*

220. Esta disposición ha sido duramente criticada. Ver, entre otros, entrevista al entonces juez del TSJ local Dr. Julio Maier (*Revista Justicia Porteña - Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Edición 4, Año 3, Mayo 2008, p. 49); Vaca, Eduardo, columna de opinión, *Clarín*, 21/12/1994; Gauna, Juan O., “Dos jurisdicciones distintas para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *La Ley* N°2001-D, p. 706, y De Giovanni, Julio, *La Ciudad Autónoma necesita una ingeniería constitucional para la reconstrucción de su poder judicial*, *Justicia en la CABA un modelo en construcción*, Buenos Aires, IBAPE, 2008, p. 25.

Por otra parte, el artículo 106 de la Constitución local, que confirió a los tribunales de la Ciudad atribuciones en las causas regidas por los Códigos de fondo y las leyes y normas nacionales.<sup>221</sup>

Esta colisión, no obstante, fue salvada por la propia constituyente local mediante la cláusula transitoria segunda, denominada “cláusula de la subordinación”,<sup>222</sup> a través de la cual dejó en suspenso la aplicación de las disposiciones del Estatuto que no puedan entrar en vigor en razón de las limitaciones de hecho impuestas por la Ley N° 24588 hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia.<sup>223</sup>

Vale decir que por efecto de estas disposiciones, actualmente vigentes, el divorcio de Pepe y Pepa tramita ante la Justicia Nacional en lo Civil.

Como consecuencia de lo expuesto, la dificultad radica en que la porción de competencia que a la Ciudad de Buenos Aires le corresponde como a cualquier provincia, esto es, la jurisdicción “ordinaria”, depende de la transferencia de las que, hasta el día de hoy, ejerce el Poder Judicial de la Nación.

Paralelamente, desde su institucionalización como gobierno autónomo, la Ciudad ha edificado su Poder Judicial con las competencias delimitadas por la Ley N° 24588, como luego veremos, y en lo que concierne a la materia penal, las mismas se han ido ensanchando de la mano de los convenios de transferencia de competencias celebrados entre la Nación y la Ciudad.

En efecto, la Cláusula Transitoria Decimotercera de la Constitución de la CABA –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

---

221. Esta disposición establece: “Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por ella, 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. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca”.

222. Cayuso, *op. cit.*, p. 412.

223. Ver la interpretación del Tribunal Superior local, entre otros, en TSJ CABA, “Leloir de Lanús, Amelia c/GCBA s/Inconstitucionalidad”, Expte. N° 164/1999, 20/12/99, “GCBA c/Soto, Alberto Sabino s/Recurso de queja s/Sumarísimo”, Expte. N° 726/2000, 21/03/2001, publicados en *Fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires*, I, 1999, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2001, pp. 672 y 46, respectivamente.

poder judicial local, conservando la inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces— y el artículo 6 de la Ley N° 24588, dieron marco a la política de convenios interjurisdiccionales de transferencia de competencias, que “perforan”<sup>224</sup> la ley Cafiero, y propenden a la conformación gradual de la jurisdicción que por disposición constitucional, corresponde a la Ciudad.<sup>225</sup>

El panorama es entonces que desde la perspectiva local existe un Poder Judicial en pleno funcionamiento —compuesto por el Tribunal Superior de Justicia, y los dos fueros Contencioso Administrativo y Tributario, y Penal, Contravencional y de Faltas, más el Ministerio Público—, pero que en la base de su organización —art. 106 CCABA y Ley N° 7—<sup>226</sup> está preparado para conformarse con las competencias que actualmente ejercen los tribunales nacionales ordinarios.

A pesar de ello, la puja entre la Nación y la Ciudad para que esta última se efectivice dista mucho de estar resuelta, y cada vez que se avanza en pasos concretos hacia la transferencia,<sup>227</sup> luego se cae en una parálisis atravesada por razones e intereses tan disímiles que con el tiempo parecen tornarla utópica.

Con todo, ciñéndonos a la fuente de la presente obra, esto es, los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, debemos decir que encontramos hoy una postura decididamente proclive a con-

224. Expresión acuñada por De Giovanni, Julio, quien extensamente trata el tema de los convenios de transferencia de competencias en “La ciudad autónoma necesita...”, *op. cit.*, p. 34 y en “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, p. 108.

225. Hemos analizado este tema específico en la Introducción, en la sección titulada “Perspectivas actuales de la autonomía porteña”, a la cual nos remitimos.

226. BOCBA N° 405 del 15/03/1998.

227. Alfonsín, Raúl, “No limitar la autonomía”, *Clarín*, sección Opinión, 19/12/1994, pp. 20-21. Ver asimismo Enríquez, Jorge, “El traspaso de la justicia es otro paso importante para la autonomía plena”, *Revista Pensar Jusbaire*, año II, N° 5, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, septiembre 2015, pp. 18 y 19, y más recientemente, “La única y exclusiva facultad, atribución o competencia 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 se ha de ser sólo de competencias o también incluirá los respectivos órganos jurisdiccionales; el momento en que ha de concretarse; y los recursos que habrán de transferirse simultáneamente (art. 75, inc. 2°, quinto párrafo, CN)” (Basterra, M. I., *op. cit.*, p. 22). En contra, ver Barra, Rodolfo, “Buenos Aires, sin poder judicial pleno”, *Clarín*, sección Opinión, del 12 de diciembre de 1994, p. 21), reproducido en *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° 1, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, agosto 2014, p. 53.

cretar aquella. Efectivamente, en un importante grupo de fallos recientes que luego reseñaremos,<sup>228</sup> la Corte se expide sobre el carácter meramente transicional de los juzgados “nacionales” con competencias no federales, que deberían encontrarse bajo la órbita del Poder Judicial local.<sup>229</sup>

Vamos entonces ahora a reseñar los fallos seleccionados del Máximo Tribunal para el presente capítulo, con el siguiente alcance. En una primera etapa, que abarca desde 2000 hasta 2015, referiremos los fallos que han deslindado las facultades jurisdiccionales locales y nacionales, bajo la interpretación de los alcances del artículo 8 de la Ley N° 24588.

En este sentido, la posición más refractaria a la autonomía local en este aspecto es la que adopta una postura respecto de una omisión constituyente: el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional encomienda la aplicación del derecho común exclusivamente a los jueces provinciales o federales y nada dice de la Ciudad de Buenos Aires, *ergo*, al sumarse a ello la regulación del artículo 8 de la Ley N° 24588 se ha interpretado que esta omisión es *ex profeso*, un recorte a la autonomía local.<sup>230</sup>

Bajo esta interpretación, con la que ciertamente disentimos,<sup>231</sup> los jueces locales no están llamados a aplicar los Códigos de fondo,

---

228. Ver sección titulada “Segunda Etapa (2015 hasta la actualidad)” del presente capítulo.

229. Recomendamos en este aspecto el profundo análisis que desarrolla Gabriela Seijas en “Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires”, publicado en *La Ley Online*, AR-DOC-996-2012, en particular, el apartado VI: “El traspaso de la Justicia. El decreto 417/96 y la ley 26.288”. Ver asimismo Alterini, Juan Martín y Presti, Daniel Agustín, “La Justicia Nacional ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *La Ley*, 2010-B-976.

230. Esta posición ha sido sostenida por la justicia nacional en lo Civil en forma consolidada. Ver *Cam. Nac. de Apel. en lo Civil Sala B “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ Ocupantes del inmueble de la calle Tronador”*, 29/01/2003, publicado en *La Ley Online* (AR/JUR/1895/2003) y su jurisprudencia vinculada.

231. “... suponer que los jueces de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no pueden aplicar la legislación de fondo por la redacción del artículo 75 inciso 12 de la CN implicaría sostener –por absurdos motivos–, que tampoco los llamados “jueces nacionales” puedan aplicar los códigos de fondo. Efectivamente, la norma sólo menciona a los jueces federales y provinciales, por lo que no es posible encuadrar a aquellos en ninguna de estas dos categorías”, Basterra, Marcela I., “El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad”, publicado en *Revista Pensar en Derecho*. Ver asimismo Seijas, *op. cit.*, nota 113. Ver también De Giovanni, Julio, “Algunas reflexiones a diez años de la Constitución porteña, con especial referencia a la creación de su Poder Judicial”, en Zaffaroni, Raúl E. y Risso, Guido I. (coords.), *Perplejidades...*, *op. cit.*, p. 96 y ss.; Gil Domínguez, Andrés, “Constitución de la ciudad de Buenos Aires: naturaleza y alcances normativos”, *La Ley*, D-1131, asimismo en Soria, *op.*



sino que ello queda reservado a los jueces nacionales ordinarios con asiento en la Ciudad.

Luego, distinguimos una segunda etapa, que va desde 2015 hasta el presente, en la que referimos los fallos en los que la Corte Suprema, en su actual composición, sostiene el carácter “meramente transitorio” de aquellos, con fundamento en la autonomía consagrada para la Ciudad en el artículo 129 de la Constitución Nacional.

## Primera etapa (de 2000 a 2015): deslinde de competencias jurisdiccionales locales y nacionales

En esta primera etapa, en la que campea la posición refractaria de la Corte Suprema con relación a la autonomía de la Ciudad en lo que concierne a sus facultades jurisdiccionales, vamos a dividir los fallos según si el conocimiento de la causa se atribuye a la jurisdicción local o a la nacional.

Advertiremos a partir de allí el énfasis puesto en la materia involucrada en el pleito y la convalidación de los alcances del artículo 8 de la Ley N° 24588.

### Competencia de la justicia local

“Niella”<sup>232</sup>

Las actuaciones se iniciaron a raíz de la acción declarativa deducida por Reinaldo Niella o Niella Varesini, en su condición de titular del dominio de un inmueble situado en la ciudad, contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de las normas en las cuales funda la demandada su pretensión de percibir retroactivamente (1993/98) una diferencia

---

*cit.*, p. 5 y los trabajos a que remite en la cita 18 de esa misma página, y Zbar, “Alcances y limitaciones...”, *op. cit.*, p. 244. Finalmente, “La preexistente regla del artículo 67 inciso 11 (hoy 75, inc. 12), que se refiere a las jurisdicciones ‘locales’ y no menciona expresamente a la Ciudad de Buenos Aires, debe ser leída a la luz de lo dispuesto en el artículo 129 y la disposición transitoria decimoquinta. De otro modo, la cláusula sancionada en 1860 drogaría la establecida en 1994 (Alfonsín, Raúl, “No limitar la autonomía”, *op. cit.*, p. 55).

232. Fallos CSJN: 323:3284, “Niella, Reinaldo c/Gobierno de la Ciudad s/acción declarativa – Artículo 322 CPCC”, 24/10/2000. En remisión al dictamen del Procurador Fiscal.

–revalúo– respecto de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, contribución territorial, pavimentos y aceras.

El actor adujo haber pagado dicha tasa, y la justificación del emplazamiento en la modificación en el estado del empadronamiento del referido inmueble resultaba violatorio –a su entender– del artículo 3 del entonces vigente Código Civil y los artículos 14, 18, 31, 75 inciso 12 y 126 de la Constitución Nacional, como así también el artículo 51 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

El pleito dio lugar a un conflicto negativo de competencia entre la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y el Tribunal Superior de Justicia de la CABA que se resuelve a favor de este último.

La Corte se remite al dictamen del procurador general cuyas conclusiones vienen motivadas en la inminente puesta en funcionamiento de los tribunales Contencioso Administrativo y Tributario locales:

Toda vez que ha concluido el proceso de selección de los aspirantes a cubrir los Juzgados de Primera Instancia del citado fuero y el Consejo de la magistratura ha elevado las propuestas respectivas a la Honorable Legislatura para su aprobación.

Pero el párrafo que nos interesa destacar particularmente es el que dice:

Tengo para mí que sólo de esta forma encuentra adecuada tutela el efectivo ejercicio de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, reconocida por el Artículo 129 de la Constitución Nacional (texto 1994), disposición que le reconoce facultades exclusivas y excluyentes de autodeterminación, autoadministración y autoorganización, “status jurídico” que le otorga al derecho a la propia jurisdicción, es decir a ser juzgada por su juez natural (Artículo 18 de la Constitución Nacional) garantizándose, de este modo, el régimen federal de gobierno y el espíritu de la Ley Fundamental.

Aclara también que no empece a lo expuesto la opinión vertida en “Metrovías”,<sup>233</sup> ya que a esa época no se hallaba constituido el Tribunal Superior local, “por lo cual se estimó conveniente mantener el ‘statu quo’ imperante”.

Cierto es que se trataba de una típica cuestión de derecho público local, respecto de las cuales las facultades de jurisdicción de la Ciudad nunca estuvieron en duda.

233. Lo reseñamos en el capítulo “Servicios Públicos” de la presente obra.

“GCBA c/Parra”<sup>234</sup>

Se trata de una ejecución fiscal iniciada en diciembre de 1997, contra el propietario y/o quien resulte propietario del inmueble ubicado en avenida Las Heras N° 3741, piso 9°, depto. 101, que perseguía el cobro de una deuda en concepto de alumbrado, barrido y limpieza, territorial y de pavimentos y aceras y Ley N° 23514, desde 1992 hasta 1996.

El juez nacional en lo Civil, ante la puesta en funcionamiento de los juzgados CAyT en noviembre de 2000, se inhibió de seguir entendiendo y remitió la causa al fuero local. Por su parte, el Juzgado CAyT N° 11 devolvió las actuaciones al juez civil con fundamento en que no se había notificado la inhibitoria. Al persistir el conflicto de competencia entre ambos, intervino la Corte Suprema que dispuso –siguiendo lo dictaminado por el procurador general– que debía intervenir la Justicia local.

Ello por cuanto, según surge del dictamen:

A partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, de la posterior sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las leyes orgánicas dictadas en consecuencia, se ha producido una modificación institucional que se pone de manifiesto en diversos ámbitos, entre ellos, lo relativo a la competencia de los nuevos jueces locales.

Que en este sentido, la sanción de normas que modifican la distribución de competencias entre los órganos judiciales, de orden público, se aplican de inmediato, incluso a las causas pendientes, siempre que no importe privar de validez a los actos procesales ya cumplidos. El límite para la transferencia de expedientes está dado por el principio de radicación, continúa el dictamen, que se consolida con el dictado de los actos típicamente jurisdiccionales, que al no verificarse en el caso, determinó la competencia del flamante Juzgado local.

“Currao”<sup>235</sup>

La Corte debe resolver un conflicto positivo de competencia, suscitado entre el titular del Juzgado Nacional del Trabajo N° 67 y el titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires N° 3, en la demanda promovida por Carmen Alci-

234. Fallos CSJN: 324:2338, “GCBA c/Parra, Gabriel s/ejecución fiscal”, 09/08/2001.

235. Fallos CSJN: 326:3122, “Currao, Carmen Alcira c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/accidente - acción Civil”, 26/08/2003.

ra Currao, en su calidad de enfermera del Hospital General de Agudos Juan A. Fernández, contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios derivados del accidente laboral que alegó haber sufrido en ocasión de sus tareas y que le ocasionó la enfermedad que padecía. Responsabilizó a la demandada por el vicio o riesgo de la cosa utilizada por ella para dar cumplimiento a sus servicios, así como también por la omisión de su deber de seguridad y por su falta de cumplimiento de las normas de higiene y seguridad del trabajo.

El procurador opina que la actora:

Se encuentra vinculada a la comuna mediante una relación de empleo público y es en ocasión de la prestación de dichos servicios cuando se produce el siniestro que da motivo a su reclamo; [...] Por lo tanto, es mi parecer que la cuestión en examen se encuentra directa e inmediatamente relacionada con la aplicación e interpretación de normas de derecho público local, como son aquellas que reglamentan las relaciones jurídicas derivadas del empleo público y a las que, en principio, no le son aplicables las disposiciones del derecho del trabajo o del derecho civil, sino que sólo supletoriamente respecto de las situaciones no previstas en sus disposiciones, lo que no basta para convertir en civil al proceso.

En tales condiciones, entiende que corresponde la remisión de las actuaciones al Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 3 de la CABA, porque la causa versa en definitiva sobre una materia de derecho público local, típicamente administrativa (empleo público).

La Corte Suprema, en voto mayoritario, comparte lo dictaminado por el procurador general y así lo resuelve.

Sin embargo, resulta de sumo interés detenernos en la disidencia,<sup>236</sup> que retoma las líneas argumentales sostenidas seis años atrás en “Gauna”<sup>237</sup> y con ellas, el contenido de las premisas que referimos en el capítulo “Fallos fundacionales” pero, además, aborda específicamente las facultades de jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires convalidando la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley N° 24588.

Señalan estos jueces que la delimitación concreta de la competencia entre la Nación y la Ciudad no fue realizada por el constituyente

236. Disidencia de los jueces López y Vázquez.

237. Reseñado en el capítulo “Fallos fundacionales” de la presente obra.

en el artículo 129, sino que ella se delegó en los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y a la Convención Constituyente de la Ciudad y que en el marco de ese proceso de institucionalización del “estatus constitucional especial” de aquella, se dictó la Ley N° 24588 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. Dicha ley, enfatizan, es la que en definitiva vino a esclarecer los aspectos conflictivos de la relación Nación-Ciudad, siendo directamente reglamentaria del artículo 129 CN.

Así, y mediante el artículo 8 de dicha norma, el Congreso delimitó reglamentariamente las facultades de jurisdicción de la CABA y dispuso, en consonancia con el artículo 75 inciso 12 CN, que en la Ciudad la aplicación de la ley de fondo sigue correspondiendo a los jueces “nacionales” es decir, al Poder Judicial de la Nación, dejando en claro que en este aspecto la ciudad es diferente a una provincia y sólo le incumbe a su Poder Judicial ocuparse de las materias allí delimitadas.

En este sentido, agregan:

Que el legislador ha obrado en el entendimiento de que la omisión en el Artículo 75, inciso 12, de los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires ha sido hecha *ex profeso*, como una cortapisa de su autonomía, y particularmente de sus facultades de jurisdicción. Así, los impulsores del proyecto de ley que culminó siendo sancionada como Ley N° 24588, consideraron que por no haber quedado la ciudad de Buenos Aires transformada en una provincia “la aplicación de los códigos de fondo a que se refiere el Artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional no puede realizarse por los jueces de aquella ciudad, porque está reservada a tribunales Nacionales o provinciales” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, reunión 27, 13/07/1995, p. 2604). El argumento expuesto fue sostenido en cada intervención en la que se trató el tema por parte de los legisladores que impulsaron el proyecto de la Ley N° 24588. Así, el senador Menem consideró que los jueces de la ciudad de Buenos Aires no pueden intervenir en la aplicación de los códigos de fondo y que, “si existiere alguna duda, el Artículo 75, inciso 12 [...], cuando habla de los códigos de fondo, dice textualmente: [...] correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, reunión 27, 13/07/1995, p. 2730). Por su parte, el senador Alasino consideró que el Artículo 75, inciso 12, “no admite dudas. *Ex profeso* no se puso a la ciudad de Buenos Aires (...) quienes actúan en

el derecho de fondo son los jueces provinciales y federales” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, reunión 27, 13/07/1995, p. 2732). En igual sentido, el senador Cafiero consideró que “cuando hablamos [...] de la jurisdicción en materia de aplicación de los códigos de fondo, no hay dudas que el Artículo 75, inciso 12, de la Constitución es absolutamente claro. Se trata de una facultad de las provincias y no de la ciudad de Buenos Aires. Y cuando la Constitución no la menciona es porque no la reconoce la misma capacidad jurídica e institucional originaria que sí reconoce a las provincias” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, reunión 27, 13/07/1995, p. 2648). Agregó que “El Artículo 75, inciso 12, es muy expreso, y en este caso no se puede admitir negligencia o error del legislador. Esa disposición existe y hay que cumplirla. Ahora, si por razones de conveniencia general, la Justicia Nacional delega en la Justicia municipal aspectos menores que hacen a los códigos de fondo, no creo que haya una violación de la Constitución” (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, reunión 27, 13/07/1995, p. 2658).<sup>238</sup>

Bajo esta consideración es que la disidencia entiende que el juego armónico del artículo 75, inciso 12 CN y del artículo 8 de la Ley N° 24588, proporciona la verdadera dimensión de las facultades de jurisdicción acordadas a la ciudad de Buenos Aires por el artículo 129 CN,<sup>239</sup> dando como resultado que

... la legislación nacional de fondo será aplicada en la ciudad por la justicia nacional ordinaria, quedando reservada, por determinación del Congreso, para el Poder Judicial de la ciudad, las materias locales enumeradas en el Artículo 8: vecindad, contravencional y de faltas, Contencioso administrativa y tributaria.<sup>240</sup>

“Muchnik”<sup>241</sup>

Un grupo de músicos integrantes de la Banda Sinfónica Municipal, dependiente de la Dirección General del Centro de Difusión Mu-

238. Considerando 10.

239. Nos remitimos, compartiendo la opinión, al trabajo de Lozano, Luis F., “Transferencia de funciones jurisdiccionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ¿Constituye la Constitución Nacional un obstáculo?”, *La Ley* 1997-B-1446.

240. Considerando 11.

241. Fallos CSJN: 326:4352, “Muchnik, Eleonor Esther y otros c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ex MCBA) s/cobro de sumas de dinero – sumario”, 28/10/2003.

sical de la Secretaría de Cultura de la CABA, interpusieron demanda ante el Juzgado Nacional en lo Civil N° 35 contra dicha ciudad, a fin de obtener el pago de una suma de dinero en concepto de diferencias salariales, por el incumplimiento del Reglamento N° 45604 que regulaba esa actividad, como así también por aplicación del descuento previsto en el Decreto nacional N° 290/95.

Trabado el conflicto de competencia entre el juez nacional y el Contencioso Administrativo y Tributario local, la competencia se resuelve a favor de este último, en remisión al precedente “Parra” de 2001, y por tratarse de una materia de derecho público local, típicamente administrativa (empleo público).

“Sa Edgardo Jesús Gonzalo”<sup>242</sup>

Nuevamente se declaró la competencia de la Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario local en la causa en la que un particular demandó al gobierno de la Ciudad por la indemnización derivada de la rescisión del contrato de locación de servicios que los vinculaba.

En efecto, el actor, en su calidad de exmédico del Cuerpo de Reconocimientos Domiciliarios de la Dirección de Medicina del Trabajo dependiente de la Dirección General de Recursos Humanos, Subsecretaría de Administración de Recursos de la Secretaría de Hacienda y Finanzas del GCBA, dedujo la demanda ante el Juzgado nacional del Trabajo N° 5, con sustento en las leyes nacionales N° 20744 de Contrato de trabajo y N° 24013 de Empleo, por estimar que la relación jurídica existente entre las partes era en realidad un verdadero contrato de trabajo y no una locación de servicios, como aducía la demandada.

El GCBA planteó la cuestión de competencia, por vía de inhibitoria, ante el Juzgado CAyT N° 1, cuyo titular, como anticipamos, aceptó la competencia con apoyo en el artículo 2 del Código Contencioso Administrativo y Tributario local.

No obstante, la jueza nacional del Trabajo que rechazó la inhibitoria y decidió mantener su competencia, con fundamento en el artículo 20

---

242. Fallos CSJN: 326:4778, “Sa, Edgardo Jesús Gonzalo c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/despido”, 02/12/2003. Publicado también en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública - RAP*, N° 305, p. 151, con nuestra nota “Personal contratado de la Administración Pública: indicios de una jurisprudencia que se consolida”.

de la Ley nacional N° 18345 de organización de la Justicia del Trabajo, considerando que el caso escapaba a la competencia atribuida por el artículo 8 de la Ley N°24588 a la Justicia local de la Ciudad de Buenos Aires.

En su dictamen, la Procuración General analiza el instrumento que vinculaba a las partes, del que surgía expresamente su carácter transitorio

... con plazo fijado de vencimiento y sin obligación para ambas de renovarlo, lo que no daba lugar al nacimiento de una relación de dependencia o laboral y tampoco a la realización de aportes previsionales o patronales o al goce de la obra social respectiva, ni a ningún otro tipo de beneficios.

A su vez destacó lo previsto en el artículo 2, inciso a) de la LCT, en cuanto a que la misma no resultaba aplicable a los dependientes de la Administración nacional, provincial o municipal, excepto que “por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo”, lo que no surgía que hubiera ocurrido a partir de las constancias del caso.

Descartado esto último, afirmó que si bien el vínculo que unía a las partes era un contrato privado de locación de servicios, regido por el entonces Código Civil, este había sido celebrado en el marco de un conjunto de normas de derecho público local, dado que la relación estuvo regulada por disposiciones de carácter administrativo, por las cuales el jefe de Gobierno había autorizado la celebración de los respectivos contratos.

Así, en razón de la persona demandada y que se cuestionaron actos administrativos emanados de uno de sus órganos, que debían ser examinados en aplicación de normas de derecho público local, se declaró la competencia del tribunal de la CABA.

“Rogust S.A.”<sup>243</sup>

La actora titular de la unidad funcional N° 2 de un edificio sito en la Ciudad, interpuso demanda ante la justicia civil, contra un copropietario, el administrador del consorcio y el GCBA, a fin de que se ordene demoler la parte del inmueble que en forma ilícita se había construido

---

243. Fallos CSJN: 327:1128. “Rogust S.A. c/ Lanespede S.A. y otros s/ daños y perjuicios”, 15/04/2004.



sobre partes iguales comunes y propias, superando las superficies que por reglamento de copropiedad correspondía a las unidades respectivas, y además, que se responsabilice a los demandados por los daños y perjuicios sufridos.

Atribuyó responsabilidad, en particular, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo, de contralor de las habilitaciones de las obras particulares que se realicen dentro de su jurisdicción, de verificar el cumplimiento de normas de edificación y la documentación correspondiente. Asimismo, petitionó que, como autoridad recaudadora de tasas e impuestos, dicha Comuna adecue la imposición por alumbrado barrido y limpieza y demás rubros que factura, a las circunstancias en las que se encontraba su propiedad, ante la afectación sufrida.

El juez civil se declaró incompetente y ordenó su remisión a la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, con fundamento en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local –N° 7–, en razón de que en el pleito era parte la Ciudad de Buenos Aires. El magistrado a cargo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 11, también declaró su incompetencia al considerar que la causa correspondía al conocimiento de la Justicia Contravencional en comisión local, porque el proceso versaba sobre conductas que constituían materia de faltas. Por su parte, el titular del Juzgado en lo Contravencional N° 4, declaró su incompetencia y remitió nuevamente las actuaciones al Juzgado Nacional en lo Civil, pues en el litigio se reclama un resarcimiento por daños y perjuicios, materia ajena a dicho fuero de naturaleza penal especial.

La Corte Suprema, a su turno y de conformidad con lo dictaminado por el procurador general, por tratarse en la causa la responsabilidad extracontractual del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como consecuencia de supuestas omisiones en su actividad administrativa, declaró que resultaba competente el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

En efecto, surge del dictamen que como la sociedad actora persigue un resarcimiento por los daños y perjuicios derivados de una construcción ilícita que afectaba su propiedad, atribuyendo responsabilidad extracontractual al GCBA, al haber permitido la realización de dicha obra, no obstante los reclamos y la denuncia administrativa efectuados por

aquella, con anterioridad a la interposición de la demanda, estaba en juego la responsabilidad extracontractual de aquel por su actividad ilícita, ante el incumplimiento de los deberes a su cargo (arts. 2 y 4 del C.C.A. y T., Ley N° 189) por lo que se tornaba aplicable lo considerado en la causa “Meza Araujo” que reseñamos en este mismo capítulo.

“Lotártaro”<sup>244</sup>

La actora pretendía que judicialmente se obligara a la demandada a inscribirse en el registro de obras sociales que administra la Superintendencia de Servicios de Salud y adherir a las leyes N° 23660 y N° 23661 –tal como lo dispone la Ley local N° 472–, con sustento en que la respectiva omisión condicionaba su posibilidad de optar entre esa Obra Social y cualquier otra que estime conveniente.

En la declaración de incompetencia del Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, se advirtió que el artículo 28 de la Ley N° 472 había sometido la competencia de la OSCBA a los tribunales de la CABA y que, a la luz de lo normado por el artículo 106 de la Constitución de dicha Ciudad y por los artículos 2 y 48 de la Ley N° 7 (Ley Orgánica del Poder Judicial de la CABA) la jurisdicción es única y se ejerce por los tribunales y juzgados previstos en esa ley, correspondiéndole al fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario entender en “todas las cuestiones en que la ciudad sea parte, cualquiera fuera su fundamento y origen, tanto en el ámbito del derecho público como del privado”. Sostuvo también que el territorio de la Ciudad de Buenos Aires dejó de ser territorio federal y sólo queda sujeto parcialmente a dicha jurisdicción a los fines de garantizar los intereses del Estado federal (art. 3).

El procurador general entendió que la materia revestía carácter administrativo, en tanto se pretendía atribuir responsabilidad a las demandadas por el supuesto incumplimiento de una obligación legal que lesionaría los derechos del actor, para cuya resolución debían aplicarse normas y principios del derecho público local, sin perjuicio de que, eventualmente, deba recurrirse a la aplicación de leyes nacionales.

En tales condiciones, sostuvo, el proceso no correspondía a la competencia del fuero federal no sólo por la materia en debate, sino

---

244. Fallos CSJN: 327:2773, “Lotártaro, María Laura c/OSCBA (Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires) y otros s/amparo (Artículo 14 CCABA)”, 29/06/2004.

también porque la falta de adhesión de la OSBA al Sistema Nacional del Seguro de Salud, sea por omisión o por falta de adecuación a las prescripciones del nuevo régimen, tornaba inaplicable lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley N° 23661.

Opinó en consecuencia que la competencia correspondía al fuero Contencioso Administrativo y Tributario, lo que la Corte compartió.

“Mondragón”<sup>245</sup>

El actor demandó al gobierno local ante la Justicia Nacional en lo Civil, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la existencia de una deuda originada en un “revalúo” de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, contribución territorial, pavimentos y aceras, dado que, según aduce, esta fue oportunamente pagada.

Apelada la declaración de incompetencia del juez interviniente –que entendió que era competente originaria y exclusivamente el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad–, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil revocó dicho fallo y consideró que debía seguir entendiendo ese fuero porque a dicha fecha los Tribunales en lo Contencioso Administrativo locales no se hallaban constituidos.

Al recurrir esta decisión, el Gobierno local sostuvo que configuraba un supuesto de gravedad institucional, en cuanto desconocía el régimen de gobierno autónomo y las facultades propias de legislación y jurisdicción otorgadas por el artículo 129 CN a la Ciudad de Buenos Aires.

En el entendimiento del procurador general, que es al que remite el fallo de la Corte:

Se encuentra en juego la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires establecida en el Artículo 129 de la Constitución Nacional y el fallo atacado resulta contrario al derecho invocado por la recurrente, al obligarla a litigar ante un tribunal que no es su juez natural.

Consideró además que la resolución de la Cámara configuraba un supuesto de gravedad institucional porque excedía del mero interés de los litigantes y concernía a la comunidad toda, por lo que se justificaba la intervención de la Corte para resolverlo.

---

245. Fallos CSJN: 327:2950, “Mondragón, Jesús c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa”, 13/07/2004.

En cuanto la cuestión de competencia, consideró que resultaba sustancialmente análoga a la del precedente “Niella” –ya reseñado– y con tales fundamentos, al tratarse de una materia de derecho público local, típicamente administrativa como es el cobro de impuestos, entendió que la competencia corresponde al Fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, en opinión que fue compartida por la Corte Suprema.

“Fiorito”<sup>246</sup>

Nuevamente se trata de una demanda por mala praxis médica, esta vez iniciada por Omar Horacio Fiorito y María Soledad Aramoni, por sí y en representación de su hija menor de edad –Priscila Ailén Fiorito– contra el Hospital Piñero (dependiente del GCBA) con fundamento en los artículos 512, 902, 1109, 1113 y concordantes del entonces vigente Código Civil.

En esta oportunidad, y a diferencia del precedente “Meza Araujo” ya reseñado, la Corte Suprema de conformidad con lo dictaminado por la señora procuradora fiscal, declara competente al Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 6 de la CABA.

El conflicto de competencia se había trabado con el Juzgado Nacional en lo Civil N° 98, que se declaró competente para conocer en el proceso, en virtud de lo dispuesto por artículo 43 del Decreto-Ley N° 1285/58. Por su parte, la titular del juzgado local, hizo lugar a la inhibitoria solicitada por la demandada.

En el dictamen se reitera la línea argumental del precedente citado, con invocación también del fallo “Barreto”<sup>247</sup> por el que la Corte

---

246. CSJN, “Fiorito, Omar Horacio y otro c/ Buchbinder, Marcos y otros s/ daños y perjuicios - resp prof. médicos y aux. – ordinario”, 11/03/2008. Ver el enjundioso comentario de Mántaras, Pablo, “El alcance de la competencia de la Justicia en lo Contencioso Administrativo y tributario de la Ciudad de Buenos Aires, revisitado. ¿Es el fallo ‘Fiorito’ de la CSJN un aporte fundamental hacia la plena autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en su ámbito jurisdiccional?”, *Revista RAP*, N° 376, p. 91 y ss. La Corte confirma este criterio en “Romero, Carina Noemí c/GCBA y otros s/daños y perjuicios – responsabilidad de profesionales médicos y auxiliares”, 10/12/2013 y, en fecha reciente, en la causa “Valor, Norma Marcelina y otros c/Fundación Médica de Mar del Plata y otros s/daños y perjuicios”, 13/06/2017.

247. CSJN “Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/daños y perjuicios”.

modificó su doctrina sobre el concepto de “causa civil”, al que se refiere el artículo 24, inciso 1) del Decreto-Ley N° 1285/58, coincidiendo con el criterio que invariablemente venía siendo sostenido por el Ministerio Público Fiscal que actúa ante el Tribunal desde hacía más de quince años. De acuerdo con este último:

... se excluye del concepto de causa civil a los casos en los que se pretende atribuir responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la presunta “falta de servicio” en que habría incurrido un órgano estatal, en cuanto se entiende que es una materia de derecho público, pues su regulación corresponde al derecho administrativo y, por ende, es del resorte exclusivo de los gobiernos locales conocer en aquellos, aunque eventualmente se invoquen o se apliquen de manera subsidiaria disposiciones de derecho común o principios generales del derecho.

Tal el fundamento de la radicación de la causa ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con los artículos 8 de la Ley N° 24588, 48 de la Ley local N° 7 y 2 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.

“L, E.R.”<sup>248</sup>

El caso trató de un conflicto positivo de competencia trabado entre el Juzgado nacional de primera instancia en lo Civil N° 85 y el Juzgado CAyT N° 4 de la CABA.

Ernesto Lamuedra, perseguía que la justicia nacional se pronunciara sobre la nulidad de la ceremonia matrimonial celebrada entre los demandados –personas del mismo sexo–,<sup>249</sup> pues se habría vedado la posibilidad que conferían los artículos 178 y concordantes del entonces Código Civil para que cualquier particular plantee oposición sobre la base de los impedimentos establecidos en su artículo 166. Se objetaba

248. Fallos CSJN, “L., E.R. c/ B., D. A. y otro”, 27/09/2011, publicado en La Ley (referencia: AR/JUR/52596/2011) y La Ley 2011-E, 574.

249. Es importante destacar aquí el fallo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 15, a cargo de la Dra. Gabriela Seijas, en los autos “Freyre Alejandro c/ GCBA –sobre amparo” (Expte. N° 34.292/09), 10/11/2009. Ver asimismo el comentario de Reynoso, Darío E., “El fallo ‘Freyre’ y el control de constitucionalidad del Código Civil por parte de los jueces locales”, publicado en *Ada Ciudad*.

que el acto impugnado era derivación de lo decidido por el fuero contencioso administrativo y tributario local.

Es que en efecto, los señores D. A. B. y J. E. S. c/ incoaron ante este último un amparo contra el GCBA atacando la decisión administrativa del Registro Civil de la ciudad que les había denegado el turno para contraer matrimonio en razón de su orientación sexual. La competencia la fundaron en los artículos 2 de la Ley N° 189 y 48 de la Ley N° 7, porque cuestionaban un acto emanado de un funcionario público de la Ciudad. Allí quedó radicado el trámite, sin objeción de las partes y recayó sentencia ordenándole al Registro que tenga por autorizado el matrimonio, dando por removidos todos los aspectos reglamentarios formales que impliquen una dilación innecesaria.

En fundamento de esta decisión, la jueza local argumentó los conceptos de igualdad y no discriminación con base en los textos constitucionales y supranacionales.

No obstante ello, el juez civil, ante la presentación de Lamuedra, decretó la nulidad absoluta del acto llevado a cabo –el matrimonio– por ante el registro, porque entendió que el cumplimiento de aquel fallo condujo a un matrimonio inexistente que desde el inicio carecía de efectos y no requería de un proceso o sentencia que así lo determinara.

La procuradora general, a cuyo dictamen se remitió la Corte Suprema, sostuvo:

... no resultaría ajeno a la atribución de competencia que deviene de los artículos 4° de la Ley N° 23.637 y 8° de la Ley N° 24588, toda vez que, como ya se señaló, la jueza local sostuvo la regularidad del matrimonio entre personas del mismo sexo, mientras que su par nacional se dedicó a re-examinar este mismo aspecto que, en definitiva, constituye el eje conceptual de las decisiones sustanciales adoptadas en ambos foros.

Desde esta perspectiva, consideró que más allá de la competencia contingente de la justicia de la Ciudad en este tipo de procesos, resultaba razonable admitir la jurisdicción del tribunal que previno, desde que fue allí donde se dispuso la medida y se cumplió la unión, no sin dejar de destacar las características especiales que revestía el conflicto.

## Competencia de la justicia nacional

“GCBA c/ Soto”<sup>250</sup>

La demanda, que perseguía la exclusión de tutela sindical, fue iniciada ante el fuero contravencional local, el que, si bien en un primer momento se consideró competente, más tarde varió de parecer inclinándose por la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo, criterio que ratificó la Cámara en lo Contravencional de la Ciudad.

Impugnada dicha decisión, declarado inadmisibile el recurso por la Sala de la Cámara e interpuesta queja contra la denegatoria, el Tribunal Superior local acogió los recursos, revocó la sentencia de la Sala y remitió la causa a la justicia en lo contencioso, administrativo y tributaria de la Ciudad de Buenos Aires, ello tras considerar: a) la Ley N° 24588 se limitó a reconocer a la Ciudad de Buenos Aires facultades de jurisdicción en materia contencioso-administrativa, mientras que la Legislatura local precisó en el artículo 2 de la Ley N° 189, el concepto de causa a esos efectos; b) el Gobierno de la Ciudad promovió la demanda, por lo que cabe encuadrarla en el marco del citado artículo 2; c) el artículo 63 de la Ley N° 23551 debe examinarse en armonía con los artículos 106 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; 41 y 48 de la Ley N° 7; 2 y 4 de la Ley N° 189; 8 de la Ley N° 24588 y 129 CN; d) no existe analogía o conexidad entre el precedente “Soto”<sup>251</sup> y estos actuados, a lo que se añade que la solución propuesta guarda congruencia con el antecedente “Niella”;<sup>252</sup> e) en la actualidad, se encuentra debidamente integrado el fuero contencioso, administrativo y tributario de la Ciudad.

Contra esta decisión la demandada llega en queja ante la Corte Suprema.

250. Fallos CSJN: 325:1520, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Soto, Alberto Sabino”, 27/06/2002, en remisión al dictamen del Procurador General. Otro pronunciamiento de similar tenor, en el que la Corte Suprema, en remisión a lo dictaminado por el Procurador Fiscal, declara la competencia de la justicia nacional del trabajo porque la acción –de deslealtad sindical– debía resolverse con sustento en las normas de la Ley N° 23551 es Fallos CSJN: 333:287 “Unión de Empleados de la Justicia de la Nación c/Poder Judicial de la CABA – Consejo de la Magistratura de la CABA” (SCCOM 572 L XLV), 23/03/2010 (Fallos: 333:287).

251. CSJN “Soto, Alberto Sabino c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/juicio sumarísimo”, 18/03/2000, citado en el Dictamen del Procurador.

252. Ya reseñado en este mismo capítulo.

Tras reseñar el marco jurídico constitucional, nacional y local, el dictamen del procurador general al que el Máximo Tribunal se remite, pone de resalto que la actora inició la acción con sustento en las disposiciones del capítulo XII de la Ley de Asociaciones Sindicales N° 23551, puntualmente, en las del artículo 52, acción que, de estar al artículo 63, apartado b) del mismo dispositivo, atañe a los jueces o tribunales con competencia laboral en las respectivas jurisdicciones. Y que en razón de ello, la competencia para conocer en el caso concierne a los jueces nacionales del trabajo, por aplicación del artículo 8 de la Ley N° 24588 y, esencialmente, de los artículos 20 y 21 de la Ley N° 18345.

Agrega a ello, citando la propia doctrina del Tribunal, que la Corte Suprema había enfatizado que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia argentina<sup>253</sup> y que en consecuencia, dado que la materia del pleito atañe al derecho laboral común y no al derecho público del municipio, no corresponde sea resuelta por los jueces locales de la Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente que la propia Constitución de la Ciudad Autónoma faculta al gobierno local a convenir con el federal la transferencia de los jueces nacionales de los fueros ordinarios al poder judicial local (cf. cláusula transitoria decimotercera), pero ello no ha acontecido; y si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires N° 7 prevé la creación de una justicia del trabajo, su puesta en marcha se encuentra suspendida y sujeta al acuerdo entre los gobiernos federal y local.

La competencia entonces quedó radicada ante la Justicia Nacional del Trabajo.

“Auditoría Educativa Diálogos S.R.L.”<sup>254</sup>

La actora demandó al ex Instituto Municipal de Obra Social (IMOS) –actualmente Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires, según la Ley local N° 472–, ante el Juzgado Nacional en lo Civil y Comercial Federal N° 9, con fundamento en los artículos 1623 y concordantes del entonces Código Civil, a fin de obtener el cumplimiento de un contrato celebrado con el demandado para la prestación de servicios recrea-

253. Con cita del fallo “Rodríguez” reseñado en el capítulo “Fallos fundacionales”.

254. Fallos CSJN: 325:3413, “Auditoría Educativa Diálogos S.R.L. c/Instituto Municipal de Obra Social s/ cobro de pesos”, 12/12/2002, publicado asimismo en *La Ley* 2003-C-179.



tivos organizados en forma de colonia infantil y destinados a los hijos de sus afiliados, en San Clemente del Tuyú (temporada veraniega de 1998), a cambio de una suma de dinero.

Antes del llamado de autos para dictar sentencia, el titular del Juzgado Nacional en lo Civil N° 33 que intervino –el 5 de abril de 2001– se declaró incompetente por hallarse en funcionamiento, desde el 2 de octubre de 2000, el fuero en lo contencioso administrativo y tributario de la CABA y resultar de aplicación –a su entender– el artículo 2 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, en razón de la persona demandada.

Por su parte, el magistrado local también declaró su incompetencia, en virtud de que la demandada era un ente público no estatal no comprendido, por ende, en la norma que atribuye competencia al fuero (art. 2 del Cód. CAyT) ya que OSBA, en la oportunidad, no había ejercido funciones administrativas en tanto el pleito versaba sobre el incumplimiento de un contrato de locación de servicios regido por el derecho civil.

El dictamen del procurador general –al que se remitió el Máximo Tribunal– coincidió con este último criterio, al sostener que la demandada –hoy OSBA–, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N° 472 de la Ciudad, es una entidad pública no estatal, la cual, si bien puede ser considerada como una autoridad administrativa cuando ejerce potestades públicas, debe quedar excluida de aquella definición en los supuestos en que no lo hace, como en la especie, en la que la materia del pleito versa sobre el cumplimiento de un contrato de locación de servicios regido por las normas del Código Civil en las que el actor fundó su pretensión.

Agregó a ello, en lo que aquí importa, que no obstante el artículo 28 de la Ley N° 472 establezca que “la Obra Social estará sometida a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios de la Ciudad de Buenos Aires”, y que la propia Constitución de la Ciudad Autónoma faculta al gobierno local a convenir con el federal la transferencia de los jueces nacionales de los fueros ordinarios al Poder Judicial local (v. cláusula transitoria decimotercera), lo cierto es que ello no había acontecido hasta la fecha, y por lo mismo, que si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires N° 7 prevé la creación de una justicia civil, la realidad es que su puesta en marcha se encuentra suspendida y sujeta al acuerdo entre los gobiernos federal y local, lo que tampoco sucedió.

En consecuencia, en virtud de que la materia del pleito atañe al derecho civil y no al derecho público de la Ciudad Autónoma, corresponde que este sea resuelto por la justicia nacional en lo civil de la Capital,<sup>255</sup> en tanto, como ya se señaló, la OSBA tampoco es un agente del seguro de salud –por el momento– al que corresponda la competencia de la justicia nacional en lo civil y comercial federal.

Así lo resuelve el Máximo Tribunal compartiendo, como anticipamos, lo dictaminado por el procurador general.

“Meza Araujo”<sup>256</sup>

La actora, domiciliada en la Capital Federal, demandó al Hospital General de Agudos doctor T. Álvarez, a los médicos que la atendieron en la guardia el 8 de enero de 1996 y al GCBA, a fin de obtener una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la presunta mala praxis en que habrían incurrido los profesionales del citado hospital cuando fue atendida por un accidente de tránsito que sufrió mientras viajaba en un transporte público, con fundamento en los artículos 504, 1067, 1068, 1069, 1078, 1081, 1109, 1113 y 1198 del entonces Código Civil.

Intervino el Juzgado Nacional en lo Civil N° 109, cuyo titular, por entender que se trataba de una típica contienda contencioso adminis-

---

255. Con similar alcance se resuelve el conflicto negativo de competencia entre los magistrados de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, la titular del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 5 y el magistrado a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 12 en la causa “GCBA c/Obra Social de la Policía Federal Argentina s/Proceso de conocimiento” (18/11/2008). La Corte Suprema se remite al dictamen de la Procuradora General y resuelve a favor de la competencia de la justicia nacional en lo civil, en atención a que la resolución del caso conduce al estudio de aspectos propios relacionados, preferentemente, con el derecho privado, y porque las partes habían prorrogado expresamente, en el contrato que motivaba la demanda, la jurisdicción a favor de la “justicia ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

256. Fallos CSJN: 326:1663, “María Justina c/ Hospital General de Agudos Dr. T. Álvarez y otros s/ daños y perjuicios - resp prof. médicos y aux. - sumario”, 27/05/2003. Ver también CSJN “Centurión, Mariano Daniel s/Provincia ART s/ordinario”, 03/03/2009, en el que en remisión a lo dictaminado por la procuradora, se declara la competencia de la justicia nacional en lo civil en la demanda porque el GCBA no había sido demandado nominal ni sustancialmente en el pleito y no se encontraban involucradas cuestiones de derecho público. En la demanda se perseguía un resarcimiento de origen civil extra bajo el sistema de la Ley N° 24557. El fuero local había aceptado la inhibitoria planteada por el GCBA, que estaba citado como tercero y declarado su competencia para intervenir.

trativa, declaró de oficio su incompetencia con apoyo en lo dispuesto en normas nacionales (arts. 129 CN y 8 de la Ley N° 24588) y en normas locales de la CABA (arts. 7 del estatuto, 48 de la Ley N° 7 Orgánica del Poder Judicial, 2 del Código Contencioso Administrativo y Tributario, Ley N° 189 y resolución 337 del Consejo de la Magistratura del 26 de septiembre de 2000, que fijó el 2 de octubre de ese año como fecha de iniciación del fuero contencioso administrativo y tributario).

Dicho pronunciamiento fue cuestionado por la fiscal nacional en lo civil y comercial, quien interpuso el recurso de apelación que fue concedido en relación y mantenido por el fiscal de cámara, con fundamentos de índole procesal.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, al contestar el traslado del memorial, solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia y que pasaran los autos al nuevo fuero en lo contencioso administrativo y tributario de la ciudad, en razón de la persona demandada, según lo establecido en el artículo 2 del Código Contencioso Administrativo y Tributario local (Ley N° 189) porque al haberse puesto en funcionamiento los tribunales locales, había cesado la competencia transitoria de la justicia nacional en lo civil. Asimismo, planteó en forma supletoria, la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley N° 24588, en cuanto restringe la competencia jurisdiccional y legislativa plena conferida a la ciudad por el constituyente, al circunscribirla a cuestiones de vecindad, contravencionales y de faltas, contencioso administrativas y tributarias.

A su turno, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (Sala M) revocó el fallo de primera instancia, por entender que la competencia contencioso administrativa debía delimitarse en atención a la materia en debate y no al sujeto interviniente en el litigio, limitándola a cuestiones que tengan por origen o fundamento normas de derecho público y no como en el caso, en el que si bien la ciudad era parte, el derecho de fondo aplicable era, *prima facie*, el sistema de responsabilidad legislado en el Código Civil, es decir, normas de derecho privado. En este último supuesto, la competencia quedaba reservada a la justicia nacional en lo civil. También rechazó el planteamiento de inconstitucionalidad deducido contra la Ley nacional N° 24588, por sustentarse en consideraciones genéricas.

El caso llega a la Corte Suprema por el recurso deducido por el GCBA contra esta última decisión, en el que se señaló que la sentencia recurrida violaba el artículo 31 de la Constitución Nacional, porque los

jueces interpretaron la Ley N° 24588 en un sentido que contradecía lo establecido en el artículo 129 de aquella. Sostuvo también que la sentencia era arbitraria, porque de oficio dejó de aplicar normas locales vigentes (art. 1, segundo párrafo de la Constitución, arts. 48 de la Ley N° 7 y 2 del C.C.A. y T. Ley N° 189), que establecen la competencia de los tribunales de la ciudad en razón de la persona. Por último, afirmó que el fallo daba origen a un conflicto de poderes que involucraba a la CABA, a su Poder Judicial y al Poder Judicial de la Nación, por intermedio de la justicia en lo civil, en tanto un poder del Estado interviene en un caso que, según la Constitución, es propio de otro, añadiendo que esta última cuestión debía ser resuelta por la Corte, a tenor de lo establecido en el artículo 24, inciso 7 del Decreto-Ley N° 1285/58.

El recurso extraordinario del GCBA va a ser desestimado por la Corte Suprema, no siguiendo en esta oportunidad el dictamen del procurador general que se inclinaba por la competencia local.

El dictamen hace hincapié, en cuanto a los criterios para definir el elemento determinante de la competencia contencioso administrativa, que ambos se encontraban reunidos en la causa: el sujeto demandado era una persona jurídica pública estatal (la CABA) y la materia en debate revestía carácter administrativo (responsabilidad que se le atribuye por la falta de servicio (mala praxis) de agentes médicos de un hospital público de su dependencia).

Y en este sentido, recordó anteriores asesoramientos referidos al carácter iuspublicista de la responsabilidad del Estado por la acción defectuosa de sus órganos al cumplir las funciones que le son propias, encuadradas dentro de la idea objetiva de falta de servicio. Sostuvo que ello no obstaba a que, ante la ausencia o insuficiencia de normas específicas de derecho público que configuren los supuestos de “falta de servicio” de los agentes estatales y las consecuencias patrimoniales imputables al Estado por los daños, correspondiera la aplicación analógica de normas de derecho privado al caso administrativo no previsto, de donde, la circunstancia de que debiera recurrirse al entonces artículo 1112 del Código Civil, no los transformaba en civiles, ya que dicha norma importaba un reenvío que impone el examen de las disposiciones locales que disciplinan la actuación 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.

También destacó que la obligación estatal de resarcir los daños imputados tenía raíz constitucional (arts. 4, 14, 15, 16 *in fine*, 17, 18, 19, 20 y 28 de la Ley Fundamental) y que la reglamentación que hacía el Código Civil en cuanto a las personas y las responsabilidades consecuentes no arraigaba con carácter exclusivo y excluyente en el derecho privado, sino que expresaba un principio general que regulaba cualquier disciplina jurídica. Por ello opinó que la causa debía ser resuelta por los jueces locales, al resultar específica del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con los arts. 8 de la Ley nacional N° 24588, 48 de la Ley local N° 7 y el artículo 2 del CCAyT de la Ciudad.

En cambio la Corte Suprema, como anticipamos, fallo a favor de la intervención de la justicia nacional en lo civil pero porque desestimó el recurso deducido por el GCBA con sustento en los siguientes argumentos: a) que se suscitaba un conflicto que debiera ser resuelto por la Corte, ni podía invocarse la afectación de una auténtica prerrogativa o privilegio federal, desde que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no podía ser asimilada a una provincia argentina; b) por la ausencia de sentencia definitiva en el pronunciamiento, que no podía suplirse predicando en el caso la existencia de un supuesto de gravedad institucional; c) con respecto a la cuestión constitucional vinculada con la validez del artículo 8 de la Ley N° 24588, que su introducción en la causa era tardía, y que carecía de relación directa e inmediata con la efectiva solución de la controversia, porque la conclusión del *a quo* no reposaba en una particular inteligencia de la norma citada, ni derivaba de los límites a la jurisdicción local impuestos por su párrafo segundo, sino su específico contenido con arreglo a su regulación procesal, que es a lo que subordinaba la solución recurrida, es decir, “a la interpretación de normas procesales y de derecho público local que, más allá de su acierto o error, resulta irrevisable por la vía del art. 14 de la ley 48”.

“Jaime”<sup>257</sup>

En el caso, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (Sala I), al confirmar lo decidido en la instancia anterior, declaró competente a la Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad

---

257. Fallos CSJN: 329:5438, “Jaime, Gustavo Alejandro c/ Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado”, 28/11/2006.

de Buenos Aires para entender en el reclamo del actor contra Subterráneos de Buenos Aires (S. E.) y contra el Gobierno de dicha ciudad, por los daños y perjuicios que habría sufrido a raíz del accidente ferroviario ocurrido en febrero de 1991.

Para así decidir, efectuó una reseña de las disposiciones en juego –art. 129 de la Constitución Nacional, art. 8 de la Ley N° 24588, art. 48 de la Ley N° 7 y art. 2 de la Ley N° 189 de la Ciudad de Buenos Aires– y concluyó que, al disponer las leyes locales la intervención del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad en todos los asuntos en los 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, las leyes locales no han hecho sino optar por uno de los criterios admitidos en doctrina para la determinación de lo contencioso administrativo. Asimismo, añadió que la competencia atribuida por el artículo 43 del Decreto-Ley N° 1285/58, texto según Ley N° 23637, a los juzgados civiles en todas las causas en las que fuera parte la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con un criterio que atiende a la naturaleza estatal del sujeto procesal, fue transferida *in totum* al fuero contencioso administrativo local.

Contra esta decisión, el representante de Subterráneos de Buenos Aires (SE) interpuso el recurso extraordinario alegando que era un sujeto de derecho privado que se rige por las Ley de Sociedades N° 19550 y que imponerle una jurisdicción por la persona de un accionista implicaba desconocer la validez de la Ley N° 20705 y su estatuto societario. Añadió a ello que se trataba de un “organismo fuera de nivel”, que no pertenecía a la Administración Central ni dependía de ella, que es propietaria de la red de subterráneos y que está encargada de su ampliación y modernización. También que por tratarse de una acción de daños y perjuicios derivados de un accidente ocurrido en la red, resultaba competente la justicia civil ordinaria de la Capital, tanto en razón de la materia como de la persona.

El procurador general pone de resalto en su dictamen que uno de los sujetos demandados es una persona jurídica pública estatal –Gobierno de la Ciudad– y la otra es una sociedad del Estado, cuyo traspaso del Estado Nacional a la entonces Municipalidad –con la titularidad exclusiva de su patrimonio– fue dispuesta por la Ley N° 22070. Por otra parte, que la materia en debate revestía carácter administrativo,

en la medida en que se pretendía atribuir responsabilidad al Estado local por la actuación de un ente descentralizado que le pertenece, para cuya resolución se debían aplicarse las normas y principios del Derecho Administrativo, por lo que consideró que la causa era de la competencia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, de conformidad con los artículos 8 de la Ley N° 24588, 48 de la ley local 7 y el 2 del CCAyT de la Ciudad, en remisión a su opinión en “Meza Araujo” (reseñada en el apartado anterior).

No obstante, el dictamen sólo fue acompañado por la disidencia de la jueza Argibay.

Para la Corte Suprema en mayoría, resultó competente para seguir conociendo en las actuaciones la justicia nacional en lo Civil por las razones que seguidamente reseñamos.

En primer lugar, porque se había soslayado que Subterráneos de Buenos Aires SE es un ente autárquico, con patrimonio y administración independiente que no se identifica con el gobierno de la ciudad, por lo cual su participación como parte en el caso no suscitaba la jurisdicción de los juzgados locales *per se*. Con alcance similar destacó que la propia autoridad gubernamental local, a la que no se le había atribuido directamente responsabilidad alguna en el escrito de inicio, cuando compareció al proceso opuso la falta de legitimación pasiva como defensa de fondo por considerarse una persona diferente de la prestadora del servicio.

En segundo lugar, porque en el caso se reclamaba el resarcimiento de los daños ocasionados por un accidente de trabajo con base en disposiciones del derecho civil, por lo que

... el objeto de la pretensión no está comprendido entre los puntos designados por el artículo 8 de la Ley N° 24588 que, al reglamentar el artículo 129 de la Constitución Nacional, sólo atribuye competencia a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativo y tributarias locales. Y si bien La ley Orgánica del Poder Judicial de dicha ciudad –ley N° 7– previó la creación de una justicia civil (artículo 39), no puede desconocerse que su puesta en marcha se encuentra suspendida y sujeta a un acuerdo entre los gobiernos federal y porteño no alcanzado todavía (Fallos 325:1520). En consecuencia, dado que la substancia del pleito atañe exclusivamente al derecho civil y no al derecho público local, no corresponde que sea resuelto por los jueces

en lo contencioso Administrativo y tributario sino por la justicia nacional en lo civil (conf. Doctrina de Fallos 325:3413 y 326:1663).

Finalmente, se argumentó que el *a quo* había omitido ponderar la “altura del proceso” en que la incompetencia fue declarada ya que de las constancias de la causa surgía que tras el infortunio laboral acaecido en febrero de 1991 e iniciada la acción en febrero de 1993, diez años después del suceso, en febrero de 2001, cuando ya se había producido toda la prueba y habían sido presentados dos escritos pidiendo que se llamara autos para sentencia, el juez de origen decidió inhibirse de seguir actuando sin proporcionar mayores fundamentos que la cita de la Ley N° 7, cuya aplicación se encontraba en suspenso. En suma, señala la Corte, la actitud asumida por el juez de origen resultaba reprochable por extemporánea, además de afectar los principios de preclusión y estabilidad de los actos procesales.

“Cons. de Prop. Montiel”<sup>258</sup>

Se trató de un conflicto positivo de competencia ante la demanda iniciada por el Consorcio de Propietarios Montiel 3953/75, contra la ex Comisión Municipal de la Vivienda, a fin de obtener el pago de una suma de dinero en concepto de expensas adeudadas.

La titular del Juzgado Nacional en lo Civil N° 69 libró mandamiento de intimación de pago y citación de remate contra la demandada, la que manifestó que había planteado una cuestión de competencia por vía de inhibitoria ante los tribunales en lo contencioso administrativo y tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por su parte, el titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 10 hizo lugar a la inhibitoria solicitada, se declaró competente para entender en esa causa y solicitó al juez civil su remisión. Sin embargo, la magistrada del Juzgado N° 69 de ese fuero rechazó la inhibitoria y se declaró competente para seguir entendiendo en el pleito, en razón de la materia, y lo elevó a la Corte Suprema.

Ello así, la procuradora fiscal, hizo mérito acerca de que la pretensión del Consorcio tenía por fin obtener la ejecución de un certificado de deuda por expensas, lo que otorgaba carácter civil a la materia del

---

258. Fallos CSJN, “Considerando de Prop Montiel 3953/75 2 de Abril 6751/99/6833 c/ Comisión Municipal de la Vivienda y otro”, 05/06/2007. Publicado también en *La Ley Online*.



pleito, y por ende, resultaba propia del conocimiento de la justicia nacional en lo civil.

Recordó en tal sentido el precedente “Jaime” –antes reseñado– destacando que allí la Corte Suprema había señalado:

... que el art. 8° de la Ley N° 24588, que reglamenta el art. 129 de la Constitución Nacional, sólo atribuye competencia a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativa y tributaria locales. Y si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha ciudad (ley N° 7) previó la creación de una justicia civil (art. 39), no puede desconocerse que su puesta en marcha se encuentra supeditada y sujeta a un acuerdo entre los gobiernos federal y porteño no alcanzado todavía (Fallos: 325:1520). En consecuencia, dado que la substancia del pleito atañe exclusivamente al derecho civil y no al derecho público local, no corresponde que sea resuelto por los jueces en lo contencioso administrativo y tributario sino por la justicia nacional en lo civil (Fallos: 325:3413; 326:1663).

Con este antecedente y la remisión a los fundamentos del dictamen efectuada por el Máximo Tribunal, el proceso continuó su trámite ante la Justicia Nacional en lo Civil.

“Insaurralde”<sup>259</sup>

Luis Ernesto Insaurralde promovió una acción de amparo contra la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de obtener la reinstalación en el cargo que ocupaba antes de que se dispusiera su baja de la planta transitoria de ese cuerpo legislativo, con fundamento en la tutela sindical otorgada por el artículo 52 de la Ley N° 23551, dado su carácter de secretario general del Sindicato Único de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (SULCABA), cuya inscripción gremial se encontraba en trámite ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Pero en los autos “Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ otros procesos incidentales” (Expte. N° 45449/1), la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Sala III), al revocar lo resuelto en la

259. CSJN “Insaurralde, Luis Ernesto c/ Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ acción de amparo” (C. 578.XLIX.COM), 01/04/2014.

instancia anterior, hizo lugar a la inhibitoria planteada y declaró la competencia de ese fuero para entender en los autos principales, en trámite ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 18. Este último insistió en su competencia y ello produjo la intervención de la Corte Suprema.

El Máximo Tribunal declaró la competencia de la justicia nacional del trabajo, en remisión a lo dictaminado por la procuradora general.

Por su parte en dicho dictamen, se argumentó que la cuestión ventilada en la causa era sustancialmente análoga a las ya resueltas en “Soto” –reseñado más arriba– que a su vez había sido reiterado en Comp. N° 1371, L.XLI, “Abrego, Juan Esteban c/ Procuración General CABA Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano s/ acción de amparo” (Fallos: 329:234) y en los autos G.197, L.XL, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cl Ledesma, Miguel Ángel” (Fallos: 329:3122).

“GCBA c/Obra Social del Ministerio de Educación”<sup>260</sup>

Se trata de una contienda negativa de competencia originada en la ejecución fiscal que promovió el Gobierno local contra la Obra Social del Ministerio de Educación, en su calidad de propietaria del inmueble ubicado en la Ciudad, quien adeudaría una suma en concepto de contribuciones de alumbrado, barrido y limpieza, contribución territorial, de pavimentos y aceras y Ley N° 23514

El conflicto se había trabado entre el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 6 de la CABA, que se declaró incompetente por considerar que el pleito correspondía a la justicia federal porque el organismo demandado se encontraba vinculado al Estado nacional, y el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 7, que se inhibió de entender porque se perseguía el cobro de un tributo de orden local y la ejecutante era una autoridad administrativa de la Ciudad.

El dictamen va a resaltar que por tratarse la demandada de una obra social, resultaba aplicable el artículo 38 de la Ley N° 23660, en cuanto prevé el sometimiento exclusivo de sus agentes a la jurisdicción federal, pudiendo optar por la justicia ordinaria sólo cuando fueran actores. Así, y tras recordar distintos precedentes de la Corte

260. Fallos CSJN: 327:2950, “GCBA c/Obra Social del Ministerio de Educación s/ejecución fiscal”, 06/07/2004.

Suprema, opinó que debía entender la justicia federal, lo que fue compartido por el Máximo Tribunal.

“Dobal”<sup>261</sup>

Se trata de una causa vinculada al caso “Cromañón” en el que el magistrado a cargo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 11 de la CABA había requerido la intervención del Máximo Tribunal para que se expidiera acerca de la jurisdicción y fuero competentes.

Se señala en el fallo que no se encuentra debidamente trabada una cuestión de competencia en los términos del artículo 24, inciso 7 del Decreto-Ley N° 1285/58, no obstante, por razones de celeridad y economía procesal hizo uso de tal atribución y entendió aplicable la doctrina del caso “Jara”,<sup>262</sup> por lo que se declara competente la justicia nacional en lo contencioso administrativo federal.

“Zanni”<sup>263</sup>

Se trató de un conflicto negativo de competencia trabado entre la justicia nacional en lo correccional y el fuero penal local, en una causa iniciada por infracción al artículo 13 de la Ley N° 25761 –desarmado de automotor con el objeto de utilizar sus autopartes, sin la debida autorización legal–.

La declinatoria del juez nacional se había sustentado en el criterio expuesto por el Fiscal General de la CABA a través de la Res. FG N° 75/08, de conformidad con la cual, todos los tipos penales creados con posterioridad a la sanción de la Ley N° 24588, resultaban de competencia exclusiva y originaria del Poder Judicial de la Ciudad, porque por el artículo 8 la norma había dispuesto que la justicia nacional ordinaria mantendría la jurisdicción existente a ese momento, lo que no podía incrementarse luego de reconocida la autonomía, ello al amparo de los convenios de

261. Fallos CSJN, “Dobal, María Victoria c/ GCBA y otros s/daños y perjuicios (excepto resp médica)” (Competencia N° 662. XLIV), 09/03/2010.

262. “Jara, Luis Reynaldo c/GCBA s/daños y perjuicios” (Comp. C 853 XLII Com.), dictamen del 10/10/2006.

263. Fallos CSJN: 333:595, “Santiago Zanni y Claudio Kloher”, 04/05/2010. Ver asimismo el dictamen del procurador general en “González Molino, Javier Horacio s/inf. Art. 149 bis del CP” (SC Comp. 522 L. XLIII) del 21/08/2007.

transferencia progresiva de competencias penales a dicha órbita, ratificados por Leyes N° 25752 y N° 26357 y locales N° 597 y N° 2257.

Así, y ante el silencio de la Ley de Garantías, debe prevalecer la regla del artículo 129 CN, que impone a la Ciudad el régimen autónomo con facultades propias de competencia dentro de la cual quedaría comprendida la figura delictual consagrada en la ley motivo de la contienda, siempre de acuerdo con el criterio establecido en la citada resolución.

Pero el magistrado local rechazó esa interpretación puesto que la figura delictiva en cuestión no había sido incluida expresamente en ninguno de dichos convenios. Esta posición fue ratificada por la Cámara del fuero y ante la insistencia del tribunal de origen, se surtió la competencia de la Corte Suprema.

El fallo declara la competencia de la justicia nacional en lo correccional, en remisión a lo dictaminado por el procurador general.

Este último sostiene, en lo que aquí interesa, que no se advertía una voluntad de los legisladores al sancionar la Ley N° 24588 (art. 8) de otorgar a esa norma el alcance y plena operatividad futura de la CABA en materia jurisdiccional y citó para ello, entre otros, las palabras del senador Snopek quien suscribió el dictamen de mayoría, en cuanto dijo:

... debemos reconocer que realmente tiene fundamento la posición de mantener la justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires dentro de la órbita del Poder Judicial de la nación [...] Sin embargo, esto no implica que no se produzca una evolución progresiva [...] a medida que la ciudad vaya creando y acrecentando su estatuto organizativo y la delegación de facultades [...] Tal como está redactado el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, la actual justicia nacional debe seguir funcionando como hasta ahora sin perjuicio de una evolución de la jurisdicción que poco a poco pueda irse dando conforme está previsto en el despacho de comisión (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación del 13 de julio de 1995, pp. 2619/2620).

Señala en base a ello que los convenios de transferencia son coherentes con el propósito expuesto por el legislador de generar, gradualmente, un traspaso de distintas competencias nacionales a la órbita judicial de la CABA sin que, por esa razón, se altere la prestación correcta de la administración de justicia como tal.

Bajo dicha pauta de razonamiento, concluye el dictamen que no resulta admisible considerar inserta dentro de la competencia local a cada

conducta ilícita que, con posterioridad a la sanción de la Ley N° 24588, sea catalogada como delito en el sentido señalado por el juez correccional, sino que, contrariamente, los nuevos tipos penales que eventualmente se sancionen en el futuro, a menos que contengan disposiciones expresas, deben ser sometidos a un nuevo convenio de partes y posterior aprobación legislativa, para integrar la jurisdicción local.

## Segunda etapa (2015 hasta la actualidad): el carácter transitorio de los juzgados nacionales ordinarios

“Corrales”<sup>264</sup>

Lo decidido por la Corte Suprema en esta causa –desde la perspectiva de los fundamentos del voto de los jueces Lorenzetti y Maqueda—<sup>265</sup> abre un nuevo capítulo de la autonomía que la Ciudad de Buenos Aires viene construyendo desde su consagración constitucional en 1994.

Tras veinte años, se exhorta a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias para garantizarle a la Ciudad el pleno ejercicio de sus competencias ordinarias en materia jurisdiccional, lo que concretamente importa la celebración de convenios de transferencia de las respectivas competencias desde la Nación a la Ciudad, y su posterior ratificación legislativa.

Ello tiene lugar en el marco de una contienda negativa de competencia trabada entre la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional y la Cámara Federal de Casación Penal, en un hábeas corpus colectivo deducido a favor de todas las personas mayores de setenta (70) años detenidas por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura, por el supuesto agravamiento de las condiciones de detención. La Corte Suprema resuelve a favor de la competencia de la justicia federal, puesto que se trata de la presunta

264. Fallos CSJN: 338:1517, “Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus”, 09/12/2015. Ver nuestra columna de opinión “Traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, 29/03/2016.

265. Los jueces Fayt y Highton, en su voto, se limitaron a expresar que la competencia era federal porque quienes aparecían en calidad de beneficiarios de la demanda, se encontraban alojados en dependencias del Servicio Penitenciario Federal localizadas fuera de la CABA.

vulneración de derechos de personas detenidas en establecimientos penitenciarios federales por parte de la autoridad nacional.

Pero en lo que aquí importa, abandona el tradicional criterio de equiparación de los jueces ordinarios (nacionales) con los federales, señalando que el carácter nacional de aquellos es meramente transitorio y que si bien pudo tener sustento en el particular estatus que la Ciudad tenía con anterioridad a la reforma de 1994, una vez producida esta las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que reitera, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Aquí es donde radica el *quid* de la causa, por cuanto la Corte Suprema explicita que las materias enumeradas en el artículo 8 de la Ley N° 24588 sólo traducen un límite transitorio que debe irse corriendo de la mano de los respectivos acuerdos que habiliten la efectiva transferencia de las restantes competencias ordinarias, hoy a cargo de los tribunales nacionales.<sup>266</sup>

De esta forma entonces, el Máximo Tribunal ha formalmente habilitado el pleno ejercicio de las facultades jurisdiccionales que corresponden a la Ciudad de Buenos Aires.

“NN y otros”<sup>267</sup>

En el marco de la decisión sobre cuál era la jurisdicción competente para entender en el caso del extinto fiscal Natalio Alberto Nisman, reitera la Corte Suprema la doctrina de “Corrales”, en el sentido que no correspondía, a los efectos de dirimir cuestiones de competencia, “equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales” “en atención a que la Constitución federal le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía...”, por lo que no puede sino concluirse que el carácter nacional de los Tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio.

En el caso, haciendo mérito en particular de que la víctima estuviera cumpliendo tareas específicamente federales, entendió que

266. Se trata de los acuerdos que se celebran al amparo de la Cláusula Transitoria Decimotercera de la Constitución de la CABA y del artículo 6 de la Ley N° 24588.

267. CSJN, “N.N. y otros s/averiguación de delito –damnificado: Nisman Alberto y otros”.

correspondía la competencia federal en los términos del artículo 3, inciso 3 de la Ley N° 48.

“José Mármol”<sup>268</sup>

La contienda de competencia se suscitó entre el Juzgado nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 3 y el Juzgado nacional en lo Criminal de Instrucción N° 29, con relación a la causa en la que se investigaba una infracción a la Ley N° 24051 a raíz del procedimiento policial realizado en la calle José Mármol 824 de esta Ciudad, en un depósito de mercancías en tránsito desde el cual emanaban olores tóxicos.

El magistrado federal declinó su competencia a favor del nacional porque no advertía afectación interjurisdiccional alguna, ya que el derrame tóxico se produjo en el inmueble local y el material encontrado y la sustancia involucrada también siempre se mantuvieron dentro de dicho sitio. Por su parte, el juez criminal de instrucción también la rechazó con fundamento en el régimen penal establecido en el artículo 58 de la Ley N° 24051, que impone la intervención de la justicia federal.

Con la insistencia del juzgado de origen quedó trabado el conflicto, lo que motivó la intervención de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, por tratarse del superior del juez que previno. Pero la Sala I de dicho Tribunal invocó que a partir de lo resuelto por la Corte en el caso “Corrales”, había perdido la atribución para decidir la contienda, porque a partir de esa decisión los magistrados nacionales ordinarios no podían seguir siendo considerados jueces nacionales, y era la Corte quien debía intervenir.

A su turno, interviene efectivamente la Corte Suprema, y con los votos de Lorenzetti, Maqueda y Rosatti, se declara la competencia de la justicia nacional en el caso.

En lo que aquí importa, este voto mayoritario vuelve sobre la interpretación del artículo 24 inciso 7 del Decreto-Ley N° 1285/58 (ratificado por la Ley N° 14467), como vimos en los casos anteriormente reseñados (“Corrales” y “Nisman”), con un alcance que es favorable al reconocimiento de las facultades jurisdiccionales locales, porque sustenta su posición en el carácter meramente transitorio de los juzgados nacio-

---

268. Fallos CSJN, “José Mármol 824 (ocupantes de la finca) s/incidente de incompetencia”, 12/06/2018.

nales, a los que les niega que tengan un superior común con sus pares federales, distinto de la propia Corte. Ciertamente es que sustancialmente, la decisión sólo habilita la propia competencia del Máximo Tribunal para conocer en estos conflictos de competencia, pero no menos cierto es que el argumento que la sustenta favorece la autonomía local introduciendo un lenguaje en el Máximo Tribunal, que no registraba antecedentes.

En efecto, recuerda este voto que la mencionada disposición establece que el Máximo Tribunal conocerá

... de las cuestiones de competencia y los conflictos que en juicio se planteen entre jueces y tribunales del país que no tengan un órgano superior jerárquico común que deba resolverlos, salvo que dichas cuestiones o conflictos se planteen entre jueces nacionales de primera instancia, en cuyo caso serán resueltos por la cámara de que dependa el juez que primero hubiese conocido.

Pues bien, sostiene la Corte que esa norma debe ser interpretada a la luz de la doctrina del caso “Nisman” en punto a que

... no corresponde equiparar a los tribunales ordinarios con los tribunales federales que tuviesen asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (cons. 5°). Ello con apoyo en lo decidido en Fallos 338:1517 –voto de los jueces Lorenzetti y Maqueda– en el que se puso énfasis en el carácter meramente transitorio de los tribunales ordinarios con asiento en la Capital Federal y en el reconocimiento constitucional de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129 de la Constitución Nacional y Ley N° 24588), así como en la competencia ordinaria que ejercen sus tribunales.

Desde esta perspectiva, señala que en casos como el presente, en el que no se verifica la existencia de un órgano superior común, corresponde abandonar el criterio que situaba a los supuestos bajo examen en la excepción prevista en el artículo 24, inciso 7, según el cual los conflictos de esta especie –suscitados entre los magistrados nacionales ordinarios y los magistrados federales con asiento en la CABA–, debían ser resueltos por la cámara de la que dependía el juez que primero hubiese conocido, y establece que a quien corresponde resolverlos es a la propia Corte.

En ejercicio de la competencia así definida, en el caso, declara la competencia de la justicia nacional, porque de los elementos de juicio incorporados al incidente no se advertía la configuración de alguno de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 1 de la Ley N° 24051, que habilitan su aplicación.



Esta decisión no es compartida por los jueces Highton y Rosenkrantz.

La primera, en su disidencia, expresa que en aplicación del artículo 24 inciso 7 del Decreto-Ley N° 1285/58 –sustituido por la Ley N° 21708–, la causa debe ser dirimida por el tribunal de alzada correspondiente a aquel que haya prevenido, esto es, la Cámara nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional.

El segundo, va a sentar su posición con relación a lo decidido en “Corrales”, con el siguiente alcance.

Sostiene que en el voto suscripto por los jueces Lorenzetti y Maqueda en dicha causa:

... no se desconoció el carácter nacional de los jueces de la Capital Federal, sino que se distinguió entre la institución a la que pertenecen los magistrados nacionales y federales y la competencia, ordinaria o federal, que les corresponde respectivamente. De tal modo, se concluyó que como los tribunales nacionales ordinarios no tienen competencia en aquellas materias reservadas a la justicia federal, el carácter nacional de sus magistrados no desarticula el agravio por denegatoria del fuero federal que pudiera introducir un litigante.

Luego en “Nisman”, sigue la disidencia, esa posición fue adoptada por una mayoría de la Corte, donde se admitió el carácter nacional –transitorio– de los magistrados nacionales ordinarios de la CABA, siguiendo el punto reconocido en el voto conjunto de los jueces Lorenzetti y Maqueda, en “Corrales”, en que se aclaró que como el artículo 129 CN 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 y su continuidad se encuentra supeditada a que tengan lugar los convenios de transferencia de competencia”.

Y al respecto, señala que lo así decidido sólo puede ser interpretado en el sentido de que

... la justicia ordinaria de la Capital federal –cuya competencia es local y se ejerce de manera transitoria hasta que se complete el proceso de transferencia– no puede conocer en materias reservadas a la justicia federal, pero ello no significa que los magistrados con competencia ordinaria hubieran perdido el carácter que tienen por integrar el Poder Judicial de la Nación ni que la Corte se haya arrogado facultades derogatorias del artículo 24, inciso 7° del Decreto-Ley 1285/58.

Así concluye que dicha interpretación no modificó la regla de competencia prevista en dicha norma, por lo que los conflictos de competencia entre jueces nacionales de primera instancia debían ser resueltos por la alzada del juez preventor y en dichas contiendas la Corte no cumple rol alguno, por lo que entendió que en el caso debía intervenir para dirimir la contienda, la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal.

“OS-Ostep”<sup>269</sup>

En este reciente pronunciamiento, el conflicto se trabó entre el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad social N° 3 y el Juzgado nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 17, que se declararon incompetentes para entender en la demanda por cobro de aportes y contribuciones impagos promovida por la actora.

Nuevamente la Corte Suprema, en mayoría, vuelve sobre la interpretación del inciso 7° del artículo 24 del Decreto-Ley N° 1285/58 –ratificado por la Ley N° 14467– a la luz de la doctrina sentada en “Nisman” y reitera los alcances dados en el caso “José Mármol”, en el sentido de abandonar el criterio por el cual los conflictos de competencia suscitados entre magistrados nacionales ordinarios y federales con asiento en la CABA debían ser resueltos por la cámara de la que dependía el juez que primero hubiese conocido, y establecer que le corresponde a la Corte Suprema entender en ellos.

Como ya mencionamos, la argumentación central que da sustento a esta interpretación novedosa de la disposición citada, en cuanto a que no corresponde equiparar los tribunales ordinarios con los tribunales federales que tuvieren asiento en la Ciudad, dado el carácter meramente transitorio de los primeros, y el reconocimiento constitucional de la autonomía de la CABA, “así como en la competencia ordinaria que ejercen sus tribunales”.

Declarada así su propia competencia para entender en el conflicto, tras reseñar la normativa de la Ley N° 23660 y que el demandado tenía su domicilio en la ciudad de San Miguel de Tucumán, entendió este voto mayoritario que correspondía asignar la competencia a un

269. CSJN, “OS-Ostep c/Colegio San Ignacio de Loyola SRL s/ cobro de aportes o contribuciones”, 10/07/2018.

tercer juez competente, esto es, la justicia federal de Tucumán, con asiento en dicha provincia.

Los jueces Highton y Rosenkrantz conforman la disidencia, en el sentido de que no correspondía que la cuestión fuera dirimida por la Corte Suprema sino por la Cámara Federal de la Seguridad Social, que reviste la calidad de tribunal de alzada del juez que primero conoció.



## **Capítulo V**

# **Fallos sobre servicios públicos**



## Servicios públicos

La Ley N° 24588 contiene una previsión expresa respecto de esta materia, en su artículo 9, que establece: “El Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires”.

A partir de allí, la doctrina ha señalado la problemática vinculada a la jurisdicción nacional sobre las redes de servicios públicos locales, por cuanto la disociación entre las autoridades del servicio y las que tiene a su cargo la administración de la ciudad<sup>270</sup> ha tenido desafortunadas consecuencias tales como la imposibilidad de imponer un régimen de mantenimiento programado de las redes evitando roturas innecesarias o reiteradas en la vía pública, la fijación de una política de desarrollo inmobiliario o urbano propio de la jurisdicción, la atención coordinada y eficaz del problema del medio ambiente o la regularización de zonas carenciadas.<sup>271</sup>

Con todo, y tal como anticipamos en la Introducción de la presente obra, con fecha 3 de enero de 2012 se suscribió entre el Estado nacional y el Gobierno de la CABA el Acta Acuerdo de “Transferencia de los Servicios de Transporte Subterráneo y Premetro”, en virtud de la cual, en su artículo 1, se acordó aceptar la transferencia de la Concesión de la Red de Subterráneos de la Ciudad. Así, el gobierno local asumió el control y fiscalización del contrato de concesión en su totalidad, como también el íntegro ejercicio de la potestad de fijar las tarifas.

Luego, el acta fue ratificada por Ley N° 26740 del Congreso nacional, y a nivel local, la Ley N° 4472,<sup>272</sup> reguló y reestructuró el SUBTE, esto

---

270. Ver para ampliar lo referente al Ente Único Regulador de los Servicios públicos local Ley N° 210, en Balbín, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Thompson Reuters - La Ley, 2<sup>da</sup> ed. actualizada y ampliada, T. II, p. 873 y ss.

271. Sarciat, Alberto Diego, “La autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la necesidad de buscar la modificación de la Ley Cafiero”, columna de opinión publicada en [www.adaciudad.org.ar](http://www.adaciudad.org.ar), el 01/09/2008. Para un análisis profundo de esta temática ver Cicero, Karina, *Servicios públicos y federalismo. Análisis de una Historia de conflictos y una propuesta de superación*, Buenos Aires, Edueba, 2013.

272. BOCBA N° 4064 del 28/12/2012.

es, el Sistema Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo de Buenos Aires, asumiendo la prestación del servicio público respectivo.

Advertimos que a través de los convenios previstos en el artículo 6 de la Ley N° 24588, ambas jurisdicciones avanzan con consenso para dotar a la ciudad del ejercicio pleno de las atribuciones autonómicas.

Pero más allá de estas novedades, en la reseña que sigue veremos cuál ha sido la perspectiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al expedirse en causas vinculadas a la prestación de servicios públicos en el ámbito local, con posterioridad a la consagración de la autonomía.

## Reseña jurisprudencial

### “Metrovías SA c/ Tiferes”<sup>273</sup>

El primer pronunciamiento que registramos es un conflicto de competencia, trabado en razón de la aplicación de la Ley N° 17091.<sup>274</sup>

La Corte, que se remite a los fundamentos del dictamen de la procuradora fiscal, declara la competencia de la Justicia Nacional en lo Civil para entender en la causa vinculada al derecho de explotar comercialmente los locales ubicados en las estaciones de la red de subterráneos de la CABA, manteniendo transitoriamente la vigencia del artículo 97 de la Ley N° 19987 –en cuanto disponía que las causas originadas por la actividad de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de la cual el Gobierno de esta es continuador a todos sus efectos

273. Fallos CSJN: 321:725, “Metrovías SA c/ Tiferes, Santiago Mario s/ lanzamiento Ley 17.091”, 07/04/1998.

274. El artículo 1 de esta norma establece: “En los casos en que se hubiere otorgado la concesión de inmuebles de propiedad del Estado, afectados a la Administración centralizada, descentralizada, Empresas del Estado o entidades autárquicas, con o sin instalaciones o viviendas accesorias, para el desarrollo de actividades lucrativas o prestación de servicios de esta índole o cualquier otra actividad u objeto, una vez vencido el plazo pactado o declarada la rescisión por la autoridad administrativa, el concesionario deberá restituir los bienes dentro del término de diez (10) días corridos. Caso contrario el organismo competente, acreditando el cumplimiento de los recaudos establecidos en el párrafo anterior, podrá requerir a la justicia el inmediato desalojo del concesionario o de cualquier otro ocupante. Efectuada la presentación requerida, los jueces, sin más trámite, ordenarán el lanzamiento con el auxilio de la fuerza pública, sin perjuicio de las acciones de orden pecuniario que pudieran corresponder a ambos contratantes”, y resultaba aplicable en el ámbito de la ex Municipalidad de Buenos Aires por mandato de la Ley N° 21993.



(art. 5, Ley N° 24588)– hasta tanto se instalen los tribunales en lo Contencioso Administrativo locales.

En efecto, sostiene que el caso no puede suscitar la competencia federal en razón de la persona (concedente, Estado nacional) porque la Ley N° 17091 comprende a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por mandato de la Ley N° 21993, y ostenta carácter público local.

### “Aguas Argentinas”<sup>275</sup>

La actora, entonces concesionaria del servicio público de provisión de agua y desagües cloacales en la Ciudad y una serie de partidos de la provincia de Buenos Aires, inició demanda pretendiendo hacer cesar el estado de incertidumbre en el que adujo encontrarse, frente a la pretensión del Gobierno de la Ciudad de imponerle al servicio a su cargo el gravamen previsto en el artículo 275 del Código Fiscal, t.o. 2003, por el uso y ocupación de espacios públicos.

Cuestiona el tributo por considerar que viola las normas federales que regulan la prestación del servicio público respectivo y el contrato de concesión (Leyes N° 13577 y N° 23696 y Decretos PEN N° 999/92 y N° 787/93), como también el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, que establecen la libre ocupación del espacio para el desarrollo de su actividad interjurisdiccional sin cargo alguno.

Solicitó la citación como terceros de la Provincia de Buenos Aires y del Estado nacional. A la primera, porque en caso de no prosperar su reclamo trasladaría el monto del impuesto al precio de la tarifa, lo que afecta las condiciones existentes en el régimen del servicio con el consecuente impacto en todos los usuarios de la concesión, incluso los residentes en territorio provincial. Al segundo, en razón de su carácter de concedente de este último y por haber establecido la legislación que, a su criterio, la exime del gravamen pretendido.

La Corte tras delimitar que las partes de la relación jurídica objeto del litigio son Aguas Argentinas y el GCBA, niega la procedencia de la instancia originaria porque la Ciudad carece de condición de aforada, por lo que la única justificación que la habilitaría es la admisión del pedido de citación de tercero de la Provincia de Buenos Aires. Al rechazar

275. Fallos CSJN: 327:4768, “Aguas Argentinas SA c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa”, 02/11/2004.

esta última, por entender que sería en la órbita del ETOSS<sup>276</sup> en donde se deberían plantear las revisiones a las que la actora se creía con derecho, sobre la base de los nuevos costos que involucraría la norma que ataca, rechaza también aquella.

Destacamos que, en esta ocasión, el procurador general había dictaminado a favor de la habilitación de la instancia originaria, por entender, dada la citación de terceros de la provincia y del Estado nacional, que era la forma de armonizar las prerrogativas jurisdiccionales gozadas tanto de la Nación al fuero federal, como por dicho Estado local.

### “Metrovías”<sup>277</sup>

La Asociación Vecinal de Belgrano “C” Manuel Belgrano, promovió acción de amparo contra el GCBA y Metrovías SA, a fin de que se garantice el derecho a la salud de los habitantes de la ciudad y de los usuarios del servicio de subterráneos, con fundamento en que los ruidos existentes en los vagones y andenes de las líneas “C” y “D” producirían daños auditivos a sus pasajeros.

El Tribunal Superior de Justicia de la CABA declara la competencia de la justicia local, porque entiende que la cuestión en debate no involucra presuntos incumplimientos del contrato de concesión, sino que se trata del ejercicio del poder de policía en materia de salubridad, que comprende la regulación del nivel de ruidos tolerable en la Ciudad de Buenos Aires, incluido el generado por el transporte de trenes subterráneos, máxime cuando el servicio se presta exclusivamente dentro de esta jurisdicción. En tal sentido, añadió que en virtud del carácter local de dichas potestades de regulación, fiscalización y sanción en materia de ruidos y contaminación sonora, la actividad administrativa de policía involucrada en el caso no corresponde al ámbito de intereses del Estado nacional en el territorio de la Ciudad, preservados por la Ley N° 24588.

Pero en virtud del recurso extraordinario deducido por la empresa Metrovías SA, el caso llega a la Corte Suprema de Justicia de la Na-

276. Se trata del Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos, que en la actualidad fue sustituido por el ERAS (Ente Regulador de Aguas y Saneamiento).

277. Fallos CSJN: 328:2716, “Metrovías SA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Asociación Vecinal Belgrano c/ Manuel Belgrano y otro c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/amparo’”, 28/07/2005.

ción, y esta última, compartiendo el dictamen del procurador, declaró que era la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo federal la competente.

Para así opinar, destaca que la acción de amparo promovida tiene por objeto obligar a la empresa a realizar las obras necesarias para que el servicio de transporte subterráneo sea inocuo al sistema auditivo de los usuarios.

Sobre esa premisa, el dictamen se extiende en el largo y complejo proceso de transferencia de la regulación y el control de la prestación del servicio de transporte subterráneo al ámbito local –hoy superada–. En efecto, recuerda que por Ley N° 22070 se dispuso la transferencia a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de los certificados representativos del capital de Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado y que esa comuna tendría competencia en la regulación y control del servicio y en la fijación de las tarifas, sin embargo, la Ley N° 23696 de Reforma del Estado declaró sujeta a privatización a dicha sociedad y todo lo atinente a la concesión de la explotación del servicio recaló como competencia del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. También en dicha órbita se creó la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, a la que se le encomendó el control de la concesión otorgada. En este esquema la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por Ley N° 373, adhirió a los términos de la transferencia de la fiscalización y control de los servicios, dispuesta por el Ministerio Nacional.

Ahora bien, señala el procurador:

De las disposiciones reseñadas surge claramente que, tal como señala la apelante, pese a la transferencia operada en su oportunidad a favor de la ex-Municipalidad de la Ciudad, todo el proceso licitatorio del servicio y la ejecución del contrato suscripto en consecuencia, se realizó y continúa realizándose en el ámbito del Estado Nacional, quien en la actualidad tiene la voluntad de transferir el control y fiscalización de la ejecución del contrato celebrado para su prestación al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este a su vez, aceptó las condiciones en que será efectuada dicha transferencia. Sin embargo, considero que, hasta tanto no se produzca dicha circunstancia mediante la instrumentación de los actos necesarios –momento a partir del cual la competencia local resultaría indudable–, al continuar la prestación del servicio que dio origen a estas

actuaciones en el ámbito Nacional, corresponde a la Justicia Federal entender en este proceso.

Entiende por lo demás que a los efectos de resolver la pretensión será necesario examinar las disposiciones que rigen la concesión del servicio y verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la demandada, lo que remite a la aplicación de normas y principios propios del derecho público que por el propio contrato de concesión, fue sometido al conocimiento de los tribunales mencionados.

El fallo no obstante, contó con la disidencia de los jueces Fayt y Argibay, que declararon la competencia de la justicia local por una doble razón. De un lado, porque el objeto del amparo no se relacionaba con el cumplimiento del contrato de concesión de subterráneos, y del otro, porque el GCBA había sido demandado junto a Metrovías para que se lo obligue a controlar los “ruidos” que generan las líneas y se obligue a realizar las obras necesarias para evitar el daño a los usuarios. Se trata, en criterio de estos jueces, de una materia eminentemente local, como lo es la regulación del nivel de sonoridad tolerable en la CABA que atañe a sus propias facultades de regulación y fiscalización en ejercicio del poder de policía en materia de salubridad y medio ambiente, y porque además, el Estado nacional no fue demandado en el caso.

### “Consortio de Propietarios Calle Rep. Árabe Siria”<sup>278</sup>

Se trató de una contienda negativa de competencia originada en el amparo que promovió el consorcio de propietarios de un inmueble sito en la Ciudad, contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y contra Telecom Personal SA, a fin de obtener el cese del funcionamiento y que se ordene el desmantelamiento de la antena de telefonía celular<sup>279</sup> instalada en las cercanías del edificio, perteneciente a la empresa demandada.

La justicia local se había declarado incompetente para conocer en la causa en razón de la materia, con fundamento en que en el caso

278. Fallos CSJN, “Consortio de Propietarios calle República Árabe Siria 3243 c/GCBA s/amparo” (C. 632. XLV. COM), 23/09/2009.

279. Para un mayor desarrollo de la temática ver Mortier, Natalia “Instalación de estructuras soportes de antenas de telefonía móvil en la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista La Ley Ciudad*, Jurisprudencia agrupada, febrero 2009, y Oteiza, Mariano J. “Uso de espacio público y privado para antenas”, *LLCABA*, 2009, p. 603.

se encontraba involucrada la prestación del servicio público de telecomunicaciones.

Por su parte, la justicia nacional en lo contencioso administrativo federal, también se declaró incompetente en razón de la persona y devolvió los autos a la remitente.

El dictamen de la procuradora general, al que se remitió la Corte, entendió que el trámite correspondía a la justicia federal –en particular al fuero en lo contencioso administrativo– porque para resolver el pleito había que interpretar el sentido y alcance de normas de carácter federal, como lo es la Ley nacional de telecomunicaciones N° 19798, y porque podía verse comprometido el servicio telefónico celular empleado a nivel interprovincial o internacional y ello afectaría intereses que excedían los encomendados a los tribunales provinciales.

“Styma”<sup>280</sup>

El actor demandó a Metrovías SA peticionando que se le ordene adaptar el nivel sonoro emitido por la salida de ventilación de la estación “Uruguay”, de la línea B del subte, a los valores establecidos por la Ordenanza Municipal N° 39.025/83, invocando que dicha boca se encuentra frente al inmueble de su propiedad donde vive y trabaja y que la emisión acústica actual lesiona sus derechos a la salud y a un ambiente sano y equilibrado.

Interviene la procuradora general ante la CSJN, a raíz del conflicto negativo de competencia trabado entre una jueza local en lo contencioso administrativo y tributario y un juzgado nacional en lo civil.

El dictamen –al que la Corte se remite– destaca que el objeto de la causa se relacionaría *prima facie* con el estudio y análisis de aquellas cuestiones relativas a la regulación del nivel de sonoridad tolerable en la Ciudad, lo que concierne a las facultades de regulación y contralor propias del ejercicio de poder de policía local, vinculadas a la salubridad y protección del medio ambiente. También pone de resalto que si bien es cierto que la Ciudad no ha sido demandada, la “Dirección General de Control - Agencia de Protección Ambiental”, ante la denuncia de vecinos linderos, había intervenido ordenando a Metrovías “mori-

---

280. Fallos CSJN: 332:2595, “Styma, Dirk c/Metrovías SA s/amparo”, 16/11/2009.

gerar los niveles de emisión de ruidos”, por lo que se evidenciaría que las cuestiones debatidas en el pleito son de carácter local.

Así, y en tanto no surgiría de la contienda la necesidad de interpretar el contrato de concesión del servicio involucrado, consideró que la competencia era de la justicia local.

Vemos así una diferente interpretación del precedente reseñado en el punto “Metrovías”. Si bien en ambos casos se trata de cuestiones vinculadas a los niveles de ruido derivados de la prestación del servicio de transporte subterráneo, en el primer caso se enfatizó en las obras de adecuación necesarias para una eventual adaptación y por ende, la competencia en razón del contrato de concesión era federal, mientras que en este nuevo caso, se soslayó esta cuestión para declarar la competencia local por el ejercicio del poder de policía involucrado. Hoy, a la luz de las novedades habidas en el marco jurídico de prestación del servicio que comentamos al inicio, la competencia siempre es local.

“NSS S.A.”<sup>281</sup>

La Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, había hecho lugar a la demanda promovida por NSS SA, y declaró la ilegitimidad de la pretensión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de cobrar a la actora el “gravamen por el uso y la ocupación de la superficie, el espacio aéreo y el subsuelo de la vía pública” (arts. 248 y ctes. del Código Fiscal, t.o. en 2000, y art. 36 de la Ley N° 321 tarifaria para el ejercicio fiscal de ese año), de la “tasa de estudio, revisión e inspección de obras en la vía pública y/o espacios de dominio público” (arts. 249 y ctes. del mismo texto legal, y art. 37 de la Ley N° 321), como “así también de su decisión de condicionar la emisión y entrega de los permisos para ejecutar obras en la vía pública al previo pago de dichos gravámenes”.

La actora era titular de licencia para prestar el servicio de telefonía fija local, de telefonía de larga distancia –nacional e internacional– y el servicio de telefonía pública. Tales licencias se encontraban regidas por la Ley Nacional de Telecomunicaciones (N° 19978), y los servicios referidos involucrados integraban así, la red nacional de telecomunicaciones.

281. Fallos CSJN: 337:858, “NSS S.A. c/ GCBA s/ proceso de conocimiento”, 15/07/2014.

Al rechazar el recurso deducido por el Gobierno de la Ciudad, que había alegado que se estaba limitando la potestad tributaria de dicho estado y consecuentemente su autonomía, el Tribunal entendió que los tributos involucrados constituían un inequívoco avance sobre la reglamentación que ha hecho el Gobierno nacional, desconociendo el ámbito de protección otorgado por normas federales a un servicio público interjurisdiccional.

La Corte Suprema hace lugar parcialmente al recurso del Gobierno de la Ciudad y revoca con ese alcance la sentencia.

A tal fin diferencia lo relativo a los “gravámenes” indicados más arriba, que entiende el Máximo Tribunal colisionaban con la exención prevista en el artículo 39 de la Ley N° 19978 –no derogada en dicho aspecto por la Ley N° 22016– implicando un avance sobre la reglamentación que el gobierno nacional ha hecho en una materia delegada por las provincias a la Nación (incs. 13, 14, 18 y 32 del art. 75 CN) con el consecuente desconocimiento del ámbito de protección que la ley federal otorga a dicho servicio público y, en definitiva, lesionando el principio de supremacía legal del artículo 31 CN.

Sostiene que tampoco es atendible el argumento del GCBA en cuanto a que la actora no prestaría un servicio público porque se trata de una empresa privada que desarrolla su actividad en un régimen de competencia. Al respecto, señala la Corte que del propio texto constitucional no surge que resulte una característica esencial de los servicios públicos que estos deban ser prestados por entes estatales ni en condiciones monopólicas, y que también, la circunstancia de que el servicio de telecomunicaciones sea prestado por diversas empresas privadas en un régimen de competencia –con una minuciosa regulación– no altera la calidad de servicio público reconocido a aquel por la Ley N° 19798 ni excluye la protección dada por el legislador a través del artículo 39 de ese ordenamiento, lo que por otra parte fue expresamente contemplado en la licencia de que gozaba la actora.

Tampoco obsta el reseñado razonamiento, aclara el Máximo Tribunal, el hecho de que NSS SA utilice sus instalaciones para prestar, paralelamente al servicio público de telecomunicaciones, otros cuya categoría jurídica, en principio, sería diversa de aquella, porque ello no surgiría ni de la letra de la ley ni de la intención del legislador al dictar

el marco regulatorio del servicio, y es propio de la accesoriedad de este tipo de actividades, de permanente actualización tecnológica.

Agrega también que los poderes de policía e imposición locales no se cuestionan, pero siempre que no amparen una conducta que interfiera en la satisfacción de un interés público nacional, como sucedía en el caso.

Luego, como segundo aspecto de la decisión, aborda lo atinente a la tasa por el estudio, revisión e inspección de obras en la vía pública, que califica como un gravamen cuyo hecho imponible se integra con la actividad estatal consistente en tareas de análisis, estudio, revisión y la inspección final de una serie de obras llevadas a cabo en instalaciones ubicadas en la vía pública por empresas prestadoras de diversos servicios. Es decir, mediante esta tasa no se está gravando el uso diferenciado del dominio público –que cuenta con la exención del citado artículo 39 de la Ley N° 19798– sino que se trata de una contribución vinculada con la prestación de los servicios a los que se hizo referencia, de innegable carácter local en ejercicio del poder de policía.

En este aspecto, convalida la normativa local y hace lugar al recurso deducido por el Gobierno de la Ciudad.



## **Capítulo VI**

### **Fallos sobre poder de policía**



## Poder de policía

La construcción de los conceptos de poder de policía y policía<sup>282</sup> tiene en nuestro medio, como punto de partida, la previsión constitucional de que los principios, derechos y garantías no son absolutos, sino que su ejercicio es reglamentado por el Congreso con el único límite de no alterar su espíritu (arts. 14 y 28 CN). Así, el poder de policía sería la potestad atribuida por la Constitución al órgano o poder legislativo a fin de que este limite el ejercicio de los derechos con fundamento en la moralidad, salubridad, seguridad (concepto restringido), o por cuestiones de bienestar general o prosperidad económica (concepto amplio).

Pero en este nivel normativo no se agota la noción de policía, porque a la reglamentación del ejercicio de los derechos le sigue la ejecución concreta y efectiva de esas normas limitativas. A esta última actividad concreta de limitación se la denomina policía, y funcionalmente aparece en cabeza de la Administración.

La policía administrativa es entonces una actividad administrativa de limitación, por medio de la cual se controla el ejercicio de los derechos individuales de propiedad y de libertad, a los efectos de adecuarlos a las exigencias del interés general. En otras palabras, la actividad de policía sería aquella parte de la función administrativa que ejecuta las leyes dictadas en ejercicio del poder de policía, desarrollándose a la luz de determinados principios generales y utilizando ciertos medios o técnicas específicas, que constituyen su régimen jurídico.<sup>283</sup>

---

282. Para un estudio exhaustivo del tema, nos remitimos a la doctrina citada en nuestro trabajo “La responsabilidad del Estado por el uso de armas de fuego reglamentarias bajo situación de estado policial”, en *Colección Thesis*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2012, Capítulo I.

283. Canda, Fabián O., “Régimen Jurídico de la Actividad de Policía”, en AA. VV., *Servicio Público, Policía y Fomento, Jornadas organizadas por la Universidad Austral*, Facultad de Derecho, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2005, p. 133 y ss. Este autor señala que dentro del concepto de poder de policía, se advierte la presencia de tres elementos: el subjetivo, el teleológico y el objetivo, definiéndolo como “aquel ejercido por el Congreso de la Nación, por medio del dictado de leyes en sentido formal o, excepcionalmente, por el Poder Ejecutivo por vía de reglamentos con rango de ley, cuyo objeto es la adecuada tutela de ciertos bienes públicos calificados por posibilitar la vigencia de otros derechos o la realización del interés público, y para cuyo logro se restringen determinados

Bajo este panorama conceptual –que por cierto, en su laxitud, ha conllevado sendas críticas–,<sup>284</sup> una de las cuestiones más debatidas y por lo mismo, más tratadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación,<sup>285</sup> es el deslinde de competencias federales y locales –provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires–.

En este sentido, cobra relevancia señalar que la reforma de 1994 incorporó en la Constitución Nacional la locución “poder de policía” vinculada con los denominados establecimientos de utilidad nacional en el artículo 75, inciso 30, es decir, entre las atribuciones del Congreso de la Nación. En este sentido, establece que le corresponde al Congreso dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de dichos establecimientos, pero haciendo la salvedad de que “Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

Pero deteniéndonos en la Constitución de la CABA, nos interesa destacar la mención del poder de policía o la actividad de policía,<sup>286</sup> según el caso, en las siguientes disposiciones.

De un lado, dentro del Título Segundo, referido a las Políticas Especiales, el artículo 34 regula lo concerniente a la policía de seguridad, tomando la seguridad pública como un deber propio e irrenunciable del Estado; el artículo 44 establece que la Ciudad ejerce el poder de policía del trabajo en forma irrenunciable, e interviene en la solución de los conflictos entre trabajadores y empleadores, y finalmente el artículo 46, señala que la Ciudad ejerce poder de policía en materia de con-

---

derechos de los particulares, con fundamento en el artículo 14 de la CN y respetando el límite que surge del artículo 28 de esta”.

284. Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, ediciones Macchi, 1ª ed., 1967. Disponible en: [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com)

285. Ver entre otros, CSJN, “Molinos Río de la Plata SA y otra c/Misiones, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (29/12/2008), “Argenova S.A. c/Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa” (14/12/2010), “El Práctico S.A. c/ Córdoba, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (24/05/2011), “Colgate Palmolive Argentina SA y otros c/Buenos Aires, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (1/10/2013); “Reckitt Benckiser Argentina S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (05/08/2014) y “Logística La Serenísima SA y Otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (09/12/2015).

286. Ver para ampliar Balbín, Carlos, *op. cit.*, p. 635 y ss.

sumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Ciudad, en especial en seguridad alimentaria y de medicamentos.

Por otra parte, dentro del Libro Segundo referido al Gobierno de la Ciudad, el artículo 80, al regular las competencias de la Legislatura de la Ciudad, establece que ella legisla entre otras, en las siguientes materias: “d) Del ejercicio profesional, fomento del empleo y policía del trabajo” y “e) De seguridad pública, policía y penitenciaría”.

Entre las atribuciones y facultades del jefe de Gobierno, encontramos las relativas a

11. Ejerce el poder de policía, incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad [...]

12. En ejercicio del poder de policía, aplica y controla las normas que regulan las relaciones individuales y colectivas del trabajo. Sin perjuicio de las competencias y responsabilidades del Gobierno Nacional en la materia, entiende en el seguimiento, medición e interpretación de la situación del empleo en la Ciudad.

Finalmente, entre las funciones concurrentes de las Comunas con el Gobierno local,<sup>287</sup> previstas en el artículo 128, se establece: “2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine”.

Vale decir entonces que el poder de policía goza de estatus constitucional en la Ciudad, referido, como vimos, a materias de cierta especificidad.

En el presente capítulo, vamos a reseñar tres pronunciamientos que al resolver cuestiones de competencia aluden a las facultades locales en materia de poder de policía y luego reseñaremos también algunos precedentes de la jurisprudencia de los tribunales de la Ciudad, de interés para dar una idea más acabada de los conceptos involucrados.

---

287. Salvatelli, Ana, *Las comunas porteñas*, Buenos Aires, ediciones IBAPE, 2011, p. 107 y ss. Ver asimismo Salvatelli, Ana y Scheibler, Guillermo, “Las comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa”, en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, op. cit., p. 1267 y ss.

## Tres sentencias de la CSJN

“Fundación Acceso Ya”<sup>288</sup>

Se trata de un conflicto de competencia trabado entre el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 108 y el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 1 de la CABA.

El primero resistió su competencia con apoyo en los artículos 129 CN, 51 y 81 de la Ley N° 24588; 43 del Decreto-Ley N° 1285/58 y 115 de la Ley Fundamental de la Ciudad de Buenos Aires, en razón de que en la litis resultarían aplicables normas y ordenanzas establecidas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El juez local hizo lo propio, con base, centralmente, en que la CABA no ha sido demandada y fundó su decisión en lo dispuesto por los artículos 106 de la Constitución local, 48 de la Ley Orgánica de su Poder Judicial y en los artículos 11 y 21 de su Código Contencioso Administrativo y Tributario.

La actora, una sociedad civil dedicada a actuar en defensa de las personas con discapacidad, en especial de aquellas con problemas motrices, había promovido un amparo contra quien resulte ser el titular, concesionario, inquilino y ocupantes de un bien inmueble ubicado en la ciudad, en donde Nex City, a quien también demandó, ejercía su actividad comercial, peticionando, por un lado, la declaración de inconstitucionalidad por omisión de constituir una rampa de acceso para personas con discapacidad, y por el otro, el otorgamiento de una medida cautelar ordenando la construcción de una vía que garantice la accesibilidad de las personas disminuidas físicamente en el inmueble mencionado.

Fundó la acción en que la referida omisión por parte de la demandada importó vulnerar los derechos constitucionales de igualdad ante la ley, el principio de no discriminación y la protección de las personas con discapacidad y además, en los artículos 14, 16, 19, 42, 43, 75 incisos 22 y 23 CN; en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos de rango constitucional y en las leyes nacionales N° 22431, y su modificatoria N° 24314, reglamentada por el Decreto N° 914/97; N° 23592, como así también en el artículo 42 de la Constitución de la

---

288. Fallos CSJN: 328:3179, “Fundación Acceso Ya c/ propietario, concesionario, inquilino y/u ocupante de Net City y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)”, 23/08/2005.

CABA, Ley local N° 28 y en las ordenanzas N° 39892/CJD/84; N° 47818/CJD/94 y N° 52079/98 del GCABA.

En tal contexto, el procurador general, atendiendo a que el objeto central del juicio es la construcción de una rampa para discapacitados con fundamento en normas no sólo locales sino también en Tratados Internacionales y leyes nacionales, opinó que competía a la justicia civil intervenir en la causa dada su naturaleza genérica y residual, máxime cuando la acción no había sido dirigida contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ni se había cuestionado el ejercicio del poder de policía por parte de la autoridad administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Corte Suprema coincidió con lo dictaminado por el procurador y la causa quedó radicada en la justicia nacional.

“Styma”<sup>289</sup>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en remisión a lo dictaminado por la procuradora fiscal, falló a favor de la continuación del trámite por ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 5, de esta Ciudad, en una contienda negativa de competencia trabada entre este último y el Juzgado Nacional en lo Civil N° 54.

La justicia local había rechazado intervenir, según surge del mencionado dictamen, por tratarse de un conflicto entre particulares derivado de las relaciones de vecindad, originado por ruidos que excederían la normal tolerancia, y porque no se impugnaba un acto administrativo emanado del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ni se cuestionaba su poder de policía por falta de servicio, ni se solicitaba la sanción de la accionada en los términos del artículo 82 del Código Contravencional de la CABA.

De otra parte, el juzgado nacional resistió la radicación de la causa con sustento en que si bien la demanda no se dirigía sustancialmente contra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su objeto tenía íntima conexión con el poder de policía sobre el servicio público de transporte

---

289. Fallos CSJN: 332:2595, “Styma, Dirk c/Metrovías S.A. s/amparo”, 16/11/2009. Reseñado también en el capítulo titulado “Servicios Públicos” de la presente obra, desde la perspectiva del servicio público involucrado.

ferroviario subterráneo prestado dentro de su jurisdicción, cuyo ejercicio corresponde a la Ciudad.

Resalta la procuradora fiscal que la demanda persigue que Metrovías SA –en su calidad de concesionaria del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros por subterráneo– adapte el nivel sonoro emitido por la salida de ventilación de la estación “Uruguay” de la línea B del subte a los valores establecidos en la Ordenanza Municipal N° 39025/83, porque la emisión acústica en dicha boca, que se encuentra frente al inmueble donde el actor vive y trabaja, lesionaría sus derechos a la salud y a un ambiente sano y equilibrado.

Ello así, y para decidir a favor de la competencia en el sentido indicado, señala el dictamen que el objeto principal del juicio se relacionaría con el estudio y análisis de aquellas cuestiones relativas a la regulación del nivel de sonoridad tolerable en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que concierne a las facultades de regulación y contralor propias del ejercicio del poder de policía de la salubridad y protección de medio ambiente.

Destacó asimismo que en las actuaciones, la “Dirección General de Control - Agencia de Protección Ambiental” de la Ciudad, ante la denuncia efectuada por los vecinos linderos a la aludida ventilación del subte, ordenó a la empresa Metrovías “morigerar los niveles de emisión de ruidos”, particularidad que, en su opinión, evidenciaría que las cuestiones debatidas en el pleito son atinentes al estado local y no que se haya puesto en tela de juicio la interpretación del contrato de concesión del servicio de transporte de pasajeros de subterráneos, celebrado entre el Estado nacional y la empresa demandada.

#### “Casino Buenos Aires”<sup>290</sup>

La Unión Transitoria de Empresas conformada por Casino Buenos Aires SA y Compañía de Inversiones en Entretenimientos SA, en su carácter de agente operador de salas de casino en los buques “Princess” y “Estrella de la Fortuna”, inició acción declarativa de certeza con el objeto de que se declare que las “actividades principales, com-

290. Fallos CSJN: 338:1339, “Casino de Buenos Aires y otro c/ Estado Nacional - Dto. 1153/03 y otros Y Otro s/proceso de conocimiento”, 24/11/2015. (Reseñado también en el capítulo “Juegos de Azar” de la presente obra).



plementarias e instalaciones se encuentran sujetas exclusivamente al poder de policía de las autoridades federales”, y, en consecuencia, que “no corresponde el ejercicio de poder de policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los citados buques y predios adyacentes”.

Asimismo, solicitó la declaración de inconstitucionalidad de todas las normas legales y reglamentarias de dicha Ciudad que hubieren establecido como sujeta a su poder de policía la actividad desarrollada por las actoras.

En dicho marco solicitó el dictado de una medida cautelar de no innovar a fin de que el Gobierno de la Ciudad se abstenga de adoptar cualquier conducta que pudiera implicar ejercer poder de policía.

La Sala III de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal había dispuesto como medida cautelar que no se innove la situación jurídica y fáctica de las actividades principales y accesorias en los buques mencionados y sobre los bienes afectados a ellas, y limitó las facultades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al control de lo relativo a la seguridad edilicia, ambiente y edificación en tanto y en cuanto su ejercicio no afecte, condicione, menoscabe o impida el desarrollo de las mencionadas actividades.

La Corte interviene en la medida cautelar y va a recordar el precedente “Giachino”,<sup>291</sup> modulando las competencias locales en función de lo previsto en el punto cuatro de la cláusula tercera del convenio celebrado entre la Lotería Nacional Sociedad del Estado y el Instituto de Juegos de Apuestas de la CABA, ratificado por la Ley N° 1182 y por el Decreto N° 1155/2003 del Poder Ejecutivo Nacional, que establece que dicho Instituto tiene competencia para verificar con auxilio de los organismos locales, que los agentes y concesionarios de Lotería Nacional cumplimenten las normas locales, sin perjuicio de las competencias atribuidas a autoridades federales.

Por ende, sostiene el Máximo Tribunal, no se suscita en el caso un conflicto de poderes entre las autoridades del gobierno nacional y local, sino una hipótesis de coordinación de competencias referente al funcionamiento, explotación de las salas de juego existentes en los

---

291. Fallos CSJN: 334.1123, “Giachino, Luis Alberto y otro c/ Estado Nacional - Dirección General de Sanidad de Fronteras y Terminales de Transporte y otros”, 18/10/2011 (re-señado en el capítulo “Juegos de Azar” de la presente obra, ver p. 185).

buques y actividades accesorias en los predios adyacentes, que, *prima facie*, no vulnera cláusula alguna de la Constitución Nacional.

Con este fundamento hace lugar así al recurso extraordinario deducido por el Gobierno de la Ciudad.

## Jurisprudencia local

“Aeropuertos Argentina 2000 SA”<sup>292</sup>

En mayo de 2006 la Dirección General de Control de Calidad Ambiental del GCBA llevó a cabo un procedimiento de inspección en el predio sito en la Avda. Rafael Obligado y La Pampa de la ciudad de Buenos Aires, que forma parte de los inmuebles incluidos en la concesión de aeropuertos, exactamente en el Aeropuerto Jorge Newbery. Sucedió que el administrador de la concesionaria impidió las tareas de los inspectores –referida en el caso a la verificación de las instalaciones de la estación de suministro de combustible de YPF–, justificado en que la Ciudad de Buenos Aires carecía de competencia y que ese tipo de acciones debían ser coordinadas con el ente regulador de Aeropuertos (ORSNA).

Ello motivó que los inspectores levantaran un acta de infracción por haberse cometido una falta al obstruir el procedimiento de inspección de las áreas de riesgo ambiental, que fue declarada válida por la Unidad Administrativa de Control de Faltas N° 16, lo que originó una multa de veinte mil pesos.

Presentada ante la justicia en lo Contravencional y de Faltas, la empresa impugna la validez del acto, por vicios en sus elementos; planteando puntualmente la incompetencia y la falta de legitimación activa del Gobierno de la Ciudad para intervenir, en el ejercicio del poder de policía, en el ámbito del predio aeroportuario.

El juez local va a rechazar los planteos de incompetencia y nulidad.

Respecto de lo primero, va a invocar el artículo 75, inciso 30, reseñado más arriba, y vincularlo con el artículo 129 CN, para concluir que el poder de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional emplazados en el territorio de la República, en tanto y en

---

292. Juzgado en lo Contravencional y de Faltas N° 13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 09/10/2006, con nota de Ivanega, Miriam M., “De nuevo acerca del poder de policía”, *La Ley* 2007-B-344.

cuanto no haya interferencia en el cumplimiento de los fines de estos, son del resorte local, sea de las provincias, sea de la Ciudad Autónoma.

Y ello más allá de la discusión en torno al estatus local, puesto que en ningún caso, entiende el fallo, podría verse afectada la facultad de aquella para ejercer el poder de policía local, ya que tanto el artículo 129 de la Carta Magna federal como la Ley N° 24588, dejan en manos exclusivas y excluyentes de la Ciudad todo lo referente a la legislación y jurisdicción, entre otras, en materia contravencional y de faltas.

Vincula asimismo el ejercicio de dicha facultad a lo previsto en el artículo 104, inciso 11 de la CCABA, que extiende su ejercicio incluso a los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad y que es avalado por la jurisprudencia.

Descarta también la supuesta yuxtaposición de competencias entre el Gobierno Federal –a través del ORSNA– y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ya que aquellos fines –los federales– se refieren al conjunto de actividades vinculadas con el empleo de aeronaves privadas y públicas, a la autorización o habilitación de los aeropuertos, personal aeronáutico o servicios aerocomerciales aéreos; pero no comprende, lo atinente al poder de policía en materia de seguridad, salubridad e higiene, ya que la legislación y jurisdicción al respecto es resorte exclusivo de la Ciudad de Buenos Aires.

### “Correo Oficial de la República Argentina SA”<sup>293</sup>

A la actora se le comprueban incumplimientos al régimen de faltas local, en materia de elementos de prevención contra incendios, habilitación, contratación de prestadores, e incumplimiento genérico del Código de Edificación (arts. 21.1, 4.1.1, 11.1.7, 2.2.1.4 del Régimen de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires). En primera instancia se le fija una multa, la Cámara confirma la sentencia anterior y declara inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad de la empresa sancionada. Esta acude en queja al Tribunal Superior de Justicia, y este, por mayoría, rechaza, por razones formales, la presentación directa efectuada.

---

293. TSJ CABA, “Correo Oficial de la República Argentina SA s/inf. Falta de habilitación y otros”, Expte. N° 4808/06, 20/12/2006, con nota de Sacristán, Estela B., “La Ciudad de Buenos Aires como delegataria de poderes de la Nación (A propósito de los controles sobre una empresa estatal)”, *La Ley* 2007-C-141. (La reseña del caso la tomamos de esta nota, dada su claridad expositiva).

El voto del juez José O. Casás consideró que la queja no podía prosperar por razones formales. El juez Julio B. J. Maier y la jueza Ana M. Conde adhirieron a dicho voto. La jueza Alicia E. c/ Ruiz adhirió a los fundamentos del considerando 1 del voto juez José O. Casás. De tal modo, cuatro jueces votaron por el rechazo de la queja de la recurrente. En cambio el juez Luis F. Lozano votó no por rechazar la queja, sino por declararla admisible, rechazar la inconstitucionalidad alegada, y confirmar la sentencia anterior en cuanto fuera materia de recurso.

Al rechazarse la queja, quedó firme, en cuanto había sido materia de recurso, la decisión de la Cámara de Apelaciones, confirmatoria de la sentencia de primera instancia, que había condenado a la empresa.

Interesa destacar que el argumento central de la Cámara se apoyaba en el artículo 75, inciso 30 CN, y en la jurisprudencia sobre invalidación de competencias locales sólo por mediar un poder exclusivo del Congreso nacional, una prohibición a las provincias, o una incompatibilidad. En este sentido, la Cámara dejó en claro que las normas federales que rigen el servicio postal “no se han ocupado” de la seguridad elemental que obliga a todos los edificios ubicados en Buenos Aires. Respecto de los cuales corresponde el ejercicio del poder de policía local, toda vez que no había mediado una interferencia directa o indirecta al regular funcionamiento del servicio postal.

Por su parte, como anticipamos, el juez Luis F. Lozano votó no por rechazar la queja, sino por declararla admisible, rechazar la inconstitucionalidad alegada por sus argumentos y los concordantes del voto del juez José O. Casás, y confirmar la sentencia anterior en cuanto fuera materia de recurso.

A tal fin, luego de identificar nítidamente la colisión aducida, entre el régimen local de faltas y las normas que regulan el servicio postal (arts. 4, 17, 18, 31 y 75.30 CN, la Ley nacional N° 20216 y decs. nacionales N° 1185/90, 1187/93 y 431/98), puntualizó: (i) no se impugna la competencia de los órganos locales para ejercer el poder de policía de la seguridad de los edificios; (ii) la auténtica postulación de CORASA es sostener la inmunidad del Estado nacional respecto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de allí, razona que: los poderes nacionales y locales conviven en un mismo territorio, salvo que sea un poder privativo de la Nación, o salvo que medie imposibilidad de ejercicio superpuesto, en

cuyo caso prevalece el de la Nación; la tesis de la jurisdicción compartida coincide con el artículo 75.30 CN; el federalismo implica convergencia, y no subordinación; el ente regulador nacional sólo tiene el poder de policía postal; una regla constitucional impide interpretar extensivamente las potestades del Gobierno central en los enclaves federales; la recurrente no demostró que exista un control a cargo de las autoridades nacionales que garantice la seguridad en el inmueble; con la multa no se afectan recursos del Estado nacional pues la sancionada cuenta con patrimonio propio; la Nación, al no crear un régimen para policía de los edificios, reconoce esa potestad en el Gobierno local; la recurrente no demostró la interferencia entre el servicio que presta y el poder de policía local; el artículo 75.14 CN debe leerse junto con el artículo 75.30 CN; no se explicó cómo el pago de la multa dificulta el servicio y ni la Nación, ni la empresa misma, ni la Ciudad otorgaron inmunidad a la empresa postal.

En comentario a este caso, se ha sostenido,<sup>294</sup> que la Ley N° 24588 brinda dos directrices que coexisten con el régimen de los establecimientos de utilidad nacional: la primera bajo el criterio de jurisdicción establecido en el artículo 3 de dicha norma –independientemente de a quién corresponda el dominio–, y el otro, que se relaciona con los servicios públicos, y la concurrencia: “Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la Ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires”, habilitando así tanto a la Nación como a la Ciudad para dictar regulaciones.

### “Hipódromo Argentino de Palermo SA”<sup>295</sup>

Según surge del voto del juez Maier, en el caso se discutía la facultad de la Ciudad de ejercer su poder de policía sobre el predio donde funciona el Hipódromo de Palermo; no controlando la existencia

294. Sacristán, Estela B., *op. cit.*

295. TSJ CABA, “Hipódromo Argentino de Palermo SA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Hipódromo Argentino de Palermo SA s/inf. Art. 9.1.1., obstrucción de inspección”, Expte. N° 6258/08, 10/06/2009, reseñado en Conte-Grand, Julio, “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la visión de su Tribunal Superior de Justicia”, *Revista Pensar Jusbairens*, año II, N° 3, Buenos Aires, Editorial Jusbairens, marzo de 2015, p. 20 y ss.

o validez de permisos expedidos por autoridades locales para explotar juegos de azar o recibir apuestas, objeto del contrato de concesión nacional, ni en cuestiones referidas a presuntos incumplimientos de este último, sino la facultad de la autoridad local de ejercer el poder de policía en materia de salubridad, seguridad y moralidad.

Al respecto, señala dicho voto que el carácter local de las potestades de regulación, fiscalización y sanción en materia de salubridad, seguridad, etc., que correspondían por cierto, a la ex Municipalidad de Buenos Aires, en modo alguno permite comprenderlas dentro del ámbito de los intereses del Estado nacional en el territorio de la ciudad.

Una interpretación distinta, continúa diciendo, implicaría aceptar que el artículo 129 de la CN adjudicó al gobierno central una competencia de la que antes carecía como autoridad federal. Sin poder de policía, no tendría sentido la autonomía consagrada en la norma constitucional.

Sobre el predio en cuestión existen facultades concurrentes entre la Ciudad y el Estado federal: el GCBA sobre las condiciones de seguridad del predio, entre otras, y el Estado nacional, en su carácter de concedente de la explotación, sobre el cumplimiento del contrato de concesión.

## **Capítulo VII**

### **Fallos sobre juegos de azar**





## Juegos de azar

La regulación, control, fiscalización y el producido de la explotación de los juegos de azar que se desarrollan dentro del territorio de la ciudad fue materia de negociación con las autoridades nacionales, que por años conservaron las facultades que venían ejerciendo desde antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

En dicho contexto –diferente del actual, como luego veremos–, la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó la distribución de competencias emergente del convenio celebrado entre ambas jurisdicciones, en contra de la reivindicación que los actores de dichas causas pretendían respecto de las facultades locales constitucionales y legales.<sup>296</sup>

Hoy, que el escenario es otro, sirve igualmente volver sobre el tema porque pone de manifiesto un proceso institucional de reconocimiento de estas últimas, articulado sobre la base de los convenios previstos en el artículo 6 de la Ley N° 24588.<sup>297</sup>

## Reseña jurisprudencial

“Dándolo”<sup>298</sup>

En la causa se imputaba a Esperanza Patricia Dándolo la comisión de infracciones tipificadas en el Decreto-Ley de Represión de los juegos de azar, N° 6618/57, ratificado por Ley N° 14167.

La Corte Suprema se remite a los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor procurador fiscal declarando la competencia de la Justicia Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en

---

296. CCABA, arts. 50, 80 inc. 19, y 104 inc. 31, y Ley N° 538.

297. Recordemos que esta disposición establece: “El Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a las transferencias de organismos, funciones, competencia, servicios y bienes”. Dice un autor al respecto: “dentro del marco de la ley existe un amplio margen para la negociación y el consenso” (Colautti, Carlos E., “Los intereses del Estado Nacional y el Artículo 129 de la Constitución”, *La Ley* 1997-C, 512).

298. Fallos CSJN: 322:1142, “Dándolo, Esperanza Patricia s/infracción decreto – ley 6618/57”, 31/05/1999”. Esta doctrina se reitera luego en Fallos: 324:1829 “Pereyra Herling, Amílcar Gustavo s/ infr. Decreto-Ley 6618/57”, 05/06/2001.

el conflicto negativo de competencia trabado entre dicha jurisdicción y la nacional en lo correccional.

En lo que aquí importa, surge de dicho dictamen:

El régimen en materia de juegos de azar y sus posibles infracciones no delictuales, no trata una cuestión de índole federal ni está incluido en la reserva que se estableció sobre la legislación común (Artículo 75 de la Constitución Nacional). Las autoridades de la ciudad autónoma de Buenos Aires, poseen por lo tanto, atribuciones legislativas y judiciales al respecto (Artículo 129 de la Constitución Nacional, Artículo 8, *in fine*, de la Ley N° 24588, Artículos 50 y 80 de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires, Artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Artículo 10 de la Ley 10 de ese distrito).

Se destaca así el pleno reconocimiento de las atribuciones legislativas y judiciales locales en materia de juegos de azar y sus posibles infracciones no delictuales,<sup>299</sup> y de allí la competencia del fuero contravenacional local para conocer en la causa instruida por la posible infracción tipificada en el Decreto-Ley N° 6618/57, ratificado por Ley N° 14167.

“Alicia Olivera”<sup>300</sup>

La actora, Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, promovió demanda para que se declare el derecho de aquella –en ejercicio de su autonomía consagrada por el art. 129 CN–, de impedir la instalación de juegos de azar a través de máquinas de resolución inmediata (tragamonedas) en todo el ámbito jurisdiccional, salvo que mediara autorización de la autoridad local competente, conforme a los artículos 50, 80 inciso 19, y 104 inciso 31, de la Constitución de la Ciudad y 2 de la Ley N° 538, dictada por la Legislatura porteña. También solicitó una medida cautelar a fin de hacer cesar el funcionamiento y la explotación de las máquinas electrónicas existentes en un grupo de locales.

299. Ver asimismo TSJ “Unión Transitoria SA y otros c/ GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 1268/01, 17/7/2002, comentado por Díaz, Mariana, “La regulación de los juegos de azar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el principio de lealtad federal”, JA 2003-IV-672 y TSJ “González Carlos Alberto y otros s/Ley 255”, Expte. 2901/94, 09/09/2004.

300. Fallos CSJN: 326:3669, “Alicia Olivera - Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA s/acción meramente declarativa (Artículo 237 CCAYT)”, 23/09/2003.

Esta demanda dio lugar a un conflicto positivo de competencia que la Corte resuelve a favor de la Justicia Nacional en lo Civil y Comercial Federal.

Para ello se remite a los fundamentos del dictamen del procurador general, del que nos interesa destacar la exacta confrontación que existe entre los argumentos del gobierno local y los del juez federal, en lo que respecta al reparto de competencias de uno y otro en materia de regulación de los juegos de azar.

De un lado, el primero afirma:

No constituye un obstáculo a la vigencia de dicha ley local lo dispuesto en la ley Nacional 24588, “en tanto la materia referente a los juegos de azar no puede considerarse incluida entre las potestades que conserva la nación, ya que no tiene naturaleza federal sino local”.

Del otro lado, en la interpretación del juez federal:

... la Ciudad de Buenos Aires no reviste el carácter de provincia sino que es una entidad que sólo cuenta con un “status especial de Gobierno Autónomo (v. Ley N° 24309 Artículo 2 punto f), razón por la cual no puede sostenerse que se haya reservado o delegado poderes por medio de una Constitución a cuyo acto no concurrió, quedando así invertida la regla que contienen los Artículos 121 y 126 de la Ley Fundamental de la Nación, conforme el cuál las provincias conservan el poder no delegado a la Nación.

Por su parte el procurador entiende 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 dichos preceptos nacionales (Leyes N° 18226 y 24588, Decretos del PEN N° 598/90, 801/91, 2235/91, 292/92, 1688/94 y 494/01 y resoluciones de la Lotería Nacional SE N° 206/01, 240/01, 262/01, 296/01 y 99/02), como así también si la alegada actividad de las autoridades locales invade o no un ámbito propio de las autoridades nacionales.

En tales condiciones, sostiene:

Tengo para mí que tales causas se encuentran entre las especialmente regidas por la Ley Fundamental a las que le alude el Artículo 2, inciso 1°, de la ley 48, pues en ellas se debate un tema vinculado a la preservación del ordenamiento de las competencias entre las provincias argentinas (en el caso la Ciudad de Buenos Aires que, aunque no reviste dicho carác-

ter, tiene un “status constitucional especial”) y el gobierno federal, que la Constitución confiere a este último, lo que determina que sea la Justicia federal la única competente para entender en ellas.

### “Alimena”<sup>301</sup>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inoficioso el pronunciamiento sobre los agravios del Estado nacional contra la sentencia que había admitido el amparo iniciado –ante el fuero Contencioso Administrativo Federal– por un legislador de la Ciudad de Buenos Aires contra el Decreto PEN N° 494: “puesto que mediante el Decreto N° 1155 del 1° de diciembre de 2003, el propio Poder Ejecutivo derogó el Decreto N° 494 del 27 de abril de 2001”, diciendo:

No se advierte interés económico o jurídico actual en lo que atañe a la cuestión que motivó el pleito (ver en especial, el acuerdo suscripto entre el Instituto de Juegos y Apuestas de la Ciudad de Buenos Aires y la Lotería Nacional S.E., aprobado por el aludido Decreto N° 1.155 y la Ley local N° 1.182).

Como anticipamos en la introducción del presente capítulo, la celebración de acuerdos entre las jurisdicciones nacional y local es la forma en que se fue canalizando la distribución de competencias en esta materia, y en tal sentido, afirma el dictamen del procurador general:

La Ley N° 24588 en el marco del Artículo 129 de la Ley Fundamental [...] autoriza en su Artículo 6 a que el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebren convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones competencias, servicios y bienes [...] La cláusula segunda del convenio, cuya validez se discutió en autos, lo encuadra dentro de los supuestos que prevé el Artículo 6 de la ley n° 24588.

### “Gallardo”<sup>302</sup>

La Corte, en remisión a los fundamentos del dictamen del procurador general, declara la incompetencia del juez presentante para

---

301. Fallos CSJN: 327:4905, “Alimena, Atilio Domingo c/ PEN - Decreto N° 494/01 s/ amparo Ley N° 16.986”, del 16/11/04.

302. Fallos CSJN: 330:1587, “Gallardo, Roberto Andrés titular del Juzgado N°2 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ su presentación en autos: “Dr. Ricardo Monner Sanz c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otros s/otros procesos incidentales”, 10/04/2007.

intervenir en la causa y ordena su remisión a la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.

Se trata de una presentación efectuada por el titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante la Corte Suprema, a raíz del conflicto que mantiene con el juez a cargo del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2, cuyos hechos –en su concepto– afectan el orden público y la seguridad jurídica y requieren de una solución por parte de la Corte.

Relata que en la causa “Dr. M. S. c/ GCBA y otros s/ amparo” (Expte. N° 9933/O), en trámite ante su Juzgado, se impugna el convenio celebrado entre el Instituto de Juegos y Apuestas de la Ciudad y la Lotería Nacional SE –y su posterior aprobación por la Legislatura local, mediante la Ley N° 1182, sancionada el 13/11/2003–. Dicha impugnación se funda en que las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires reconocieron al Estado nacional –a través de la Lotería Nacional SE– derechos que no le correspondían.

El procurador adelanta, tras una exhaustiva reseña de las circunstancias en las que se dirimió el conflicto de competencia entre ambos jueces, que la cuestión debía ser resuelta en favor de la justicia federal:

Estimo que ello es así pues ambos procesos, donde se encuentra involucrada la declaración de validez o invalidez de leyes y decretos Nacionales y locales, así como de actos de autoridades de las dos jurisdicciones, versan sobre un tema en común: los juegos de azar que se explotan en la Ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la República, por lo que entiendo que si bien, en principio, esta es una materia propia del derecho local la solución de la cuestión que aquí se presenta exige, esencial e ineludiblemente, examinar preceptos y actos Nacionales –leyes 18.226 y 24588, decretos del P.E.N. 3042/83, 598/90, 600/99 y resoluciones de la Lotería Nacional S.E. 292/99, 84/02, 99/02, entre otros– como así también, si la alegada actividad de las autoridades locales invade la esfera de competencia de las autoridades Nacionales (confr. Fallos: 326:3669).

El procurador señala:

Tengo para mí que tales causas se encuentran entre las especialmente regidas por la Ley Fundamental a las que alude el Artículo 2, inciso 1°, de la ley 48, pues en ellas se debate un tema vinculado a la preservación del ordenamiento de las competencias entre las provincias argentinas (en

el caso la Ciudad de Buenos Aires que, aunque no reviste dicho carácter, tiene un “status constitucional especial”) y el gobierno federal, que la Constitución confiere a este último, lo que determina que sea la Justicia federal la única competente para entender en ellas (v. doctrina de Fallos: 308:610; 310:877; 311:919; 313:127; 315:1479; 323:1716, entre muchos otros).

### “Giachino”<sup>303</sup>

La causa fue promovida hacia 1999 como acción declarativa contra el Estado nacional, la Administración General de Puertos SE y la Ciudad de Buenos Aires, persiguiendo que se declare que el control de las actividades que se realizaban en el buque “Estrella de la Fortuna”, en tanto se vinculaban a la habilitación que le otorgara la mencionada Administración, la Prefectura Naval Argentina, la Dirección de Fronteras y la Lotería Nacional Sociedad del Estado, resultaba de competencia exclusiva y excluyente de estas autoridades nacionales, y que por ende, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no podía ejercer allí el poder de policía.

Para resolver que la causa era abstracta y dejar sin efecto las medidas cautelares que se mantenían vigentes de muy larga data, la Corte Suprema de Justicia de la Nación va a tener especialmente en cuenta el Convenio existente entre la Lotería Nacional Sociedad del Estado y el Instituto de Juegos y Apuestas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificados por la Ley N° 1182 y por el Decreto N° 1155/2003, del Poder Ejecutivo Nacional.

Dicho Convenio –celebrado en el marco de lo dispuesto en los artículos 129 CN, 6 de la Ley N° 24588 y demás leyes nacionales, 50 y cláusulas transitorias segunda y décimo novena de la CCABA, en las Leyes N° 538 y 916 de la misma Ciudad y en el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 598/90– reguló la participación de cada una de las jurisdicciones en el producido de la comercialización de juegos de azar, destreza y apuestas mutuas en el ámbito local, lo que involucra las pautas concernientes a la habilitación de los establecimientos respectivos, tanto de los existentes como de los que en el futuro se autorizaran, el ejercicio de los poderes locales de control, y el régimen de distribución de las utilidades de los juegos comercializados o autori-

303. Fallos CSJN: 334:1123 “Giachino, Luis Alberto y otro c/ Estado Nacional - Dirección General de Sanidad de Fronteras y Terminales de Transporte y otros”, 18/10/2011.

zados, entre los cuales incluye el operador del casino al que se refiere la acción declarativa.

### “Casino Buenos Aires”<sup>304</sup>

La Unión Transitoria de Empresas conformada por Casino Buenos Aires SA y Compañía de Inversiones en Entretenimientos SA, en su carácter de agente operador de salas de casino en los buques “Princess” y “Estrella de la Fortuna”, inició acción declarativa de certeza con el objeto de que se declare que las “actividades principales, complementarias e instalaciones se encuentran sujetas exclusivamente al poder de policía de las autoridades federales”, y, en consecuencia, que “no corresponde el ejercicio de poder de policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los citados buques y predios adyacentes”.

Asimismo, solicitó la declaración de inconstitucionalidad de todas las normas legales y reglamentarias de dicha Ciudad que hubieren establecido como sujeta a su poder de policía la actividad desarrollada por las actoras.

En dicho marco solicitó el dictado de una medida cautelar de no innovar a fin de que el Gobierno de la Ciudad se abstenga de adoptar cualquier conducta que pudiera implicar ejercer poder de policía.

La Sala III de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, había dispuesto como medida cautelar que no se innove la situación jurídica y fáctica de las actividades principales y accesorias en los buques mencionados y sobre los bienes afectados a ellas, y limitó las facultades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al control de lo relativo a la seguridad edilicia, ambiente y edificación en tanto y en cuanto su ejercicio no afecte, condicione, menoscabe o impida el desarrollo de las mencionadas actividades.

La Corte interviene en la medida cautelar y va a recordar el precedente “Giachino” antes reseñado, modulando las competencias locales en función de lo previsto en el punto cuatro de la cláusula tercera del convenio celebrado entre la Lotería Nacional Sociedad del Estado y el Instituto de Juegos de Apuestas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado por la Ley N° 1182 y por el Decreto N° 1155/2003 del Poder

304. Fallos CSJN: 338:1339, “Casino de Buenos Aires y otro c/ Estado Nacional - Dto. 1153/03 y otros s/proceso de conocimiento”, 24/11/2015.

Ejecutivo Nacional, que establece que dicho Instituto tiene competencia para verificar con auxilio de los organismos locales, que los agentes y concesionarios de Lotería Nacional cumplimenten las normas locales, sin perjuicio de las competencias atribuidas a autoridades federales.

Por ende, sostiene el Máximo Tribunal, no se suscita en el caso un conflicto de poderes entre las autoridades del gobierno nacional y local, sino una hipótesis de coordinación de competencias referente al funcionamiento, explotación de las salas de juego existentes en los buques y actividades accesorias en los predios adyacentes, que, *prima facie*, no vulnera cláusula alguna de la Constitución Nacional.

Con este fundamento hace lugar así al recurso extraordinario deducido por el Gobierno de la Ciudad.

## Actualidad del régimen jurídico

Debe mencionarse en primer término –ya que se encuentra expresamente aludido en las causas referidas en el punto anterior–, el Convenio que en su momento celebraron Lotería Nacional Sociedad del Estado y el Instituto de Juegos y Apuestas de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>305</sup>

Según surge de su cláusula primera, el mismo se enmarcó en lo dispuesto en “los artículos 129 de la CN, 6 de la Ley N° 24588 y demás leyes nacionales; 50 y cláusulas transitorias segunda y decimonovena de la CCABA, en las leyes 538 y 916 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y en el Decreto PEN 598/90 (B.O. 9-4-90)” y persigue propender a la mayor generación de recursos destinados al cumplimiento de necesidades de bien común y desarrollo social.

Allí las partes sus competencias<sup>306</sup> y con el objeto de llevar a cabo un adecuado control y explotación racional de los juegos de azar en el

305. Aprobado por Ley N° 1182 (BOCBA N° 1829 del 01/12/2003) y por el Decreto PEN N° 1155/2003 (BO del 02/12/2003).

306. “1. Mantener la exclusividad de LOTERÍA en la explotación, comercialización y fiscalización de los juegos de azar, destreza y apuestas mutuas que ésta viene desarrollando en el ámbito local hasta la fecha. LOTERÍA se compromete a suministrar al INSTITUTO cuando éste lo requiera, toda la información y las estadísticas relacionadas con el desarrollo de la actividad; 2. Establecer que sólo podrán habilitarse nuevos juegos o explotaciones con la conformidad concurrente de ambas partes. La utilidad que los eventuales nuevos juegos o explotaciones arrojen, se distribuirá entre LOTERIA y el INSTITUTO por partes iguales. Su comercialización y explotación se realizará exclusiva-



ámbito local, también ciertas limitaciones.<sup>307</sup> Finalmente, a través de la cláusula quinta, pactaron el régimen de distribución de utilidades.

Pero la novedad habida desde entonces es la plena asunción de competencias por parte de la Ciudad, conforme surge de los Decretos PEN N° 743/2016<sup>308</sup> y, más recientemente, del N° 138/2017,<sup>309</sup> por el que se transita la efectiva transferencia de los juegos de azar y operaciones conexas, en cumplimiento del acuerdo suscripto el 24/11/2016 entre las mismas partes.

Por otro lado, desde el punto de vista orgánico, debe destacarse la creación, mediante la Ley N° 5785,<sup>310</sup> de la Sociedad del Estado “Lotería de la Ciudad de Buenos Aires SE (LOTBA S.E.)”, y al mismo tiempo, la derogación de la Ley N° 916 y la consecuente disolución Instituto de Juegos de Apuestas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

mente a través de la red de agentes de LOTERÍA; 3. Asignar a LOTERÍA la competencia para autorizar la incorporación de nuevos puntos de venta o agentes oficiales a su red de comercialización en la Ciudad de Buenos Aires, previa conformidad del INSTITUTO, según lo establecido en las leyes 538 y 916, y sus normas reglamentarias; 4. Asignar al INSTITUTO competencia para verificar con auxilio de los organismos locales competentes, que los agentes y concesionarios autorizados por LOTERÍA NACIONAL cumplieren las normas locales, sin perjuicio de las competencias atribuidas a autoridades federales, y 5. Desarrollar acciones y políticas destinadas a combatir el juego ilegal o clandestino en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Cláusula Tercera).

307. “1. LOTERÍA no autorizará ni admitirá la instalación y/o funcionamiento de nuevas salas de bingo ni casinos, ni salas de máquinas tragamonedas distintos de las ahora existentes, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ni en lugares cuya ubicación territorial implique acceso directo desde la misma, que no sean las autorizadas con anterioridad a la celebración del presente. La ampliación de las concesiones o explotaciones existentes queda reservada a LOTERÍA y en ningún caso podrá extenderse fuera de las ubicaciones actuales ni cambiar el objeto ni los usos permitidos de las mismas. Asimismo, dejará sin efecto las autorizaciones para el funcionamiento de máquinas electrónicas de resolución inmediata otorgadas a las Salas de Bingo y Agencias Hípicas, y 2. El INSTITUTO mantendrá las prohibiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 538. No autorizará la instalación de nuevas salas de máquinas tragamonedas ni nuevas salas de casino o bingo” (Cláusula Cuarta).

308. BO N° 33392 del 03/06/2016.

309. BO N° 33577 del 03/03/2017.

310. BOCBA N° 5078 del 01/03/2017.



## **Capítulo VIII**

# **Fallos sobre medioambiente y vivienda**



## Medioambiente y vivienda

El presente capítulo está referido centralmente a dos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuya trascendencia nos motivó a dedicarle un apartado especial.

Por un lado, la sentencia recaída en la causa “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros”,<sup>311</sup> en lo que concretamente involucra a la Ciudad de Buenos Aires, y del otro, la dictada en la causa “Q. c/ S. Y. c/GCBA s/amparo”.<sup>312</sup>

A ellas dedicaremos las reseñas que siguen.

### La causa “Mendoza” y sus derivaciones para la CABA

Primeramente corresponde recordar que los actores –domiciliados en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires– ejerciendo derechos propios, y algunos de ellos también en representación de sus hijos menores, demandaron en instancia originaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un grupo de cuarenta y cuatro empresas que desarrollan su actividad industrial en las adyacencias de la Cuenca Matanza-Riachuelo,<sup>313</sup> a fin de obtener una indemnización, en su condición de damnificados por la contaminación ambiental causada en dicha cuenca hídrica.<sup>314</sup>

---

311. Fallos CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, Causa N° 1569/2006-M-40-ORI.

312. Fallos CSJN: 335:439, 24/04/2012.

313. La Cuenca Matanza-Riachuelo, que comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras de la provincia de Buenos Aires.

314. Es interesante vincular temporalmente esta causa con el paradigmático caso “Saladeristas Podestá” de 1887 (Fallos CSJN: 41:274), en que sobre las bases de las potestades legítimas en materia de poder de policía de salubridad la Corte, en el caso, convalidó la legislación que los saladeristas impugnaban sobre la base de sus libertades económicas, en momentos donde no se encontraban desarrollados por la doctrina jurídica los derechos a la salud y al medio ambiente sano. Se trataba de la actividad de

En lo que respecta a la Ciudad, le atribuyeron responsabilidad en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público y, además, por estar obligada a utilizar equitativa y razonablemente sus aguas y el resto de los recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sin causar perjuicio sensible a los demás corribereños, por tener su jurisdicción sobre todas las formaciones insulares aledañas a sus costas, con los alcances permitidos por el Tratado del Río de la Plata y porque le corresponde preservar la flora y la fauna de su ecosistema, como reserva natural, según lo señala el artículo 8 de la Constitución local.

Dirigieron su pretensión conjuntamente contra todos estos code mandados, por no haber cumplido con las disposiciones ambientales vigentes, dado que desviaron fondos específicos –un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Decreto N° 145/98, para el “Programa de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo”–, hacia objetivos ajenos a la solución de la problemática ambiental denunciada y por no ejercer sus facultades de control e implementar políticas preventivas idóneas al respecto.

La responsabilidad de la Ciudad de Buenos Aires es la resultante de compartir el espacio territorial de la cuenca con la provincia de Buenos Aires, que es la que alberga la mayor parte de la misma. La provincia es quien posee el dominio originario de sus recursos naturales (arts. 121 y 124 CN) y la ciudad como Estado corribereño “está obligado a utilizar equitativa y razonablemente sus aguas y el resto de los recursos naturales del río, su lecho y subsuelo”, como prevé la Constitución porteña. La demanda luego de expresar los conceptos que se acaban de señalar, funda principalmente la pretensión en la falta de cumplimiento de los tres niveles de gobierno citados, de sus obligaciones en relación con la protección de sus recursos naturales

... al no haber cumplido con las disposiciones ambientales vigentes, dado que desviaron fondos específicos [...] hacia objetivos ajenos a la solución

---

faena a la vera del río Barracas, donde los saladeros vertían la sangre de los depósitos y demás desechos. Justamente hablamos del mismo territorio, del mismo problema estructural en el ámbito urbano de Buenos Aires (compartido por Ciudad y Provincia): la contaminación de la cuenca, que continuó sin cesar desde aquel año hasta la actualidad, como lo vemos ahora en el caso “Mendoza” (Corti, Horacio, “Del derecho a la vivienda al derecho a la Ciudad: una perspectiva jurídica sobre el urbanismo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Derecho a la Ciudad: Conquista política y renovación jurídica*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2018, pp. 99 y 100.

de la problemática ambiental denunciada y por no ejercer sus facultades de control e implementar políticas preventivas idóneas al respecto.<sup>315</sup>

La complejidad planteada en el caso dio lugar a que la Corte Suprema se pronunciara en diversas ocasiones, adoptando medidas previas informativas, declarando el alcance de su competencia en instancia originaria, disponiendo las medidas que siguieron a dicha declaración (audiencias, pedidos de informes, aclaraciones, intimaciones), dictando sentencia y dirigiendo las instancias de su particular vía ejecutoria, delegada en el Juzgado Federal de Quilmes.

Se ha tratado por cierto, de aquellas oportunidades en las que el Poder Judicial es invitado a desarrollar creativamente la práctica jurídica y ante circunstancias excepcionales a generar saltos cualitativos en la cultura jurídica como un todo, asumiendo el riesgo de participar en la creación del futuro de la sociedad de la que forman parte.<sup>316</sup>

Para un mejor orden expositivo, vamos a distinguir los pronunciamientos de la Corte Suprema en esta causa que concretamente han incidido en la CABA y perfilado, siguiendo el espíritu que anima esta obra, los aspectos de su autonomía.

### Declaración de competencia. Alcances de la intervención en la instancia originaria.<sup>317</sup> Medidas ordenatorias

En el pronunciamiento recaído el 20 de junio de 2006, la Corte Suprema individualiza las distintas pretensiones plasmadas en la demanda y sólo va admitir su conocimiento en instancia originaria en la que se refiere al resarcimiento del daño infringido al medio ambiente y la recomposición de este, y no respecto del resarcimiento de la lesión de bienes individuales, es decir, de los daños a las personas y al patrimonio que alegan haberse sufrido como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente.

315. Sabsay, Daniel Alberto, "La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la Cuenca Matanza-Riachuelo", *La Ley* 2006-D-280.

316. Palabras de Corti, Horacio, en la Editorial de "La causa 'Mendoza': la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas", en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 4, N° 6, Buenos Aires, diciembre de 2014.

317. Fallos CSJN: 329:2316, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", 20/06/2006.

Limita así su intervención a la defensa del bien de incidencia colectiva, configurado por el ambiente, reconociéndoles legitimación a los actores con fundamento en la Constitución Nacional, artículos 41, 43, y 30 de la Ley N° 25675, para la tutela de un bien colectivo, el que por su naturaleza jurídica, es de uso común, indivisible y está tutelado de una manera no disponible por las partes, ya que primero corresponde la prevención, luego la recomposición y, en ausencia de toda posibilidad, se dará lugar al resarcimiento.

Para ello sostiene que la cláusula incorporada por la reforma de 1994 en el artículo 41 CN, que implica el reconocimiento de estatus constitucional del 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 mera 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. A la vez que, en ese marco, el artículo 7 de la Ley N° 25675 prevé la competencia federal cuando se trata de la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales, como se verifica en el caso.

Ante ello, afirma el Máximo Tribunal, el carácter federal de la materia y la necesidad de conciliar el privilegio al fuero federal que corresponde al Estado nacional, con la condición de aforada a esta jurisdicción originaria de parte del Estado provincial, la única solución que satisface esas prerrogativas jurisdiccionales es declarar la competencia originaria del Tribunal que prevé el artículo 117 CN con respecto a la pretensión antes reseñada.

Como vemos, ninguna mención realiza hasta aquí el Tribunal respecto de la Ciudad de Buenos Aires sino que sólo por vía indirecta, termina aforada a la instancia de la mano de sus codemandadas.

Sí, en cambio, al desechar su intervención en instancia originaria en lo que respecta a los reclamos indemnizatorios individuales, sostiene la Corte Suprema que con arreglo a la doctrina establecida en los precedentes de Fallos: 322:2859, 323:1199 y 323:3991<sup>318</sup> la Ciudad no es una provincia argentina y, en consecuencia, no le corresponde la instancia originaria del Tribunal.

---

318. Se trata de los fallos “Cincunegui”, “Fisco Nacional” y “Rodríguez”, respectivamente, todos reseñados en el capítulo “Fallos fundacionales” de la presente obra.



Por ende, afirma, las reclamaciones individuales de esta naturaleza deberán ser reformuladas por los demandantes ante los tribunales que resultaren competentes según que se demandare al Estado nacional, a quien únicamente corresponde litigar ante la jurisdicción federal (art. 116 CN; Ley N° 48, arts. 2 inc. 6, y 12; Ley N° 1893, art. 111 inc. 5), o al Estado provincial, que en esta materia, que versa sobre aspectos del derecho público provincial, sólo puede ser demandado, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 121, 122 y 124 CN, ante sus propios tribunales locales (Fallos: 318:992).

De allí pues que en esta primera decisión de la Corte en la causa “Mendoza”, la Ciudad Autónoma termina siendo legitimada pasiva de la demanda referida a la recomposición del medio ambiente como bien de incidencia colectiva, para lo cual, conjuntamente con las otras codemandadas, el mismo fallo dispone una serie de medidas ordenatorias e instructorias (art. 32, Ley N° 25675), a fin de proteger efectivamente el interés general, requiriéndoles la presentación conjunta de un plan integrado que incluyó, entre otros aspectos, un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (art. 10) y un estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas.

Ante este requerimiento, hay que señalar que a través de la Ley N° 26168 se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros (art. 1). Este ente será el encargado de la ejecución del Plan Integral para el Saneamiento de dicha cuenca, presentado en la causa judicial de conformidad con lo ordenado por el Máximo Tribunal.

De acuerdo con el artículo 2,<sup>319</sup> en la ACUMAR se encuentran representados el Poder Ejecutivo Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También se crea un Consejo Municipal integrado por un representante de cada municipio y una Comisión de Participación Social (arts. 3 y 4). Por Ley N° 2217,<sup>320</sup> la Ciudad de Buenos Aires adhirió a la creación del ente.

---

319. Texto conforme Decreto PEN N° 02/2017 (BO N° 33536 del 03/01/2017).

320. Texto conforme Ley N° 3947 (BOCBA N° 3796 del 22/11/2011).

## Sentencia definitiva

La Corte Suprema dictó sentencia en la causa en julio de 2008.<sup>321</sup> Introdujo su decisión señalando:

Que la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces. De acuerdo con este principio, la presente sentencia resuelve de modo definitivo la específica pretensión sobre composición y prevención que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo. El objeto decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración. De tal modo, el obligado al cumplimiento deberá perseguir los resultados y cumplir los mandatos descriptos en los objetivos que se enuncian en la presente, quedando dentro de sus facultades la determinación de los procedimientos para llevarlos a cabo. La condena que se dicta consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio para los demandados, con las precisiones que surgen de los considerandos siguientes y cuyo contenido es determinado por el Tribunal en uso de las atribuciones que le corresponden por la Constitución y por la ley general del ambiente.

La autoridad obligada a la ejecución del programa, según condena el Máximo Tribunal, que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos que se precisarán, es la ACUMAR:

... sin perjuicio de mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional recordadas por esta Corte desde su primera intervención, como así también de las normas superiores de carácter local del estado bonaerense y de la ciudad autónoma demandada.

Concretamente dicta sentencia con respecto a las pretensiones que tienen por objeto la recomposición y la prevención, ordenando a

---

321. Fallos CSJN: 331:1622, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", 08/07/2008.

la ACUMAR al cumplimiento del Plan Integral de Saneamiento, disponiendo que el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente con la ejecución del mismo.

En el considerando 17 describe el “Programa” en el que consiste la condena, desde sus Objetivos, Información pública, Contaminación de origen industrial, Saneamiento de basurales, Limpieza de márgenes de río, Expansión de la red de agua potable, Desagües pluviales, Saneamiento cloacal y Plan Sanitario de Emergencia.

También establece que la Auditoría General de la Nación realizará el control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan Integral y habilita la participación ciudadana en el control de su cumplimiento; encomienda al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación.

Por otro lado atribuye competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes<sup>322</sup> para conocer en todas las cuestiones concernientes a la ejecución de la sentencia y en la revisión de las decisiones finales tomadas por la Autoridad de Cuenca, con el alcance que la propia Corte establece, manteniendo la tramitación de la causa ante sus estrados en lo atinente a la reparación del daño colectivo.

### Límite a la intervención de la justicia local<sup>323</sup>

El Juzgado Federal de Quilmes se encontraba interviniendo con motivo de la ocupación de un predio ubicado en las calles Lafuente, Castañares y Portela de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en que existen viviendas destinadas a la relocalización de personas que habitan en la traza del camino de sirga correspondiente a la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, y había ordenado distintas medidas con el objeto de reintegrar la posesión del inmueble a la Cooperación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado y a las Autoridades de la ACUMAR. Pero sucedió que en el marco de las actuaciones 40.758/01 “Boggiano, Luisa Carmen c/ GCABA s/ medida cautelar”, en trámite ante el Juzgado en lo

322. Esta atribución será luego escindida, como veremos más adelante.

323. Fallos CSJN: 334:1458, “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”, 29/11/2011.

Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se dictó una resolución de carácter precautorio con respecto a las personas que ocupaban dicho complejo habitacional.

La Corte Suprema declaró la nulidad de todo lo actuado por la justicia local, invocando la doctrina conforme la cual la condición del órgano judicial (federal o local) es indiferente, pues 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. causa “Ponce”, Fallos: 328:175 y sus citas).

Enfatizó además que se trataba de una situación de extrema gravedad, pues el juez del Juzgado de esta Ciudad había creado *ex nihilo* el título para fundar su competencia e irrumpir en la jurisdicción correspondiente al Juzgado Federal de Quilmes, siendo que el máximo Tribunal había definido con precisión que en lo concerniente al proceso de relocalización de viviendas –que se encuentran ubicadas en la zona ribereña de la cuenca Matanza-Riachuelo– que tiene su origen en el trámite de ejecución de la sentencia dictada por esta Corte en la causa “Mendoza, Beatriz Silvia”, resultaba competente el juzgado federal mencionado.

### Límite a las obligaciones impuestas a la Ciudad por el juez a cargo de la ejecución de la sentencia<sup>324</sup>

En el marco del Programa de “Ordenamiento Ambiental del Territorio”, como uno de los capítulos integrantes del Plan de Saneamiento Ambiental de la Cuenca, el Juzgado Federal de Quilmes ordenó a la ACUMAR que –en forma articulada con las demás jurisdicciones de la región– programe un sistema de “Modelización del Transporte” que involucraba la articulación de acciones para una toma de decisión definitiva respecto de la circulación de vehículos; la realización de medidas de control que propendan al inmediato mejoramiento de las actividades de transporte; la presentación de un informe con el avance del plan y que se realicen las acciones pertinentes a fin de

---

324. Fallos CSJN: 338:435, “ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial”, 02/06/2015.

evitar cualquier interrupción o limitación, al camino ribereño entre Puente Pueyrredón y la Boca del Riachuelo.

Contra ello la Ciudad Autónoma de Buenos Aires interpuso un recurso extraordinario por entender que dicha exigencia se apartaba de la sentencia dictada por la Corte. En efecto, entendió la Ciudad que al ordenar a la ACUMAR la modelización del sistema de transporte en el territorio de la cuenca, comprensivo del área de la CABA –ahora limitada a las comunas que irriga el recurso hídrico–, y metropolitana, el juez de la causa incurrió en un exceso jurisdiccional, conculcando la autonomía de la Ciudad prevista en el artículo 129 CN, como asimismo la Ley N° 25675 General del Ambiente, en cuanto establece en el artículo 32 las facultades del juez en el proceso colectivo ambiental, y la Ley N° 26168, de creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

El Máximo Tribunal, que intervino en la queja ante la denegación del recurso extraordinario, falló a favor de la pretensión del gobierno local.

En efecto, en duros términos, sostuvo que la resolución impugnada incurría en una interpretación inadecuada de las decisiones adoptadas en la causa, que se apartaba en franca violación del pronunciamiento recaído en la sentencia de apertura del 20 de junio de 2006 y la sentencia definitiva del 8 de julio de 2008, puesto que no podía encuadrarse dentro del “Ordenamiento Ambiental del Territorio (art. 8, inc. 1 de la Ley N° 25675 General del Ambiente), la “Modelización del Sistema de Transporte” regional, con todo lo que ello significa a nivel de complejidad, política o de gestión ambiental, jurídica, e institucional, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las áreas del Conurbano metropolitano y del Gran Buenos Aires (en el territorio de la cuenca), en el que concurren múltiples y variadas competencias de diversos organismos ejecutivos nacional, provincial y municipal, con incidencia en la cuestión. Más aún, señaló que dicho plan de modelización del transporte no estaba previsto de manera implícita ni expresa, en los categóricos y claros objetivos establecidos por el tribunal, ni en ninguna de las sentencias que dan vida a la ejecución en curso, resultando dicha orden un exceso jurisdiccional inadmisibles.

Con tales fundamentos se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada.

## Demoras en la relocalización y la afectación del derecho a la salud<sup>325</sup>

La Corte Suprema va a remitir al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N° 2, la presentación efectuada por el Asesor Tutelar N° 1 ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

Este magistrado –ejerciendo la representación de niñas, niños y adolescentes (art. 103 del Código Civil y Comercial, y art. 53 de la Ley local N° 1903, de los grupos familiares que residen en el camino de sirga de las Villas 21-24 y 26 de la Ciudad– había denunciado el incumplimiento de los plazos del cronograma de relocalización<sup>326</sup> de dichos grupos (que en algunos casos lleva más de cuatro años de demora), lo que importaba la vulneración del derecho a una vivienda adecuada y del derecho a la salud y a un ambiente sano. Precisó que, en este sentido, el Informe Preliminar de la Evaluación Integral de salud en Áreas de Riesgo (EISAR) llevado a cabo por la ACUMAR estableció que el 24,5% de los menores de 6 años analizados en la Villa 21-24 y el 17% de ese universo en la Villa 26 obtuvieron valores de plomo en sangre superiores al valor de referencia vigente que la Academia Nacional de Medicina recomienda con base en lo que establecen los estudios toxicológicos internacionales que evalúan su peligrosidad.

Por ende, según afirmaba el magistrado, la demora de la relocalización compromete al Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Estado nacional condenados en este proceso, como así también a la órbita jurisdiccional quien no toma medidas positivas frente a la

325. Fallos CSJN: 339:1793, “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/Estado Nacional y Otros s/Inc. Curtiembre Ángel Giordano S.R.L.”.

326. Una perspectiva interesante y profunda de las incidencias del fallo en materia de relocalización, la vemos en “El ‘qué’. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad”, elaborado por el Equipo de Asistencia Técnica y Abordaje Territorial en Causas sobre Derechos ESPyC–DH–MPD–CABA, integrado por los Dres. Mauro Chellillo, María Julia López, Laura Royo, Agustín Territoriale y el Arq. Ignacio Sagasti (publicado en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 4, N° 6, Buenos Aires, diciembre de 2014, p. 23 y ss.). Se lee en dicho artículo: “El fenómeno emergente de las relocalizaciones se inscribe en una discusión más amplia sobre la efectivización del derecho a la ciudad, que podríamos resumir en tres ejes: el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir el ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat; la gestión democrática de la ciudad y la función social de la propiedad y de la ciudad”.

omisión en la observancia de los mandatos judiciales por parte de los órganos gubernamentales pertinentes.

Frente a ello, la Corte va a remitirse a su decisión del 19 de diciembre de 2012,<sup>327</sup> en la que además de diversificar los tribunales designados a cargo de la ejecución de la sentencia definitiva en la causa, hizo especial énfasis en la erradicación y relocalización de barrios de emergencia y asentamientos poblacionales precarios, señalando que se encontraban vencidos los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones involucradas para su cumplimiento, a raíz de las demoras ocurridas en la construcción de las viviendas a las que debería trasladarse la población afectada.

Con estos fundamentos resolvió la intervención que anticipamos, de la justicia de Morón.

## El derecho a la vivienda digna de la mano del fallo “Q.C.”

Una de las principales sentencias que se registran en estos años fue dictada por el Máximo Tribunal en la “Q. C., S. Y.”,<sup>328</sup> como anticipamos al inicio del presente capítulo.

---

327. En este pronunciamiento la Corte Suprema va a referirse a una segunda etapa del Programa, y adopta importantes medidas de seguimiento del mismo. Algo trascendente es la división transitoria de la ejecución del pronunciamiento entre dos magistrados. Así, de un lado, asigna el control de los contratos celebrados en el marco del plan de obras de provisión de agua potable cloacas (a cargo de AySA, ABSA ENROSA) del tratamiento de la basura (a cargo de CEAMSE), así como su nivel de ejecución presupuestaria, al Juzgado Nacional en lo Criminal Correccional Federal N° 12, cargo del doctor Sergio G. Torres. De otro, las restantes competencias atribuidas en la sentencia del de julio de 2008 –con las aclaraciones definidas el 10 de noviembre de 2009– que comprenden la cuenca baja (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), media (Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo Morón) y alta (Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, Las Heras Marcos Paz), son asignadas a la competencia del Juzgado Federal en lo Criminal Correccional N° 2 de Morón, cargo del doctor Jorge E. Rodríguez.

328. El fallo fue también publicado en *La Ley* 28/05/2012, p. 10, con nota de Andrés Gil Domínguez, “Estado constitucional de derecho, políticas públicas y derecho de acceso a una vivienda digna”, en *Sup. Adm.* junio de 2012, *DJ*, 08/08/2012, p. 45, con nota de Walter Carnota, “El difícil camino hacia la vivienda digna (Opciones entre la discapacidad y el presupuesto)”, y en *DJ* 2013-6-12, p. 16 con nota de Ana Claro Ahargo, “Derecho a la salud y discapacidad. La protección de los más vulnerables”. Ver nuestra reseña en “Perfiles de la autonomía de la CABA en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, un lustro después”, en AA. VV., *15 años del Centro de Formación Judicial*, Buenos

La actora, por derecho propio y en representación de su hijo menor discapacitado, demandó al Gobierno de la Ciudad a fin de que, en resguardo de sus derechos fundamentales a la salud, la dignidad y la vivienda, reconocidos en la Constitución local, en la Constitución Nacional y en diversos tratados incorporados a esta última, le proporcionara alternativas para salir de la “situación de calle” en la que se encontraba junto a su hijo, y le permitiera acceder a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad, preservando su integridad familiar.

Tanto la jueza de Primera Instancia, como la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario, habían hecho lugar a la acción de amparo, no obstante, el Tribunal Superior de Justicia, en remisión a su jurisprudencia recaída en la causa “Alba Quintana”,<sup>329</sup> de fecha 12 de mayo de 2010, revocó lo decidido y mandó a dictar otro fallo.

Contra este último la actora dedujo recurso extraordinario federal, que al ser denegado, motivó la queja ante el Máximo Tribunal. Así la Corte Suprema, tras llevar a cabo una audiencia pública de carácter informativo en los términos de la Acordada N° 30/2007, se pronunció en dicho recurso.

Recordó primeramente el marco normativo en el que se inserta la problemática planteada en el caso, tanto en el orden federal como local: Constitución Nacional, artículos 14 bis y 75 inciso 23, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1., Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XI, Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 23, 24 y 27.1, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 7 apartados 1 y 2 y artículo 28, ap. 2 d), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, artículo 3, Constitución de la CABA, artículo 31, leyes N° 341, N° 1251, N° 3706 y decretos N° 1234/04, N° 690/06 y modificatorios.

---

Aires, Editorial Jusbairens, 2014, p. 357 y ss. Para un análisis profundo de la temática y sus derivaciones nos remitimos a Dané, Laura, *El derecho constitucional a una vivienda digna en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Colección Thesis, Ediciones Rap, 2012, y Christe, Graciela, *Los derechos sociales en acción. La intersección de los derechos sociales en el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, HS grupo Editorial, 2017, p. 342 y ss.

329. TSJ CABA, “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 6754/09.



Luego, se pronuncia la Corte sobre los alcances de dichos preceptos en relación con el caso. Así, sostiene que esos derechos y deberes son normas jurídicas operativas con vocación de efectividad de carácter derivado, en tanto consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado, sujeto control de razonabilidad por parte del Poder Judicial, y delimita los alcances de la razonabilidad, señalando que sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad.

Bajo tal perspectiva y tras analizar, en forma minuciosa, las diferentes alternativas que el Gobierno de la Ciudad había brindado en el caso y rechazar los argumentos planteados en defensa del accionar estatal, el Tribunal revoca la sentencia apelada y ordena a la demandada a que intervenga con los equipos de asistencia social y salud con los que cuenta para asegurar que el niño disponga de la atención y el cuidado que su estado de discapacidad requiere, provea a la actora del asesoramiento y orientación necesarios para la solución de la problemática habitacional, le garantice, aun en forma no definitiva, un alojamiento en condiciones edilicias adecuadas a la patología del niño, y contemple su inclusión en un plan de vivienda en curso o futuro.

Se destaca de este importante fallo, más allá de las circunstancias de extrema vulnerabilidad que rodean a la actora y su hijo, que el Máximo Tribunal deja de lado la línea jurisprudencial local recaída en la causa “Alba Quintana”, y que a la vez, pone el dedo en la llaga al señalar la insuficiencia de las políticas públicas desplegadas por el Gobierno de la Ciudad, en materia de vivienda.



## **Capítulo IX**

### **Fallos sobre consumo**



## Consumo

Nos pareció importante destinar un capítulo específico a la materia de consumo, por un lado, para reseñar tres pronunciamientos de la Corte Suprema referidos al tema, pero por otro, no menos importante, para destacar que de la mano del convenio de transferencia celebrado en enero de 2017, al que luego aludiremos, el tema exige una decisión de política institucional que lo integre como parte de las facultades jurisdiccionales locales, en resguardo de la trascendencia que el mismo reviste en la actualidad.

### Reseña jurisprudencial

“Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires”<sup>330</sup>

Se trata de una acción de amparo deducida por la entonces Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que perseguía la declaración de nulidad de la Resolución N° 2926/99 de la Secretaría de Comunicaciones, por cuanto había fijado una tarifa máxima para la prestación del servicio de información de guía (servicio N° 110).

La Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V) confirmó por mayoría la sentencia en cuanto hizo lugar a la acción, con fundamento en que la resolución administrativa cuestionada había sido dictada sin que los usuarios hubieran tenido oportunidad de participar y de ser oídos en la audiencia pública que debió haber sido convocada antes de fijar la tarifa objetada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Constitución Nacional y el Reglamento General de Audiencias públicas aprobado por la Resolución N° 57 de 1996.

Pero la Corte en mayoría, y con la importante disidencia de los jueces Zaffaroni y Lorenzetti a la que luego aludiremos, deja sin efecto la decisión de la Cámara porque entiende que el Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es parte legitimada para cuestionar la validez de una resolución de la autoridad nacional.

---

330. Fallos CSJN: 329:4542, “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Secretaría de Comunicaciones – resol. 2926/99 s/amparo Ley 16.986”, 31/10/2006.

Para así decidirlo hace hincapié en que la actora invoca su legitimación las facultades derivadas de la Ley N° 24240.<sup>331</sup> Y en este sentido entiende que las atribuciones del defensor del pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires emanan del estatuto constitucional respectivo y de la legislatura local, “que carece de facultades para reglar lo atinente a los procedimientos seguidos en los juicios tramitados ante los Tribunales de la Nación”.

Ello por cuanto

... en las condiciones que expresan los arts. 5°, 123, y 129, y la cláusula transitoria décimo quinta de la Constitución Nacional, el Estado federal garantiza a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno goce y ejercicio de sus instituciones [lo que debe entenderse] dentro del orden provincial respectivo y sin extender el imperio de las instituciones de una al territorio de la otra, porque entonces esta vendría a quedar regida, no por sus propias instituciones, [...] sino por las extrañas (Fallos: 119:291, págs. 304, último párrafo, y 306). A la inversa, tampoco sería aceptable sostener que el defensor del pueblo de la Nación está facultado para cuestionar en juicio los actos de los órganos de gobierno local dictados en virtud de lo dispuesto en sus propias leyes, toda vez que su competencia está limitada a la protección de los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad frente a los actos, hechos u omisiones de las autoridades nacionales (arts. 1, 14, 16 y 17 de la Ley N° 24284).

Prosigue señalando:

... las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se dan sus propias instituciones autónomas, organizan sus poderes, dictan sus leyes de procedimientos, y designan a sus jueces (Fallos 112:32, esp. 59; 197:292; 199:287) sin intervención alguna del gobierno federal pues, al hacerlo, ejercen poderes no delegados sino originarios o concedidos (Artículo 129 CN.). Sin embargo, no pueden ejercer sus atribuciones de tal manera que obste a los fines del Gobierno federal en tanto este se mantenga dentro del ámbito de sus competencias (Fallos 249:292, considerandos 11 y 14 del voto del juez Oyhanarte), pues donde hay poderes delegados al Gobierno de la Nación no hay poderes reservados salvo por pacto expreso y especial (Fallos: 183:190).

Por ende, señala, si los intereses locales entran en pugna con los nacionales, la representación para estar en juicio en nombre de unos y

331. Ver artículo 52, texto conforme Ley N° 26361 (BO N° 31378 del 07/04/2008).

otros compete a las autoridades políticas respectivas, de conformidad con lo que sus leyes dispongan al respecto, y no a cualquiera de los órganos que se la atribuya.

En consecuencia, su legitimación para promover acciones incluso en el fuero federal, debía entenderse como limitada a la actuación en juicio en defensa de los derechos individuales o colectivos ante los tribunales de la justicia ordinaria de la Capital, o cuando las leyes nacionales o federales hayan sido aplicadas en el ámbito local por órganos de esta última naturaleza, en los supuestos en que dichas normas les hayan confiado su ejecución.

Y que según el artículo 41 la Ley N° 24240,<sup>332</sup> su aplicación compete:

... en el orden nacional, a la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación y, en el orden local, a los gobiernos de las provincias y de la Ciudad Autónoma, sin perjuicio de que estos la deleguen en otros órganos subordinados. El art. 42 de la ley mencionada agrega que los órganos nacionales y locales actúan de manera concurrente en de manera concurrente en lo relativo a la vigilancia y juzgamiento de las infracciones que simultáneamente tengan lugar en sus respectivas jurisdicciones. En tales condiciones, no es exacto lo afirmado en la demanda de amparo, con respecto a que el defensor del pueblo de la Ciudad Autónoma constituye la autoridad de aplicación de la Ley N° 24240 en el ámbito local, pues no es un órgano de gobierno local ni actúa por delegación de él, sino con absoluta independencia funcional y sin sujeción a instrucciones u órdenes.

Concluye que

... los actos del gobierno nacional y de sus órganos son cuestionables ante los tribunales de este mismo carácter, de conformidad con las reglas que dicte al respecto el Congreso de la Nación, que rigen lo atinente a los procedimientos, a la capacidad de estar en juicio como parte, y al modo de configurarse las controversias para ser susceptibles de resolución judicial. Por tanto, un órgano de control de la administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyas atribuciones derivan de la legislatura local y que no constituye el representante de aquella, ni tiene la personería legal de los particulares afectados, ni constituye persona de existencia visible ni ideal, carece de competencia constitucional para objetar los actos de las autoridades nacionales, y eventualmente obtener su anulación.

---

332. Ver texto conforme Ley N° 26361 (BO N° 31378 del 07/04/2008).

En contra de esta interpretación, sostiene la disidencia que como primer paso, corresponde delimitar con precisión si la pretensión concierne a derechos individuales, a derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, o a derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, esta última, reconocida por la Constitución Nacional cuando hace alusión a los derechos de los consumidores y a la no discriminación en su artículo 43.

Así, y ante la inexistencia de una norma que regule la actuación en defensa de los mismos, bajo la forma de acción de clase,<sup>333</sup> el voto se expone en los elementos a partir de los cuales se verifica su procedencia, los que entiende configurados en el caso.

En efecto, sostiene:

... la Defensoría solicitó una decisión que tendrá efectos jurídicos sobre una pluralidad relevante de sujetos; existe una norma que concede de modo general la legitimación (art. 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), la que es invocada en un caso vinculado a los derechos del consumidor (art. 43 de la Constitución Nacional) y por lo tanto es directamente operativa al vincularse con derechos humanos. La pretensión impugnativa, por falta de realización de la audiencia pública, se refiere a una decisión que afecta a una multiplicidad relevante de sujetos y por lo tanto hay una causa homogénea. Hay, además, una *causa pretendi* enfocada en el elemento común, ya que la decisión que se tome afectará, inevitablemente, a todo el grupo. No se advierte una vulneración del derecho de defensa en juicio, ya que no hay ningún aspecto que vaya a interferir en la esfera privada de cada individuo. Está configurada una situación de amenaza directa y relevante de los derechos de los usuarios y consumidores (art. 43 de la Constitución Nacional), es decir, hay una causa o controversia en el sentido técnicamente expresado.

También concluye que dicha legitimación fue ejercitada dentro de un ámbito de su competencia, con invocación de la Constitución y la Ley N° 3,<sup>334</sup> que le otorgan legitimación procesal.<sup>335</sup>

333. La postura de la disidencia se vio reflejada tiempo después en el caso “Halabi, Ernesto c/ PEN –Ley 26873 Dto. 1563/04 s/Amparo Ley 16.986”, del 24/02/2009, Fallos: 332:111.

334. BOCBA N° 394 del 27/02/1998.

335. Con cita “Defensor del Pueblo de la Nación”, Fallos: 328:1652, voto de los jueces Petracchi, Zaffaroni y Lorenzetti, considerando 14.



Finalmente, al examinar si la sentencia se ajusta a derecho cuando dispuso la descalificación de la resolución atacada por falta de convocatoria de la audiencia pública,<sup>336</sup> reseñó las normas con base en las cuales la Comisión Nacional de Comunicaciones tenía a cargo, por mandato constitucional y reglamentario (Decreto PEN N° 1185/90), asegurar la participación de los usuarios ante decisiones como la adoptada, y que pese a ello, no dio razones suficientes que justifiquen no haber convocado a una audiencia pública

... cuando la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires impugnó una decisión de indudable trascendencia social y económica, y que según su parecer constituía una violación al marco regulatorio del servicio telefónico, sino que, por lo contrario, se limitó, a lo largo del proceso, a sostener que la convocatoria a una audiencia pública, tanto en los términos del Decreto 1185/90 como de la resolución 57/96 de la Secretaría de Comunicaciones (que reglamenta los arts. 7 y 30 del referido decreto), comporta una facultad discrecional.

Respecto de estas facultades, la disidencia sostiene que

... la esfera de discrecionalidad de los entes administrativos no implica en absoluto que estos tengan un ámbito de actuación desvinculado del orden jurídico o que aquella no resulte fiscalizable (Fallos: 315:1361 y 323:1321, entre muchos otros), ni constituye una libertad de apreciación extralegal que obste a la revisión judicial (Fallos: 315:1361 y 321:3103).

Y concluye:

... la omisión (infundada, por lo demás) de otorgar a los usuarios la posibilidad de participar, con carácter previo y como requisito de validez, en la elaboración de la resolución 2926/99, resulta manifiestamente ilegal, lo que habilita la procedencia de la acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y del art. 1 de la ley 16.986 (Fallos: 319:2955).

---

336. Ver actualmente Fallo CSJN: 339:1077, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo”, 18/08/2016, y nuestra opinión en “Participación necesaria y procedimiento de audiencia pública (acerca del fallo que suspende la última convocatoria)” (en comentario al fallo del Juzg. Nac. en lo Cont. Adm. Fed. N° 3, “Unión de Usuarios y Consumidores y otros c/ EN –M° de Economía e Infraestructura- Resol. N° 20/02 s/ amparo proceso sumarísimo (Art. 321 inc. 2 CPCyC)”, 24/0/02 y ampliación de fecha 14/11/02), publicado en *Revista del Régimen de la Administración Pública RAP*, 290, p. 55; y más recientemente, “Audiencias públicas en el ámbito de la CABA: Garantías en juego”, en *Errejus*, Temas de Derecho Administrativo, julio 2018, en prensa.

“Correo Oficial”<sup>337</sup>

La causa tiene origen en las denuncias efectuadas ante la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor del GCABA contra el Correo Oficial de la República Argentina SA, por presunta infracción a la ley de defensa al consumidor, como consecuencia de las cuales, el organismo local le había impuesto una multa con fundamento en la Ley nacional N° 24240, la Ley local N° 757 y el Decreto N° 17-GCBA-2003.

Ello así, CORA SA interpuso recurso de apelación dirigido a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, a fin de obtener que se revoque la Disposición N° 5738/05 dictada por la autoridad local, quien, sin embargo, envió las actuaciones a la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad. Por su parte, esta última no aceptó la inhibitoria y se declaró competente para seguir interviniendo en el pleito y lo elevó a la Corte Suprema.

Se generó así una contienda positiva de competencia que se suscita entre ambas Cámaras, con motivo de la inhibitoria que la primera solicitó y la segunda rechazó.

El Máximo Tribunal, en remisión a lo dictaminado por la procuradora general, entendió que la causa debía tramitar ante la justicia federal, puesto que la demanda se instauraba contra entidades nacionales en el fuero federal. Ello es así, por un lado, porque el Decreto N° 721/04 dispuso la creación del Correo Oficial de la República Argentina SA cuyo capital es enteramente estatal (ver arts. 1 y 2 del decreto citado) y, por el otro, porque dicha entidad estatal reclamó expresamente, desde la primera oportunidad que tuvo en la causa, que se le reconozca su derecho a litigar en el fuero federal.

---

337. Fallos CSJN: 331:1004, “Correo Oficial de la República Argentina SA c/GCBA s/ otras causas con tratamiento directo ante la Cámara de Apel.”, 29/04/2008. Desde otra perspectiva, la del poder de policía, ver el fallo “Correo Argentino de la República Argentina SA” del TSJ local que involucra a la misma empresa, reseñado en el capítulo “Poder de Policía” de la presente obra, en p. 159.

“Mizrahi”<sup>338</sup>

El actor promovió contra EDESUR una demanda de ejecución con el objeto de obtener el cobro de la indemnización por daño directo de siete mil novecientos ochenta pesos, fijada en los términos del art. 40 bis de la Ley N° 24240 por la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires mediante Disposición DI-2015-852-DGDYPC. Asimismo, y en atención al incumplimiento de la empresa concesionaria, solicitó que se le aplicara una multa civil a su favor. Tanto el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 1 de la CABA como el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 9 se declararon incompetentes.

Interviene así la Corte Suprema, señalando que a los efectos de atribuir competencia “en este juicio de ejecución”, debe ponderarse que el daño fue fijado, junto con una multa, por el organismo encargado de garantizar la defensa y protección de los derechos de los consumidores en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con fundamento en las facultades que le otorga la Ley N° 757. También que dicha decisión era apelable ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, de acuerdo a lo normado en el artículo 11 de la misma ley.

Por ende, entiende el Máximo Tribunal, habida cuenta de que el actor pretende ejecutar el resarcimiento de un daño fijado por un organismo local mediante una resolución que resulta apelable ante el fuero judicial de esa misma jurisdicción, resulta razonable y adecuado atribuir competencia a la justicia en lo contencioso administrativo y tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Abundó aún más señalando que no obstaba a ello el hecho de que se trate de una ejecución promovida entre particulares, pues la normativa vinculada con la defensa y protección de los derechos del consumidor en la CABA prevé la posibilidad de que ante el fuero local tramiten ejecuciones sin que resulte necesario que la autoridad administrativa local sea parte, con cita de lo normado en el artículo 14 del Anexo 1 del Decreto N° 714/2010, reglamentario de la Ley N° 757.

---

338. Fallos CSJN: 341:32, “Mizrahi, Daniel Fernando c/ Empresa Distribuidora Sur SA EDESUR s/ otros procesos especiales”, 06/02/2018.

Finalmente, destacó en contra de lo dictaminado por la procuradora general, que en su dictamen opinaba que la competencia correspondía a la justicia nacional en lo civil, porque no se advertía que se encontrara en juego la aplicación o interpretación de normas de carácter federal y que la CABA no era parte sustancial en el litigio, ni como actora ni demandada ni tercero, ni que la materia en debate se refiriera a cuestiones relacionadas con facultades inherentes a la Administración de la Ciudad, descartando que para la resolución del caso correspondiera aplicar o interpretar normas y principios de derecho público local, la Corte Suprema vuelve sobre la interpretación recaída en la causa “Nisman” que comentamos en el capítulo “Facultades de legislación” de la presente obra.

Recordó que en esta última había señalado, en voto mayoritario, 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” y que en el presente caso, con total independencia de la recordada transitoriedad del carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal, de las normas locales aplicables se derivaba razonablemente la atribución de competencia en razón de la materia al fuero contencioso, administrativo y tributario de la CABA, lo que excluía la aplicación del artículo 43 del Decreto-Ley N° 1285/58,<sup>339</sup> propiciada en el citado dictamen.

## El futuro de la jurisdicción en materia de consumo

Como anticipamos en la Introducción, y creemos necesario reiterar aquí, el 19 de enero de 2017 tuvo lugar la suscripción de un Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, entre el Estado nacional y el gobierno local. Este fue luego aprobado por la Legislatura de la Ciudad mediante la Resolución N° 24/2017 y hasta la actualidad, no ha recibido tratamiento por parte del Congreso nacional,<sup>340</sup> por lo que permanece sin ejecución.

---

339. Esta disposición establece la competencia de los juzgados nacionales de primera instancia en lo civil de la Capital Federal.

340. Para el seguimiento del proyecto, ver: <https://www4.hcdn.g ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2016/PDF2016/TP2016/0001-PE-2017.pdf>

Dicho convenio prevé en su cláusula primera que el Estado nacional transfiere y la Ciudad asume la competencia ordinaria en los conflictos de las relaciones de consumo, a partir de la fecha de entrada en vigencia del mismo y en la cláusula segunda, que la Nación transfiere la estructura judicial antes mencionada, conjuntamente con los recursos (cláusula tercera), que será organizado a través de convenios específicos que celebren las partes, o quienes estas designen. Finalmente, de acuerdo a la cláusula cuarta, la entrada en vigencia del mismo está prevista que se produzca una vez que se encuentren habilitados los órganos que integren el Fuero de Relaciones de Consumo.

Como antecedente, debe repararse en el dictado de la Ley nacional N° 26993,<sup>341</sup> denominada “Sistemas de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo”, a través de cuyo Título III se crea la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, integrada por la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo y ocho Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo; también tres Fiscalías y tres Defensorías afectadas al funcionamiento de ese fuero, todo ello con fundamento en la aplicación de la Ley nacional N° 24240 de “Defensa al Consumidor”, que puso en evidencia la necesidad de generar una instancia judicial específica para la protección de los derechos consagrados en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

El punto es que, ante la Convocatoria para la inscripción a los Concursos N° 351 y 352 formulada por la Comisión de Selección de Magistrados y Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación, así como el trámite de los mismos, que fueron convocados para la cobertura de los cargos (no habilitados) de aquellos tribunales, el fiscal general y el fiscal general adjunto en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, interpusieron una acción declarativa de certeza<sup>342</sup> tendiente a hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la constitucionalidad de la

---

341. BO del 18/09/2014.

342. Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala II, “Ministerio Público Fiscal CABA c/EN s/ proceso de conocimiento” (Expte. N° 75667/2014, Incidente N° 1). Ver comentario de Dumais, Lucía, “El conflicto entre la ley 26.993 y la competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de defensa del consumidor, a propósito de la medida cautelar dictada en el marco del proceso ‘Ministerio Público Fiscal CABA c/ EN s/proceso de conocimiento’”, *elDial DC*, 2016.

Ley N° 26993, en cuanto previó la creación de la señalada justicia nacional en perjuicio de las potestades jurisdiccionales de la CABA.

En sustento de esto último, se argumentó: a) que la ley disponía para una materia netamente local, como son las relaciones de consumo, una jurisdicción nacional que funcionará en el ámbito de la CABA, colisionando con las facultades y competencias propias de esta última (art. 129 CN) y contraria a la Ley N° 24588, en tanto no responde a la necesidad de resguardar los intereses del Estado nacional en el ámbito territorial de la Ciudad; b) que la constitución de un nuevo fuero nacional, cuando se han reconocido plenas facultades jurisdiccionales a la CABA, constituye una regresión ilegítima y una vulneración expresa del mandato autonómico del artículo 129 CN y; c) que genera una situación de duplicidad de fueros en aquellos casos en que dichas circunstancias tengan lugar en la Ciudad, privando consecuentemente de jurisdicción a los tribunales locales y contradiciendo la decisión del pueblo constituyente nacional, como así también, la voluntad de los vecinos de la Ciudad de darse sus propias instituciones, en particular, una justicia con plenas facultades de jurisdicción e independiente del Estado nacional.

También señala que dentro de las limitadas facultades que comprende la Ley N° 24588 respecto de la Ciudad, se cuenta la de regular la justicia de vecindad, dentro de las cuales se encuentran los conflictos sobre consumo, y en tal sentido se recuerdan los dos proyectos presentados en la Legislatura de la Ciudad<sup>343</sup> en los que se preveía la creación de los Tribunales de Vecindad, reconociéndoles expresamente la posibilidad de dirimir, entre otros conflictos, los relativos a los derechos del consumidor. En tal sentido, sostiene, el hecho de que en la actualidad los conflictos de la especie sean resueltos por jueces nacionales con sede en la Ciudad no basta para desconocer la posibilidad de atribuir tal competencia a los jueces de vecindad.

Agrega otro argumento importante, por el cual, la Ley N° 24588, interpretada con arreglo al artículo 129 CN impide crear nuevas jurisdicciones nacionales en el ámbito local, ello porque lo único que justificaría lo contrario, es la defensa de los intereses nacionales relacio-

---

343. Proyecto N° 201200017 presentado por el legislador Garayalde y proyecto N° 201300303 presentado por la legisladora Lubertino, disponibles en: [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)

nados con el hecho de que la Ciudad sea capital nacional, lo cual no incluye la materia en cuestión.

Concluye señalando que, en definitiva, la jurisdicción nacional en materia ordinaria es meramente residual, en tanto la competencia para entender en dichas materias le corresponde a las jurisdicciones locales, por lo que la nación ostenta en la CABA, al igual que en las provincias, la competencia federal. De esta forma, el único modo de interpretar sistemáticamente y conciliar los términos del artículo 129 CN y la Ley N° 24588, es entender que los jueces nacionales ordinarios sólo podrán ejercer aquellas competencias de la Ciudad contempladas en dicha disposición constitucional, hasta tanto exista un traspaso definitivo que permita darle plena operatividad a tal directiva.

Bajo estos argumentos, y tras desarrollar puntualmente de qué modo cada previsión de la Ley cuestionada invadía las potestades jurisdiccionales y regulatorias locales, se solicita el dictado de una medida cautelar que suspenda la vigencia de la Ley N° 26993.

Pues bien, el 1° de septiembre de 2015, el tribunal interviniente admite la tutela peticionada con alcance parcial, y dispone la suspensión de la convocatoria para la inscripción de los concursos arriba mencionados.

En el fallo, se señala que el régimen establecido por la Ley N° 26993 aparece como susceptible de incidir en la competencia jurisdiccional atribuida a la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA. Ello haciendo mérito de las previsiones de su artículo 45, que establece la competencia de la Cámara Nacional de las Relaciones de Consumo como instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes N° 22802, 22240 y 25156 y sus modificatorias, invadiendo la actual competencia de los Tribunales de la ciudad.

Entendió así configurada la verosimilitud en el derecho y atendiendo a que se encontraba publicada la convocatoria del Concurso 351, para cubrir los cargos de la estructura judicial creada por la norma, dio por configurado también el peligro en la demora.

Con estos antecedentes, y el Convenio suscripto sólo ratificado por la Legislatura local, resta a la fecha conocer cuál será el destino del fuero del Consumo: si será la Ciudad la que avanzará en su creación, como facultad propia no limitada por la Ley N° 24588, o si finalmente la Nación auspiciará la creación de la mano de la ratificación del mencionado acuerdo.





**Capítulo X**  
**Fallos sobre cuestiones electorales**



## Cuestiones electorales

No siempre las cuestiones electorales fueron revisadas judicialmente.<sup>344</sup>

Reconoce la jurisprudencia que hay un antes y un después de la creación de la Cámara Nacional Electoral por un lado, en 1962,<sup>345</sup> pero sobre todo del afianzamiento de la democracia, en 1983.

La función anterior de la Corte Suprema, al resolver las controversias electorales, era tratarlas como cuestiones “no justiciables” o políticas. Así, asimilando la función electoral con la política, aunque quien la ejerciera fueran jueces federales, la Corte se rehusaba a intervenir.

Un ejemplo de ello es el caso “Francisco Bavastro”,<sup>346</sup> en el cual el Máximo Tribunal se declara incompetente por entender que la resolución adoptada por la Junta Electoral de la Capital Federal no era una decisión de un tribunal de justicia. Fundó su resolución diciendo que

... la Junta Electoral no es tribunal de justicia en el sentido del artículo 14 de la Ley N° 48, que da apelación para ante la Corte Suprema contra las sentencias definitivas de los tribunales superiores de provincia cuando la Constitución Nacional, los tratados con las naciones extranjeras y las leyes del Congreso sean afectadas en la forma en que el mismo artículo determina.

La sentencia agregaba que “la Ley N° 48 se refiere a los tribunales destinados a fallar casos contenciosos de derecho civil, comercial penal o de minería, y no a juntas o comisiones encargadas de funciones políticas o administrativas”.

---

344. Extraído de nuestro trabajo “Control Judicial de los Procedimientos Electorales”, en AA. VV., *Control Público y acceso a la Justicia. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Facultad de Derecho*, Buenos Aires, Astrea, T. 2, p. 37 y ss.

345. En este año se instituye la Justicia Nacional Electoral como un fuero independiente, mediante el Decreto N° 7163/62, que entre otras disposiciones creó la Cámara Nacional Electoral.

346. Fallos CSJN: 128:314 del 18/11/1918. Reseñado por Lugones, Narciso; Corcuera, Santiago H. y Dugo, Sergio, “Actualidad en la jurisprudencia sobre cuestiones electorales”, en *La Ley* 1997-C-1238.

En una causa de casi diez años después,<sup>347</sup> en la que se impugnaba una decisión de la Junta Electoral de Capital que había procedido a sortear entre los candidatos electos los que habrían de durar dos años en sus mandatos, la Corte sostuvo que no se hallaban habilitados los canales que habilitan su intervención por cuanto, de un lado, el recurso ordinario de apelación presuponía una solución de carácter definitivo pronunciada por alguna de las Cámaras Federales de Apelación, carácter que no revestía la Junta Electoral, y del otro, porque el recurso extraordinario sólo se otorga contra las resoluciones de las mismas Cámaras Federales, de los Tribunales Superiores de Provincia y de los Tribunales Militares, en los casos especiales que las leyes determinan, no pudiendo la Junta en razón de la naturaleza de sus funciones equipararse a uno de aquellos, por lo que la vía del recurso extraordinario también resultaba improcedente. Agregó a ello:

... puede decirse que no sólo falta el tribunal o entidad con potestad de juzgar creado a ese fin por las leyes, sino que tampoco concurriría “el caso contencioso” (artículo 2º, Ley N° 27) y aún mediante los requisitos que faltan no procedería el recurso, pues tratándose de una ley dictada para la Capital Federal exclusivamente, el caso federal no ha podido producirse a su respecto.<sup>348</sup>

También es interesante el precedente registrado en la causa “Partido Demócrata - Distrito San Juan”,<sup>349</sup> en el que destaca la afirmación del Máximo Tribunal, en el sentido de que las cuestiones electorales, referentes al procedimiento previsto por las leyes en el orden nacional o estadual, para la constitución de los poderes políticos, como momento que son de la organización de otros poderes, no son propios del ejercicio regular de la función judicial, sino estrictamente políticas. Señala además que tales cuestiones tratan de especies conexas al género de las cuestiones políticas, o con más propiedad, no justiciables por la vía del recurso extraordinario.

Ello a pesar de lo dictaminado por el procurador general de entonces, Sebastián Soler, quien había efectuado la distinción entre las cuestiones eminentemente políticas y las cuestiones electorales, limitando

347. Fallos CSJN: 148:215, “Don Alberto Iribarne, apoderado del Partido Socialista, interpone recurso de queja contra la Junta Electoral de la Capital”.

348. Ver asimismo Fallos CSJN: 189:155.

349. Fallos CSJN: 238:283.

la revisión a aquellas que versen sobre la extensión y el modo de ejercer las facultades que privativamente corresponden a cada una de las ramas políticas del gobierno, pero no de las cuestiones electorales referidas al alcance del derecho de elegir a los representantes del pueblo que integran el gobierno, bajo el argumento de que en este último caso se involucran derechos que son tan acreedores de la protección jurisdiccional como los referentes a la propiedad o la libertad civil de las personas.<sup>350</sup>

Este panorama negativo para el control judicial de la materia que abordamos, tuvo –hay que decirlo– algunas excepciones. Así por ejemplo, en la causa “Criminal, contra los señores Juan Lagraña, Nicolás Ferré y Genaro Márquez, por infracción a la ley de elecciones nacionales”,<sup>351</sup> en la que se debatía la sanción que le correspondía a quienes, habiendo tenido la carga de presidir mesas escrutadoras, no habían asistido al acto comicial inmotivadamente, la Corte Suprema, al confirmar la condena de los denunciados, señaló:

... es de sustancial importancia mantener la pureza del sufragio, que sirve de base a la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional, y reprimir todo lo que de cualquier manera pueda contribuir a alterarla, dando al pueblo representantes que no sean los que él ha tenido la voluntad de elegir.<sup>352</sup>

Con todo, es en 1986 cuando se verifica un vuelco, en la causa “Unión Cívica radical de la Provincia de Buenos Aires c/ res. Junta Electoral de la PBA”.<sup>353</sup>

En el caso, la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires desestimó, por el voto de la mayoría de sus miembros, el pedido de revisión en la adjudicación de una banca de concejal titular en la localidad de Carmen de Areco, como resultado de una elección, a partir de las distintas interpretaciones de los miembros de la Junta, sobre la operación matemática que debía aplicarse en el caso para obtener el cociente electoral.

La Corte Suprema comienza por señalar que debe aplicar en el caso su doctrina de excepción sobre la arbitrariedad de sentencias,

---

350. Señalan Lugones, Corcuera y Dugo (en “Actualidad en la jurisprudencia...”, *op. cit.*), que el procurador general explicitó así una visión que ya parte de la doctrina reclamaba y que tuvo como principal inspiración el voto del juez Brennan en la causa “Baker vs. Carr” (364 US 369).

351. Fallos CSJN: 9:314.

352. Ver Lugones, Corcuera, y Dugo, “Actualidad en la jurisprudencia...”, *op. cit.*

353. Fallos CSJN: 308:1745 del 22/09/1986.

ante deficiencias que comprometen la cabal vigencia de la forma de gobierno instituida por los artículos 1 y 5 de la Constitución Nacional y va a hacer lugar al recurso y dejar sin efecto la decisión apelada, devolviendo lo actuado a la Junta Electoral.

En lo que respecta concretamente a la situación planteada, el Máximo Tribunal sostiene que el cociente o cociente es el resultado que se obtiene dividiendo una cantidad por otra, el cual expresa cuántas veces está contenido el divisor en el dividendo, de donde, si la ley no contiene la salvedad de que aquel resultado se exprese en números redondos –como era el caso–, la inteligencia que correspondía es que cabe expresarlo en números fraccionarios. Agrega que el voto mayoritario en que se funda la decisión de la Junta, al pretender el uso sólo de números redondos, se arroga a título de intérprete, la facultad de alterar los claros términos de la ley, y concluye en una relación matemática inexacta, con lo que se cumplen las hipótesis de violación del sistema republicano y representativo de gobierno.

Vale la pena resaltar la disidencia de los jueces Petracchi y Bacqué, para quienes más allá del acierto o error con que ha resuelto el tema la Junta Electoral, el caso plantea una cuestión de derecho público provincial, decidida por el cuerpo competente para ello conforme la legislación local, que es por ello irrevisable, en principio, en la instancia extraordinaria federal.

Tras esta introducción y en lo que interesa al presente capítulo, vamos a reseñar a continuación los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre materia electoral que involucran a la Ciudad de Buenos Aires, para luego hacer mención a alguna jurisprudencia más reciente y novedosa del Tribunal Superior local.

## Reseña jurisprudencial

“Gauna”<sup>354</sup>

Nos toca volver en esta ocasión sobre el caso “Gauna”, que reseñamos en “Fallos fundacionales” de la presente obra, para recordar que

---

354. Fallos CSJN: 320:85, “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29-3-97”, 07/05/1997, publicado también en *La Ley* 1997-C- 512, con nota de Colautti, Carlos E. “Los intereses del Estado Nacional y el Artículo 129 de la Constitución”.

se originó en la presentación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en la Justicia Federal con competencia electoral de la Capital Federal, con motivo del dictado, por la Jefatura de Gobierno de dicha Ciudad, del Decreto N° 653/96, a través del cual se daba cumplimiento a la manda de la constituyente local (art. 105, inc. 11 y cláusula transitoria novena, de la Constitución de la CABA) que ordenaba la convocatoria a los comicios destinados a la integración de la Legislatura local.

Sucedía que, al mismo tiempo, las previsiones nacionales contenidas en las Leyes N° 24588 y N° 24620 establecían la competencia del Gobierno nacional para proceder a aquella primera convocatoria, resuelta la cual, las elecciones futuras quedaban en manos del gobierno local.

Debía resolverse entonces si aquel decreto se hallaba en pugna con las disposiciones de la Constitución Nacional –art. 129 y disposición transitoria decimoquinta– y las Leyes N° 24588 y N° 24620.

Pues bien, en mayoría, la Corte declara la validez de la convocatoria a elecciones formulada por el Poder Ejecutivo nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 24620, en el entendimiento de que

... no aparece como perturbador ni avasallante de expresas competencias constitucionales por cuanto no puede inferirse de su letra ni de su espíritu que la intención del legislador haya sido interferir en los procesos electorales locales futuros.<sup>355</sup>

Es importante, en lo que interesa al presente capítulo, destacar la disidencia de los jueces Fayt, Belluscio y Bossert, cuyo argumento central se afianza en la vinculación entre autonomía y poder electoral. Así lo expresan:

El concepto de poder electoral “se relaciona con la noción de soberanía popular, entendiendo esta como la suma de las diversas soberanías o poderes individuales” (Hauriou, Andrés, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ed. Ariel, 4ª ed., 1970, p. 282). Poco o ningún sentido tendría entonces referirse a la idea de autonomía si se acotase su sentido a una definición infraconstitucional que excluyera el pleno ejercicio del aludido poder electoral.

---

355. Considerando 18. Se pregunta la doctrina: “¿Interesa al gobierno federal que los legisladores de la ciudad sean sesenta, cuarenta, o veinticinco?; ¿qué interés federal se está resguardando? Ninguno. El seudo interés de la arbitrariedad discrecional. El sí porque sí” (Bidart Campos, Germán J., *op. cit.*, p. 1389).

Bajo estos conceptos, entienden que las previsiones de las Leyes N° 24588 y N° 24620 desarticulan el sistema autonómico establecido por la Constitución, porque quebrantan el ejercicio regular del poder electoral de los habitantes de la ciudad.<sup>356</sup>

También en la disidencia de Petracchi encontramos un fundamento similar, en cuanto sostuvo que:

... lo prescripto en el Artículo 2 de la Ley N° 24620 –al autorizar al Poder Ejecutivo Nacional a convocar a elecciones para elegir a legisladores de la ciudad de Buenos Aires– no se compadece con el régimen autónomo de gobierno fijado por la Carta Magna y resulta inoponible a las autoridades del gobierno autónomo de la ciudad que han convocado a esa elección.

Porque si bien el Congreso Nacional –hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires–, “ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio”, “en los mismos términos que hasta la sanción de la presente [Constitución]” (disposición transitoria 15ª CN, primer párrafo), estas atribuciones legislativas no incluyen lo referente a la designación de los órganos del Gobierno autónomo de la Ciudad. Señala el voto en este sentido:

Sería ilógico, en efecto, que los constituyentes hubieran fundado la autonomía de aquel 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.

### “Partido Justicialista Distrito Capital Federal”<sup>357</sup>

La causa se originó en una acción declarativa promovida por el apoderado del Partido Justicialista (Distrito Capital Federal) ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1 con competencia electoral de la capital, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre que provocaba el dictado de las Acordadas electorales N° 1 y N° 2 del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bue-

356. Considerando 13.

357. Fallos CSJN: 326:1481, “Partido Justicialista Distrito Capital Federal s/ acción declarativa de certeza”, 29/04/2003. El caso fue comentado por Risso, Guido I. “Otra vez Buenos Aires, la niña rebelde. En torno al conflicto positivo de competencias entre la jurisdicción porteña y la federal”, *La Ley* 2003-E-476.



nos Aires, y del cronograma anexo, dictadas el 8 y 18 de marzo de 2003, relativas a los comicios convocados por el jefe de Gobierno para el 8 de junio del mismo año, a fin de elegir autoridades locales.

Ello por cuanto el Poder Ejecutivo nacional había fijado ese día para la elección de diputados nacionales por dicho distrito, de acuerdo con las atribuciones conferidas por el artículo 53 del Código Electoral Nacional (cfr. Decreto N° 501/03), que el Gobierno de la Ciudad dispuso que las elecciones se realicen simultáneamente (Decreto N° 180-GCBA-2003), de conformidad con lo previsto en la Ley nacional N° 15262 y su decreto reglamentario y en este sentido, las acordadas en cuestión, al fijar el cronograma electoral, presentaban contradicciones con la legislación nacional, tanto con relación a las tareas previas como a las posteriores al acto eleccionario.

La jueza federal interviniente hizo lugar a la medida cautelar solicitada y suspendió el proceso electoral en curso hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión.

Pero sucedió que el Tribunal Superior de Justicia de la CABA hizo lugar al planteo de inhibitoria efectuado por el Partido Compromiso para el Cambio<sup>358</sup> y declaró su competencia para intervenir, con fundamento en la autonomía local prevista en el artículo 129 CN, así como en los artículos 6 y 113 inciso 6 Constitución de la CABA y en los artículos 4 de la Ley nacional N° 24588 y 26 de la Ley local N° 7. Asimismo, dictó la Acordada electoral N° 5 (10/04/2003) por la que ratificó su plena competencia para intervenir en los comicios y el cronograma electoral establecido en el anexo I de la Acordada N° 01/03, con la sola modificación del plazo de presentación de solicitudes de reconocimiento de alianzas.

La causa llega así a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como contienda positiva de competencia y el Tribunal va a remitirse a lo dictaminado por el procurador general.

Este último destaca que si bien es doctrina reiterada que la elección de cargos nacionales se rige por normas y autoridades federales y la de cargos locales por normas y autoridades locales,<sup>359</sup> también la

---

358. TSJ CABA, "Partido Compromiso para el Cambio s/Incidente de competencia", Expte. N° 2208/03, 10/04/2003, publicado en *Fallos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, editorial Ad-Hoc, 2006, p. 1330.

359. Cita doctrina de Fallos: 305:926; 307:1790; 312: 693; 318:535 y 2396; 324:2529, entre muchos otros.

Corte ha dicho que corresponde a la justicia federal resolver las controversias suscitadas en comicios en los que se llevan a cabo elecciones simultáneas para cargos nacionales y locales, ya que debe prevalecer el principio que aconseja estar a las normas federales y a su respectiva autoridad de aplicación, ello con fundamento en los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23298 y en el principio constitucional de supremacía del artículo 31 CN.<sup>360</sup>

Entendió así que la juez federal debía seguir interviniendo en la causa, pues el conflicto entre la competencia federal y la local para resolver los temas de fondo (posibilidad de dejar sin efecto la simultaneidad de los comicios y si más allá del dictado del Decreto local N° 378/03 aquella igual se producirá y provocará mayores controversias, entre otros), debía ser resuelto por aquella, en virtud del principio de supremacía constitucional enunciado.

Recordó asimismo que igual criterio debía seguirse si no existe discrepancia acerca de que el padrón utilizado para la elección municipal fue el padrón nacional, tal como sucedía en el caso y preveían, de todas formas, hacerlo las autoridades de la Ciudad Autónoma,<sup>361</sup> y también que la misma posición había sido sostenida por las propias autoridades de la Ciudad con motivo de las elecciones para diputados locales de 1997, cuando requirió la intervención de la Justicia Electoral Nacional para que adopte las medidas necesarias a fin de concretar tales comicios, fundada en la carencia de un régimen electoral y de padrones propios, con cita del fallo “Gauna” ya reseñado, y que dichas aún perduraban.

Finalmente apuntó que dicha actitud era

... coherente con el principio que indica que lo atinente a la preservación del ordenamiento de las competencias entre las provincias argentinas (aunque la Ciudad de Buenos Aires no tenga el mismo estatus) y el gobierno federal, que la Constitución otorga a este último importa una causa que se encuentra entre las especialmente regidas por la Ley Fundamental, a las que alude el art. 2° de la ley 48 (Fallos: 323:1716, entre muchos otros), así como que las normas que regulan la competencia de los tribunales federales son de orden público y salvo puntuales excepciones no pueden ser modificadas o alteradas (Fallos: 324:798).

360. Cita doctrina de Fallos: 320:2013; 321:607 y 322:1063.

361. Cfr. dictamen publicado en Fallos: 324:2091, a cuyos fundamentos y conclusiones se remitió la CSJN.

A su turno, la Corte Suprema, tras remitirse a los fundamentos vertidos en el dictamen precedentemente reseñado, señaló:

3º) Que, de lo hasta aquí expuesto se desprende que más allá de la formal derogación de la adhesión a la ley 15.262 por la autoridad local, en los hechos sigue existiendo simultaneidad de elecciones locales y nacionales, extremo que como lo ha señalado reiteradamente esta Corte (Fallos: 320:2013 y 321:607), resulta dirimente para atribuir competencia a la justicia federal en relación con las controversias que al respecto se susciten sin que ello implique menos cabo alguno al reconocimiento de la autonomía del gobierno local, según los términos del art. 129 de la Constitución Nacional.

En definitiva, el *thema decidendum* de los autos en los que se trabó el conflicto de competencia, sostiene el Tribunal, “es sumamente amplio y puede resumirse en lo siguiente: quién ejerce autoridad jurisdiccional sobre lo que ocurra antes, durante y después del comicio”, y declaró al respecto, como anticipamos, la competencia del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1 de la Capital Federal para seguir conociendo de las actuaciones.

“Olmos”<sup>362</sup>

Nuevamente se trata de una contienda positiva de competencia, esta vez suscitada entre el Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas N° 2 de la CABA y el Juzgado Nacional en lo Criminal Correccional Federal N° 1, a raíz de la existencia de dos causas con idéntico objeto procesal iniciadas por denuncias similares efectuadas el mismo día (5 de julio de 2011) por el Dr. Juan Manuel Olmos (apoderado de la Alianza Frente para la Victoria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), ante la justicia local y ante el fuero federal por hechos que habrían lesionado la honorabilidad del Lic. Daniel F. Filmus, durante la última campaña electoral del jefe de Gobierno de la Ciudad, en la que era candidato.

La justicia contravencional solicitó la inhibición del fuero federal, porque los hechos habrían ocurrido en el marco de las elecciones locales sin que surjan indicios en perjuicio de los intereses nacionales. Contrariamente a ello, la titular del Juzgado Federal N°1 rechazó el pedido de inhibitoria, indicando que debido la cercanía temporal entre la segunda

---

362. Fallos CSJN: 335:1728, “Olmos, Juan Manuel y otro s/formula denuncia” 11/09/2012.

vuelta de las elecciones locales para jefe de Gobierno (31/07/2011) y las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias nacionales (14/08/2011), debía profundizar la investigación, ya que los hechos denunciados podrían haber incidido en la voluntad de los votantes porteños en las elecciones nacionales. Agrega además que las actuaciones tuvieron inicio ante su fuero con anterioridad a las iniciadas en la justicia local.

Para la Corte Suprema, como los hechos denunciados tuvieron lugar en ocasión de una campaña electoral local y aparecen dirigidos contra un candidato a un cargo público electivo, también de carácter local, corresponde declarar la competencia del Juzgado Contravencional de la CABA, sin perjuicio de lo que eventualmente pudiera decidirse en el futuro sobre el particular, con motivo del desarrollo ulterior de la pesquisa.

## Un pronunciamiento del TSJ CABA

En tanto autoridad judicial con competencia electoral a nivel local, es trascendente la doctrina forjada en los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia sobre la materia,<sup>363</sup> sin embargo, escapa al objetivo de la presente obra detenernos en aquellos en profundidad.

No obstante ello, reseñamos a continuación el caso “Unión Cívica Radical c/GCBA s/Electoral - otros”<sup>364</sup> por lo novedoso del tema en cuanto trata de la aplicación de tecnologías al proceso electoral.

El caso se origina en el planteo de inconstitucionalidad de sendos artículos<sup>365</sup> del flamante Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas aprobado por la Ley N° 4894,<sup>366</sup> con fundamento en que se verificaba una delegación legislativa<sup>367</sup> de la atribución de regular

---

363. Ver entre muchos otros, TSJ CABA “Abriata, Alberto Luis s/inf. Art. 89 CC s/denuncia”, Expte. N° 5407/07, 14/09/2007, citas del voto de los jueces Casás, Conde y Lozano. También la colección *Normas Electorales de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2010.

364. TSJ CABA, Expte. N° 11.756, 23/01/2015.

365. Arts. 23, 24 y 25, Anexo II.

366. Régimen Normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas (BO N° 4483 del 18/09/2014).

367. En este sentido el artículo 84 CCABA rechaza –a diferencia del artículo 76 CN– la posibilidad de la delegación legislativa.

la materia electoral, al autorizarse al Poder Ejecutivo a incorporar tecnologías electrónicas. Se cuestionan asimismo los Decretos reglamentarios N° 441/14<sup>368</sup> y 513/14,<sup>369</sup> de un lado, porque se habría incorporado el “voto electrónico” sin cumplirse con la intervención de la Legislatura, y del otro, porque el diseño del sistema adoptado quebraba la unidad de precandidaturas y candidaturas, al mostrarse en pasos y en dos pantallas, dividiendo la opción del elector, todo ello con exceso reglamentario.

Recordemos que se trata de la denominada “Boleta única electrónica”,<sup>370</sup> que a resultas de este pronunciamiento que comentamos, se implementó en la Ciudad en las elecciones de 2015.<sup>371</sup>

La mayoría –en los votos de los jueces Weinberg, Conde, Ruiz y Lozano– rechazó la demanda, mientras que el juez Casás, en solitario, postuló su procedencia, por considerar inconstitucional la reglamentación del Poder Ejecutivo.

El fallo centra su atención en tres cuestiones que brevemente referiremos:

*a. ¿Delegación prohibida o facultad reglamentaria?*

Los votos que componen la mayoría se extienden sobre el instituto de la delegación legislativa, prohibida en la Constitución de la Ciudad por imperio del artículo 84, para concluir que en el caso no medió tal delegación sino tan sólo una “deslegalización”<sup>372</sup> de las distintas alternativas instrumentales que se faculta al Ejecutivo a adoptar, en el marco de las pautas y principios definidos en la propia ley, que sujeta a su vez a la aprobación y control del propio TSJ, como autoridad de aplicación en la materia.

En lo sustancial, se destaca que la “decisión política” o los “aspectos políticos de la decisión”, de reserva legal en razón de la materia, fueron efectivamente adoptados por la Legislatura, creándose una función administrativa a ejercerse por vía de reglamentación. De allí

368. Arts. 3, 4, 6, 14, 23 y 24.

369. Arts. 1 y 2.

370. El Anexo II de la Ley N° 4894 aprobó el “Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas”.

371. Debe destacarse que por Ley N° 5241, fue suspendida la aplicación del Anexo II de la Ley N° 4894 para las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) previstas en la Ciudad para el 26 de abril de 2015.

372. Tomado de la doctrina española (voto juez Lozano).

que la fórmula “podrá” que adopta el artículo 23 de la mencionada ley, facultando al Poder Ejecutivo a la incorporación de tecnologías electrónicas, supera el test de constitucionalidad.

*b. Tecnologías electrónicas (género) - voto electrónico (especie)*

De otra parte, se hace hincapié en que la reglamentación no importó la adopción del sistema de “voto electrónico”, ya que este abarca todo el proceso electoral, en el sentido de que el elector pierde el control del voto y la autoridad de mesa es sustituida por el sistema informático de que se trate.

Contrariamente a ello, la tecnología adoptada se limita a facilitar el control del escrutinio, que continúa en cabeza de las autoridades de mesa formalmente constituidas. Por lo demás, agregan, aquella innovación implicaría una reforma de la ley vigente (Código electoral nacional adoptado en la Ciudad).

Finalmente, estimaron prematuro pronunciarse sobre el sistema concreto a adoptar, reenviando para ello a la competencia que el propio Tribunal ejercería oportunamente cuando se le presentara a aprobación el sistema escogido, en su carácter de autoridad de aplicación del mismo, conferido por la misma ley.

Para el juez Casás, la distinción que se efectúa entre voto electrónico y tecnologías electrónicas es intrascendente, porque cualquier innovación en ese sentido, según surgía de los debates de la ley y, en particular, de lo sostenido por el propio miembro informante del proyecto, debía ser incorporado al Reglamento Electoral respectivo y sometido para su aprobación por la Legislatura, lo que había sido incumplido por la reglamentación, la cual por ende resultaba, sin más, inconstitucional.

## **Bibliografía**





## Bibliografía

ÁBALOS, María G., “La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿Nuevo sujeto del federalismo argentino?”, en Bidart Campos, Germán y Gil Domínguez, Andrés (dir.), *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

AHARGO, Ana Clara, “Derecho a la salud y discapacidad. La protección de los más vulnerables”, *La Ley DJ 12-06-2013*.

ALFONSÍN, Raúl, “No limitar la autonomía”, diario *Clarín*, pp. 20-21, reproducida por *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° I, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, agosto de 2014.

ALTERINI, Juan Martín y PRESTI, Daniel Agustín, “La Justicia Nacional ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *La Ley 2010-B-976*.

AMMIRATO, Aurelio L., “Buenos Aires, ciudad autónoma (Reflexiones a diez años de la reforma constitucional de 1994)”, *Revista del Régimen de la Administración Pública*, Año XXVII, Separata de la edición N° 316, Buenos Aires, 2005.

ANCAROLA, Gerardo, “Un pronunciamiento justo de la Corte Federal, con interesantes matices”, *La Ley 2005-E-394*.

ARGÜELLO, Jorge, “Transcurridos diez años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es oportuno analizar el impacto que la norma tuvo sobre la ciudad”, en Zaffaroni, Eugenio R. y Guido I. Risso (coord.), *Perplejidades del Constituyente*, Buenos Aires, Ediar, 2006.

\_\_\_\_\_, *Autonomía porteña. El debate de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014.

BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Thompson Reuters La Ley, 2<sup>da</sup> edición actualizada y ampliada, T. II.

BARRA, Rodolfo, “Buenos Aires, sin poder judicial pleno” (diario *Clarín*, nota publicada en la sección opinión del 12 de diciembre de 1994, p. 21), reproducido en *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° 1, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, agosto de 2014.

BASTERRA, Marcela, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2016.

\_\_\_\_\_ “El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad”, *Revista Pensar en Derecho*, N° 8 año 5, Buenos Aires, Eudeba, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2016, p. 9.

\_\_\_\_\_ “El traspaso y la postergada autonomía de la Ciudad”, *Revista Pensar Jusbaire*, año IV, N° 5, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 12 junio de 2017.

BIANCHI, Alberto B., *Control de Constitucionalidad*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 2ª edición, 2002.

BIDART CAMPOS, German J., “Autonomía, Derechos y Políticas Especiales en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

BIELSA, Rafael A. y GRAÑA, Eduardo R., *Poder Judicial y Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1995.

BONEO, Martín F. y JAIME, Juan Cruz, *El Intendente olvidado de Buenos Aires. Biografía de D. Martín Boneo y Villalonga*, Buenos Aires, Letemendía, 2013.

BORJA, Jordi, *La Ciudad Conquistada*, Madrid, Alianza, 2003.

CAFIERO, Antonio, “El consenso no es una cuestión aritmética”, basado en su Discurso del 1º de junio de 1994 en la Convención Constituyente, *Revista Pensar Jusbaire*, año I N° 1, Buenos Aires, agosto de 2014.

CALABRESE, Antonio, “La Ciudad de Buenos Aires no es una provincia ni un Estado”, *Infobae*, 30/01/2017.

CANDA, Fabián O., “Régimen Jurídico de la Actividad de Policía”, en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, Buenos Aires, Ediciones Especiales Servicio Público, Policía y Fomento, 2005.

CARELLA, Alfredo, *La Regulación de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, abril de 1995.

CARNOTA, Walter F., “El principio de la autonomía militante en la constitución porteña de 1996 a veinte años de su dictado”, *ElDial.com*, 05/12/2016.

\_\_\_\_\_, “El difícil camino hacia la vivienda digna (Opciones entre la discapacidad y el presupuesto)”, *La Ley, Sup. Adm.*, Doctrina Judicial, 08/08/2012.

CARRIÓ, Alejandro, *La Corte Suprema y su independencia. Un análisis a través de la historia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996.

CASSAGNE, Juan, “La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada”, *La Ley, Suplemento Actualidad*, 1995.

CAYUSO, Susana G., *Constitución de la Nación Argentina. Claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, Buenos Aires, La Ley, 2009.

CEVASCO, Luis J., “Competencias en disputa ¿Cuestión absurda?”, en *Revista Pensar Jusbaire*, año III, N° 10, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, diciembre de 2016.

CHRISTE, Graciela, *Los derechos sociales en acción. La intersección de los derechos sociales en el Derecho Administrativo*, Buenos Aires, HS Grupo Editorial, 2017.

CICERO, Karina, *Servicios públicos y federalismo. Análisis de una Historia de conflictos y una propuesta de superación*, Buenos Aires, Editorial Eudeba, 2013.

COLAUTTI, Carlos E., “Los intereses del Estado Nacional y el Artículo 129 de la Constitución”, *La Ley*, 1997-C-512.

CONDE, Ana M., “Hacia una autonomía jurisdiccional plena”, *La Ley CABA*-2008-159.

CONTE-GRAND, Julio, “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la visión de su Tribunal Superior de Justicia”, *Revista Pensar Jusbaire*, año II, N° 3, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, marzo de 2015, p. 9.

CORTI, Horacio “Del derecho a la vivienda al derecho a la Ciudad: una perspectiva jurídica sobre el urbanismo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Derecho a la Ciudad: Conquista política y renovación jurídica*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2018.

\_\_\_\_\_ “La causa ‘Mendoza’: la relocalización de las familias y el derecho a una vida digna. Las personas no son cosas”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 4 N° 6, Buenos Aires, diciembre de 2014.

CREO BAY, Horacio D., “La situación jurídica de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, N° 194, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ *Autonomía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 1995.

\_\_\_\_\_ “Cuadernos de Buenos Aires XII – Evolución Urbana de la Ciudad de Buenos Aires (Breve síntesis histórica hasta 1910)”, Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 2<sup>da</sup> ed., 1972.

DANÉ, Laura, *El derecho constitucional a una vivienda digna en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Colección Thesis, Ediciones Régimen de la Administración Pública, 2012.

DE GIOVANNI, Julio, *La Ciudad de Buenos Aires y la nueva Constitución*, Buenos Aires, editorial Ciudad Argentina, 1995.

\_\_\_\_\_ “Algunas reflexiones a diez años de la Constitución porteña, con especial referencia a la creación de su Poder Judicial”, en Zaffaroni, Eugenio R. – Guido I. Risso (coord.), *Perplejidades del Constituyente*, Buenos Aires, editorial Ediar.

\_\_\_\_\_ “La ciudad autónoma necesita una ingeniería constitucional para la reconstrucción de su poder judicial”, en *Revista Justicia en la CABA un modelo en construcción*, ediciones IBAPE, Buenos Aires, 2008.

DÍAZ, Mariana, “La regulación de los juegos de azar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el principio de lealtad federal”, *Revista Jurisprudencia Argentina*, N° IV, 2003.

DROMI, Roberto, *Ciudad y Municipio. Gerenciamiento y gobernabilidad local*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 2007.

DUACASTELLA ARBIZU, Luis E., “El traspaso de la justicia busca la autonomía de la Ciudad”, *Noticias Urbanas*, 19/01/2017.

\_\_\_\_\_ “Apuntes sobre la llamada transferencia de la Justicia Nacional ordinaria a la Ciudad”, *Revista Pensar Jusbairens*, año IV N° 13, Buenos Aires, Editorial Jusbairens, septiembre de 2017.

DUMAIS, Lucía, “El conflicto entre la Ley N° 26993 y la competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de defensa del consumidor, a propósito de la medida cautelar dictada en el marco del proceso “Ministerio Público Fiscal CABA c/ EN s/proceso de conocimiento”, *elDial.com*, Doctrina N° 2086, 05/02/2016.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, editorial Depalma, 1999, T. V.

ENRÍQUEZ, Jorge, “El traspaso de la justicia es otro paso importante para la autonomía plena”, *Revista Pensar Jusbairens*, año II, N° 5, Buenos Aires, Editorial Jusbairens, septiembre de 2015.

\_\_\_\_\_ “Es hora de traspasar la justicia nacional a la Ciudad”, *El Cronista*, 16/01/2017.

FAYT, Carlos S., *La Corte Suprema y la evolución de su jurisprudencia. Leading cases y holdings. Casos trascendentes*, Buenos Aires, La Ley, 2005.

FERREYRA, Raúl G., *La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

\_\_\_\_\_ “Autonomía porteña: un valioso proceso de construcción”, *Revista Pensar Jusbairens*, año II N°, Buenos Aires, Editorial Jusbairens, septiembre de 2015.

\_\_\_\_\_ “Autonomía y sistema de gobierno. Sobre la necesidad, oportunidad y conveniencia de un nuevo momento constituyente en la Ciudad”, *La Ley* 2006-F-1093.

GARCÍA LEMA, Alberto, *Diario “La Nación”*, 06/08/1996.

GAUNA, Juan O., “Poder central y poder local”, *La Ley* 1996-D.

\_\_\_\_\_ “Dos jurisdicciones distintas para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *La Ley* 2001-D.

GELLI, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 4<sup>ta</sup> ed., T. II, 2008.

\_\_\_\_\_ “La Ciudad de Buenos Aires: Una autonomía en construcción”, *La Ley* 2006-F-1028.

GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, “¿Es CASSABA constitucionalmente posible en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?”, *La Ley* 2006-D-200.

\_\_\_\_\_ “Constitución de la ciudad de Buenos Aires: naturaleza y alcances normativos”, *La Ley*.

\_\_\_\_\_ “Estado constitucional de derecho, políticas públicas y derecho de acceso a una vivienda digna”, *La Ley*, 28/05/2012.

GONZÁLEZ, Carlos A., “Otra vuelta de tuerca sobre dos temas urtiantes. El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con el traspaso de la Justicia Nacional a su órbita”, *La Ley* 2000-B-1257.

GORDILLO, Agustín, “*El derecho administrativo de la economía*”, Buenos Aires, ediciones Macchi, 1967.

\_\_\_\_\_ *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2014, capítulo V.

HÄBERLE, Peter, “La Constitución Federal de la Argentina: desde la cultura”, *La Ley, Suplemento Actualidad*, 30/04/2009.

HARO, Ricardo, *La competencia federal*, Buenos Aires, Depalma, 198.

HERNÁNDEZ, Antonio M., *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

\_\_\_\_\_ “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del Federalismo Argentino”, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

IVANEGA, Miriam M., “De nuevo acerca del poder de policía”, *La Ley* 2007-B-344.

KELLY, Elsa, “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires diez años después”, en *Perplejidades del Constituyente*, Zaffaroni, Eugenio R. – Guido I. Risso (coords.), Buenos Aires, editorial Ediar, 2006.

LARRETA, Enrique, *Las Dos Fundaciones de Buenos Aires*, Buenos Aires, editorial Sopena Argentina, 1949.

LONIGRO, Félix, “Extraño federalismo”, *La Ley* 2008-F-1399.

LOSA, Néstor O., *El derecho municipal en la Constitución vigente*, Buenos Aires, editorial Abaco Depalma, 1995.

LOZANO, Luis F., “Transferencia de funciones jurisdiccionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ¿Constituye la Constitución Nacional un obstáculo?”, *La Ley* 1997-B-1446.

MACCHIAVELLI, Lorena F., “El traspaso de las competencias de la Inspección General de Justicia al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, N° 478, 2018.

MÁNTARAS, Pablo, “El alcance de la competencia de la Justicia en lo Contencioso Administrativo y tributario de la Ciudad de Buenos Aires, revisitado. ¿Es el fallo “Fiorito” de la CSJN un aporte fundamental hacia la plena autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en su ámbito jurisdiccional?”, *Revista del Régimen de la Administración Pública*, N° 376.

MARANIELLO, Patricio, “Facultades de legislación y jurisdicción en la Ciudad de Buenos Aires”, *ElDial.com* (DC1F92), 03/08/2015.

MOLINA QUIROGA, Eduardo, “Leyes fundamentales de la justicia de los porteños”, en Moya Domínguez, María Teresa y otros, *Justicia en la CABA un modelo en construcción*, Buenos Aires, ediciones IBAPE, 2008.

MORTIER, Natalia, “Instalación de estructuras soportes de antenas de telefonía móvil en la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, Jurisprudencia agrupada, febrero de 2009.

MUJICA LÁINEZ, Manuel, *Los Porteños II*, Buenos Aires, El Elefante Blanco, 1998.

NEIRA, Paula A., “Prescripción de tributos locales: ¿se agranda la familia?”, *La Ley*, 23/12/2015.

NISSEN, Ricardo A. y ROSSI, Hugo, “Previsible fin de un desatino. Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de la Ley N° 2875 que legisla so-

bre el Registro Público de Comercio y Contralor de Personas Jurídicas de CABA”, *La Ley* 2009-B-114.

OLMOS, Juan M., “La Autonomía es un proceso, pero ya es hora de completar el ciclo histórico”, *Revista Pensar Jusbaires*, año III, N° 10, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, diciembre de 2016.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y provincias*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias-Instituto Nacional de Administración Pública Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

OTEIZA, Mariano J., *Uso de espacio público y privado para antenas*, Librería Editorial Platense, 2009.

PAGANI, Enzo, “El traspaso beneficia a los ciudadanos”, *Revista Pensar Jusbaires*, año IV, N° 11, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, marzo de 2017.

PALACIO DE CAEIRO, Silvia B., “Transferencia de la Justicia Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Deslinde de competencias”, *La Ley* 2003-A-1184.

PAZ, Marta, “A veinte años de la reforma, la ciudad todavía no consiguió ser autónoma”, *Revista Pensar Jusbaires*, año I, N° 2, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, noviembre de 2014.

PEREYRA, Rubén A., “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Revista del Notariado*, edición especial, 143 Aniversario del Colegio de Escribanos N° 896, abril/junio de 2009.

\_\_\_\_\_ “La reforma constitucional de 1994 y la autonomía porteña”, *Revista Pensar Jusbaires*, año I, N° 2, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, noviembre de 2014.

PICASSO, Sebastián, “Acerca del proyecto de traspaso de la justicia nacional al ámbito de la ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2003-A, 24/11/2016.

PIERINI, Alicia, “El valor de los acuerdos. La política de la Grandeza”, Palabras preliminares en “Autonomía porteña. El debate de la Convención Nacional Constituyente de 1994”, Buenos Aires, Editorial Jusbaires, 2014.



PRESTI, Daniel, “Avanzando con la autonomía”, *Revista Pensar Jusbaire*, año IV, N° 11 Buenos Aires, Editorial Jusbaire, marzo de 2017.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1996.

RECALDE, María Cecilia, “CASSABA y la inseguridad jurídica de los abogados de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2007-D-148.

REIRIZ, Graciela, “El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la con la jurisdicción originaria de la CSJN”, ponencia presentada en el marco de la conferencia inaugural de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad, Centro Cultural San Martín el 4 de agosto de 2004.

REYNOSO, Darío E., “Autonomía, justicia y transferencia, un desafío a las políticas públicas”, *Revista Pensar Jusbaire*, año III, N° 10, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, diciembre de 2016.

\_\_\_\_\_ “Comenzando a desandar un camino inexorable”, *Info-bae*, 07/02/2017.

\_\_\_\_\_ “Transferencia de la justicia y resistencia cultural”, *Ámbito Financiero*, 21/02/2017.

\_\_\_\_\_ “El fallo “Freyre” y el control de constitucionalidad del Código Civil por parte de los jueces locales”, *Revista ADA Ciudad*, Buenos Aires, N° 3, 01/09/2010.

RISSO, Guido I., “Otra vez Buenos Aires, la niña rebelde. En torno al conflicto positivo de competencias entre la jurisdicción porteña y la federal”, *La Ley* 2003-E-476.

RODRÍGUEZ, Jesús, “Fin de la marginación y exclusión de los derechos políticos para los porteños”, en *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° 1, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, agosto de 2014.

ROMERO, José Luis, *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2<sup>da</sup> ed., 2004.

RONCERO, Javier, “El traspaso de la justicia y la autonomía porteña”, *Télam*, 10/05/2016.

ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2<sup>da</sup> ed., 2001, T. IV.

\_\_\_\_\_ “Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2000-E-165.

SABATO, Hilda, *Buenos Aires en armas. La revolución de 1880*, Buenos Aires, Siglo veintiuno, 2008.

SABSAY, Daniel y ONAINDIA, José M, *La Constitución de los porteños*, Buenos Aires, Errepar, 1995.

\_\_\_\_\_ “Principios fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución porteña”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición Comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2016.

\_\_\_\_\_ “La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, *La Ley* 2006-D-280.

SACRISTÁN, Estela B., “La Ciudad de Buenos Aires como delegataria de poderes de la Nación (A propósito de los controles sobre una empresa estatal)”, *La Ley* 2007-C-141.

SALVATELLI, Ana, *Facultades de jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires: la autonomía negada*, Buenos Aires, Eudeba, 2009.

\_\_\_\_\_ “Perfiles de la autonomía de la CABA en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, un lustro después” en AA. VV. *Centro de Formación Judicial 15 años del centro de formación judicial*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014.

\_\_\_\_\_ “Personal contratado de la Administración Pública: indicios de una jurisprudencia que se consolida” *Revista del Régimen de la Administración Pública*, N° 305.

\_\_\_\_\_ “La Responsabilidad del Estado por el uso de armas de fuego reglamentarias bajo situación de estado policial”, *Revista Régimen de la Administración Pública*, Colección Thesis, Buenos Aires, 2012, Capítulo I.

\_\_\_\_\_ *Las comunas porteñas*, Publicación del Instituto Buenos Aires de Planeamiento Estratégico (IBAPE), Buenos Aires, 2011.

\_\_\_\_\_ “Participación necesaria y procedimiento de audiencia pública (acerca del fallo que suspende la última convocatoria)” (en comentario al fallo del Juzg. Nac. en lo Cont. Adm. Fed. N° 3, “Unión de Usuarios y Consumidores y otros c/ EN –M° de Economía e Infraestructura– Resol. N° 20/02 s/ amparo proceso sumarísimo (Art. 321 inc/ 2 CPCyC), 24/0/02 y ampliación de fecha 14/11/02”), en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, N° 290.

\_\_\_\_\_ “Audiencias públicas en el ámbito de la CABA: Garantías en juego”, en *Errejus*, Temas de Derecho Administrativo, julio de 2018, en prensa.

\_\_\_\_\_ “Las Comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa”, en Basterra, Marcela (Directora) *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición Comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

\_\_\_\_\_ “Control Judicial de los Procedimientos Electorales” en AA. VV., *Control Público y acceso a la Justicia. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Facultad de Derecho*, Buenos Aires, Ediciones Astrea, Colección Régimen de la Administración Pública, 2016, T. 2.

\_\_\_\_\_ “Traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, Columna de opinión, 29/03/2016.

SARCIAT, Alberto D., “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la necesidad de modificar la Ley Cafiero”, *Revista ADA Ciudad*, N° 2, 01/09/2008.

SCHEIBLER, Guillermo, “Las Comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa”, en Basterra, Marcela (dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

SCHINELLI, Guillermo, *Reseña histórico constitucional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Universitas, 2007.

SEIJAS, Gabriela, “Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley, Suplemento Actualidad*, 15/03/2012.

SOLER, Analía, “La situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con relación a la competencia originaria de la CSJN”, en AA. VV., *15 Años del Centro de Formación Judicial*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014.

SORIA, Daniel F., Consideraciones jurídicas generales sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Revista del Régimen de la Administración Pública RAP*, Ediciones Especiales *Administración local y Derecho*, N° 27, Buenos Aires, 2008.

VALDÉS, Eduardo, “Los porteños no somos secesionistas. Nos exigimos tener una visión federal”, *Revista Pensar Jusbaire*, año I, N° 1, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, agosto de 2014.

VANOSSI, Reynaldo, “El artículo 32 de la Constitución nacional y la autonomía porteña”, *La Ley* 2013-F-799.

VÁZQUEZ, Marcelo P., “Respeto a la Constitución de eso se trata”, *Infobae*, 04/02/2017.

VILCHES, Gabriel “El traspaso de competencias de la justicia ordinaria de la Capital Ciudad Autónoma. Aspectos legales y económicos”, *La Ley Sup. Act.*, 21/08/2014.

VÍTOLO, Alfredo M., “Luces y sombras en la nueva Constitución”, en Cassagne, Juan Carlos (dir.), *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

VIVO, Gustavo A. “La Ciudad de Buenos Aires y la Competencia Originaria de la Corte”, *La Ley*, 12/03/2008.

ZAFFARONI, Eugenio, “Por qué no el parlamentarismo”, en Zaffaroni, Raúl E. y Risso, Guido I. (coord.), *Perplejidades del Constituyente*, Buenos Aires, Ediar.

ZBAR, Agustín, “Alcances y Limitaciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *La Ley* 1997-E-714.

\_\_\_\_\_ “La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 2006-F-1016.

## Jurisprudencia

### Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fallos CSJN: 148:215, “Don Alberto Iribarne, apoderado del Partido Socialista, interpone recurso de queja c/ la Junta Electoral de la Capital”.

Fallos CSJN: 312:326 “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”.

Fallos CSJN: 320:85, “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29-3-97”, 07/05/1997.

Fallos CSJN: 320:2701, “Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires c/ Empresa Nacional de Correos y Telégrafos”, 10/12/1997.

Fallos CSJN: 321:725, “Metrovías SA c/ Tiferes, Santiago Mario s/ lanzamiento Ley 17.091”, 07/04/1998.

Fallos CSJN: 322:1142, “Dandolo, Esperanza Patricia s/infracción decreto – ley 6618/57”, 31/05/1999.

Fallos CSJN: 322:2856, “Cincunegui, Juan Bautista c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad”, 18/11/1999.

Fallos CSJN, “Expreso Río Paraná SRL c/ Buenos Aires, provincia de s/acción declarativa”, 07/03/2000.

Fallos CSJN: 323:1199, “Fisco Nacional (A.F.I.P. – D.G.I.) s/ pedido de avocación”, 16/05/2000.

Fallos CSJN: 323:3284, “Niella, Reinaldo c/Gobierno de la Ciudad s/acción declarativa – Artículo 322 CPCC”, 24/10/2000.

Fallos CSJN: 323:3991, “Rodríguez, Héctor y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios”, 05/12/2000.

Fallos CSJN: 324:1829 “Pereyra Herling, Amílcar Gustavo s/ infr. decreto-ley 6618/57”, 05/06/2001.

Fallos CSJN: 324:2338, “GCBA c/Parra, Gabriel s/ejecución fiscal”, 09/08/2001.

Fallos CSJN: 325:1520, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Soto, Alberto Sabino”, 27/06/2002.

Fallos CSJN: 325:3413, “Auditoría Educativa Diálogos S.R.L. c/ Instituto Municipal de Obra Social s/ cobro de pesos”, 12/12/2002, publicado asimismo en *La Ley* 2003-C-179.

Fallos CSJN: 326:1481, “Partido Justicialista Distrito Capital Federal s/ acción declarativa de certeza”, 29/04/2003.

Fallos CSJN: 326:1663, “María Justina c/ Hospital General de Agudos Dr. T. Álvarez y otros s/ daños y perjuicios - resp. prof. médicos y aux. – sumario”, 27/05/2003.

Fallos CSJN: 326:2479, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la Provincia del s/ejecución fiscal”, 05/08/2003.

Fallos CSJN: 326:3122, “Currao, Carmen Alcira c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ accidente – acción Civil”, 26/08/2003.

Fallos CSJN: 326:3669, “Alicia Olivera – Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción meramente declarativa (Artículo 237 CCAYT)”, 23/09/2003.

Fallos CSJN: 326:3899, “Filcrosa S.A. s/ quiebra s/ incidente de verificación de Municipalidad de Avellaneda”, 30/09/2003.

Fallos CSJN: 326:4352, “Muchnik, Eleonor Esther y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ex MCBA) s/ cobro de sumas de dinero – sumario”, 28/10/2003.

Fallos CSJN: 326:4778, “Sa, Edgardo Jesús Gonzalo c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ despido”, 02/12/2003.

Fallos CSJN: 327:1128. “Rogust S.A. c/ Lanespede S.A. y otros s/ daños y perjuicios”, 15/04/2004.

Fallos CSJN: 327:2357, “GCBA c/ Estado Nacional (Dirección General Impositiva s/ ejecución fiscal”, 15/06/04.

Fallos CSJN: 327:2536, “GCBA c/ Ferrocarriles Argentinos Bartolomé Mitre s/ ejecución fiscal”, 24/06/2004.

Fallos CSJN: 327:2773, “Lotártaro, María Laura c/ OSCBA (Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires) y otros s/ amparo (Artículo 14 CCABA)”, 29/06/2004.

Fallos CSJN: 327:2950, “GCBA c/Obra Social del Ministerio de Educación s/ejecución fiscal”, 06/07/2004.

Fallos CSJN: 327:2950, “Mondragón, Jesús c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa”, 13/07/2004.

Fallos CSJN: 327:4768, “Aguas Argentinas SA c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa”, 02/11/2004.

Fallos CSJN: 327:4905, “Alimena, Atilio Domingo c/ PEN - Decreto N° 494/01 s/ amparo Ley N° 16.986”, 16/11/2004.

Fallos CSJN: 327:5254, “GCBA c/Propietario del Inmueble Av. Scalabrini Ortiz 1350 s/proceso de ejecución”, 23/11/2004.

Fallos CSJN: 328:1825, “Asociación de Teleradiodifusoras Argentina y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, 07/06/2005.

Fallos CSJN: 328:2716, “Metrovías SA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “Asociación Vecinal Belgrano c/ Manuel Belgrano y otro c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/amparo”, 28/07/2005.

Fallos CSJN: 328:3179 “Fundación Acceso Ya c/ propietario, concesionario, inquilino y/u ocupante de Net City y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)”, 23/08/2005.

Fallos CSJN: 329:759, “Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/daños y perjuicios”, 21/03/2006.

Fallos CSJN: 329:1385, “Rizzo, Jorge Gabriel y otros c/EN – M° de Trabajo y otros s/acción meramente declarativa con medida cautelar adjunta”, 03/05/2006.

Fallos CSJN: 329:2316, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, 20/06/2006.

-Dictámen de la Procuración General de la Nación, “Jara, Luis Reynaldo c/GCBA s/daños y perjuicios” (Comp. C 853 XLII Com) del 10/10/2006.

Fallos CSJN: 329:4542, “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Secretaría de Comunicaciones – resol. 2926/99 s/amparo Ley 16.986”, 31/10/2006.

Fallos CSJN: 329:5438, “Jaime, Gustavo Alejandro c/ Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado”, 28/11/2006.

Fallos CSJN: 330:1587, “Dr. Ricardo Monner Sanz c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otros s/otros procesos incidentales”, 10/04/2007.

Fallos CSJN, “Cons. de Prop. Montiel 3953/75 2 de Abril 6751/99/6833 c/ Comisión Municipal de la Vivienda y otro”, 05/06/2007.

Fallos CSJN, 330:4682, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Entre Ríos, Provincia de s/cobro de pesos”, 30/10/2007.

Fallos CSJN: 330:5279, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Tierra del Fuego, Provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos”, 18/12/2007.

Fallos CSJN, “Fiorito, Omar Horacio y otro c/ Buchbinder, Marcos y otros s/ daños y perjuicios - resp. prof. médicos y aux. – ordinario”, 11/03/2008.

Fallos CSJN: 331:1004, “Correo Oficial de la República Argentina SA c/GCBA s/otras causas con tratamiento directo ate la Cámara de Apel.”, 29/04/2008.

Fallos CSJN: 331:1622, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, 08/07/2008.

Fallos CSJN, “GCBA c/Obra Social de la Policía Federal Argentina s/Proceso de conocimiento”, 18/11/2008.

Fallos CSJN, “Molinos Río de la Plata SA y otra c/Misiones, provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 29/12/2008.

Fallos CSJN: 332:111 “Halabi, Ernesto c/ PEN – Ley N° 26873 Dto. 1563/04 s/Amparo Ley 16.986”, 24/02/2009.

Fallos CSJN, “Centurión, mariano Daniel s/Provincia ART s/ordinario”, 03/03/2009.

Fallos CSJN: 332:616 “Casa Casmma S.R.L. s/concurso preventivo s/ incidente de verificación tardía promovido por Municipalidad de La Matanza”, 26/03/2009.

Fallos CSJN: 332:2108, “Municipalidad de Resistencia c/Lubricom SRL s/ejecución fiscal”, 08/09/2009.



Fallos CSJN, “Consortio de Propietarios calle República Árabe Siria 3243 c/GCBA s/amparo” (C/ 632 XLV Com.), 23/09/2009.

Fallos CSJN: 332:2595, “Styma, Dirk c/Metrovías SA s/amparo”, 16/11/2009.

Fallos CSJN, “Dobal, María Victoria c/ GCBA y otros s/daños y perjuicios (excepto resp. médica)” (C/ N° 662 XLIV), 09/03/2010.

Fallos CSJN: 333:595, “Santiago Zanni y Claudio Kloher”, 04/05/2010.

Fallos CSJN, “El Práctico S.A. c/ Córdoba, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 24/05/2011.

Fallos CSJN: 333:2055 “Fiscalía General Cámara Nac/ Apel. Comercial c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/proceso de conocimiento”, 26/10/2010.

Fallos CSJN, “Argenova S.A. c/Santa Cruz, Provincia de s/ acción declarativa”, 14/12/2010.

Fallos CSJN, “L., E.R. c/ B., D. A. y otro”, 27/09/2011, publicado en *La Ley* (AR/JUR/52596/2011) y *La Ley* 2011-E-574.

Fallos CSJN: 334:1123 “Giachino, Luis Alberto y otro c/ Estado Nacional - Dirección General de Sanidad de Fronteras y Terminales de Transporte y otros”, 18/10/2011.

Fallos CSJN: 334:1458, “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”, 29/11/2011.

Fallos CSJN, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Bottoni, Julio Heriberto s/ejecución fiscal – radicación de vehículos”, 06/12/2011, publicado en *La Ley Online* (AR/JUR/85269/2011).

Fallos CSJN: 335:6, “Baudean, Ricardo s/quiebra”, 07/02/2012. En remisión a los fundamentos de la Procuradora Fiscal.

Fallos CSJN: 335:1728, “Olmos, Juan Manuel y otro s/formula denuncia”, 11/09/2012.

Fallos CSJN, “Colgate Palmolive Argentina SA y otros c/Buenos Aires, provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 01/10/2013.

Fallos CSJN, “Romero, Carina Noemí c/GCBA y otros s/daños y perjuicios – responsabilidad de profesionales médicos y auxiliares”, 10/12/2013.

Fallos CSJN, “Insaurralde, Luis Ernesto c/ Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/acción de amparo”, C/ 578.XLIX.COM, 01/04/2014.

Fallos CSJN: 337:858, “NSS S.A. c/ GCBA s/ proceso de conocimiento”, 15/07/2014, publicado también en *La Ley Online* (AR/JUR/41494/2014).

Fallos CSJN, “GCBA c/Dirección de Obra Social de la UBA (DOSUBA) s/ ejecución fiscal” (CSJ 3028/2014), del 17/03/2015.

Fallos CSJN: 338:435, “ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial”, 02/06/2015.

Fallos CSJN, “Reckitt Benckiser Argentina S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 05/08/2014.

Fallos CSJN: 338:1339, “Casino de Buenos Aires y otro c/ Estado Nacional - Dto. 1153/03 y otros Y OTRO s/proceso de conocimiento”, 24/11/2015.

Fallos CSJN, “Logística La Serenísima SA y Otros c/Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, 09/12/2015.

Fallos CSJN: 338:1517, “Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus”, 09/12/2015.

Fallos CSJN: 339:1077 “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, 18/08/2016.

Fallos CSJN, “N.N. y otros s/averiguación de delito –damnificado: Nisman Alberto y otros”, 20/09/2016.

Fallos CSJN, “Valor, Norma Marcelina y otros c/Fundación Médica de Mar del Plata y otros s/daños y perjuicios”, 13/06/2017.

Fallos CSJN: 341:32, “Mizrahi, Daniel Fernando c/Empresa Distribuidora Sur SA EDESUR s/otros procesos especiales”, 06/02/2018.

Fallos CSJN, “José Marmol 824 (ocupantes de la finca) s/incidente de incompetencia”, 12/06/2018.

Fallos CSJN, “OS-Ostep c/Colegio San Ignacio de Loyola SRL s/ cobro de aportes o contribuciones”, 10/07/2018.

## Tribunal Superior de Justicia CABA

TSJ CABA, “Leloir de Lanús, Amelia c/GCBA s/Inconstitucionalidad”, Expte. N° 164/1999, 20/12/99.

TSJ CABA “GCBA c/Soto, Alberto Sabino s/Recurso de queja s/Sumarísimo”, Expte. N° 726/2000, 21/03/2001.

TSJ CABA, “Express Rent a Car S.A. y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 1222/01, 16/06/2002.

TSJ CABA “Unión Transitoria SA y otros c/ GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 1268/01, 17/07/2002.

TSJ CABA, “Partido Compromiso para el Cambio s/Incidente de competencia”, Expte. N° 2208/03, 10/04/2003.

TSJ CABA “Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires c/ DGR (resol. 1181/DGR/00) s/ recurso de apelación judicial c/ decisiones de DGR (art. 114, CFCBA)”, Expte. N° 2192/03, 17/11/2003.

TSJ CABA, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado” en “GCBA c/Sr. Propietario s/ejecución fiscal”, Expte. N° 3374/04, 18/05/2005.

TSJ CABA, “Asociación por los Derechos Civiles (ACD) c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Expte. N° 4172/05, 09/08/2006.

TSJ CABA “Jockey Club Argentino s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “GCBA c/Jockey Club Argentino s/ejecución fiscal – otros”, Expte. N° 4590/06, 13/09/2006.

TSJ CABA “Correo Oficial de la República Argentina SA s/inf. Falta de habilitación y otros”, Expte. N° 4808/06, 20/12/2006.

TSJ CABA “Abriata, Alberto Luis s/inf. Art. 89 CC s/denuncia”, Expte. N° 5407/07, 14/09/2007.

TSJ CABA “Administración General de Puertos c/GCBA s/recurso de apel. Jud. c/decis. DGR (art. 114 Cod. Fisc/) s/recurso de apelación ordinario concedido” y sus acumulados Exptes. N° 5372/07, 5250/07 y 5374/07, fallo del 20/02/2008.

TSJ CABA, “Hipódromo Argentino de Palermo SA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Hipódromo Argentino de Palermo SA s/inf. Art. 9.1.1., obstrucción de inspección”, Expte. N° 6258/08, 10/06/2009.

TSJ CABA, “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCA-BA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 6754/09.

TSJ CABA, “GCBA y otros s/ otros procesos incidentales s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 9988/13, 13/06/2014.

TSJ CABA, “Fornaguera Sempe, Sara Stella y otros c/ GCBA s/ otras demandas contra la Aut. Administrativa s/ recurso de inconstitucionalidad conCedido”, Expte. N° 11148/14, 23/10/2015.

## Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal

Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, “Incidente N° 1 - Actor: “Ministerio Público Fiscal CABA Demandado: EN- s/Inc/ apelación“, Causa N° 75667/2014, 01/09/2015.

## Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario CABA

Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala III, “Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ A.G.M. Argentina S.A.”, 09/03/2015.

Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala III, “GCBA c/ Ticketek Argentina S.A. s/ ej. Fisc/ — ing. Brutos convenio multilateral”, 09/04/2015.

## Juzgados de Primera Instancia CABA

Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario, N° 15, “Freyre Alejandro c/GCBA –sobre amparo”, Expte. N° 34.292/09, 10/11/2009.