



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, *Cuatro de abril de 2019.* -

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fojas 5/8 se presenta ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 24 la apoderada del Gobierno de dicha ciudad e inicia juicio ejecutivo contra la Provincia de Córdoba (Ministerio de Salud) para el cobro de \$ 205.535,01 más intereses, costos y costas. Manifiesta que el título ejecutivo que pretende ejecutar consiste en el certificado de deuda n° 730 emitido de acuerdo con la ley local 2808 (art. 5°) por la Dirección Legal y Técnica del Ministerio de Salud local. La deuda documentada en el certificado mencionado se originó por la prestación de servicios médicos en nosocomios del Gobierno de la Ciudad a beneficiarios derivados por la Provincia de Córdoba.

A fs. 16 el juez interviniente intima a la Provincia de Córdoba al pago de la suma demandada, más el 30% estimado provisionalmente en concepto de intereses y costas, o a oponer excepciones en el mismo plazo, bajo apercibimiento de llevar adelante la ejecución.

A fs. 26 se presenta el Procurador del Tesoro de la Provincia de Córdoba y opone, en primer término, excepción de incompetencia. Alega que, como estado autónomo, la provincia no puede ser sometida a los tribunales locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, niega la existencia y legitimidad de la deuda reclamada y opone las excepciones de inhabilidad de título y falta de legitimación pasiva.

En cuanto al tribunal competente, sostiene que el caso corresponde o bien a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o bien a los jueces locales de la Provincia de Córdoba, pero en ningún caso a la jurisdicción de los tribunales de la Ciudad Autónoma. De todas maneras, expresa que la posición de la provincia demandada es que, sin desconocer la existencia del precedente "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de" (Fallos: 330:5279), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reviste la condición de aforada a la competencia originaria reglada por los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

La actora, a fs. 36/38, se opone a la procedencia de la excepción de incompetencia. Expresa que el objeto del presente proceso es una cuestión de derecho público local que en modo alguno puede válidamente someterse a otra jurisdicción que no sea la de la Ciudad de Buenos Aires, pues si se lo hiciese se violaría lo dispuesto por el artículo 129 de la Constitución Nacional.

A fs. 75, la jueza del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 24 declara su incompetencia para entender en las presentes actuaciones y ordena su remisión a esta Corte Suprema de Justicia de la Nación. Como fundamento de su decisión, entre otras consideraciones, expresa que el tratamiento por esta Corte Suprema de la presente causa es la única manera de armonizar las prerrogativas jurisdiccionales de las que gozan tanto las provincias como la Ciudad de Buenos Aires.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

2°) Que en atención a los términos en que la jueza de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires remitió la causa, y a que cada uno de los estados que son parte actora y demandada han reclamado que el caso corresponde a su propia jurisdicción local o, en todo caso, de acuerdo con el planteo de la Provincia de Córdoba, a la competencia originaria de esta Corte, corresponde decidir la cuestión.

3°) Que a partir de la reforma del año 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquirió un nuevo estatus constitucional que se expresó en el art. 129 de la Constitución Nacional reformada en cuanto establece que “[1]a 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” (el subrayado es añadido).

4°) Que, en 2007, esta Corte resolvió que la Ciudad Autónoma no tiene el mismo derecho que las provincias a la competencia originaria de la Corte Suprema en la causa “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de” (Fallos: 330:5279).

Los fundamentos centrales para llegar a esta conclusión fueron dos: un argumento según el cual -conforme a la letra de la Constitución Nacional- la Ciudad Autónoma "no es una provincia argentina y que, por ende, no le corresponden las prerrogativas que la Ley Suprema reconoce únicamente a dichos estados locales de litigar [...] en la instancia originaria de esta sede". Desde esta perspectiva, se sostuvo que admitir la competencia originaria por el hecho de que sea parte la Ciudad Autónoma implicaría una equiparación entre dicho estado y las provincias, y por esta vía, una ampliación de la competencia originaria de la Corte (considerando 7º, segundo párrafo). El segundo fundamento empleado en el citado caso, fallado en 2007, fue que el régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción garantizado por el art. 129 de la Constitución Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no constituía un impedimento para que dicho estado no pudiera ser sometido a la jurisdicción de los tribunales locales de alguna provincia, en el caso, los tribunales de la Provincia de Tierra del Fuego (considerando 7º, primer párrafo).

5º) Que sin perjuicio de lo resuelto, la Corte sostuvo que no correspondía "*en esta oportunidad*" abrir juicio sobre la extensión del reconocimiento a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades propias de jurisdicción (considerando 7º, primer párrafo).

6º) Que este Tribunal tiene dicho que no obstante que sus decisiones se circunscriben a los procesos concretos que son sometidos a su conocimiento, la autoridad institucional de sus precedentes, fundada en la condición de intérprete supremo de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Constitución Nacional, da lugar a que en oportunidad de fallar casos sustancialmente análogos sus conclusiones sean debidamente consideradas y consecuentemente seguidas tanto por esta misma Corte como por los tribunales inferiores; y cuando de las modalidades del supuesto a fallarse no resulta de manera clara el error y la inconveniencia de las decisiones ya recaídas sobre la cuestión legal objeto del pleito, la solución del mismo debe buscarse en la doctrina de los referidos precedentes (Fallos: 339:1077; 341:570 y sus citas).

En esta oportunidad se presenta uno de los supuestos excepcionales que exige que esta Corte modifique la doctrina de un precedente. En efecto, a la luz del caso "Nisman" (Fallos: 339:1342), se operó un cambio tal en los principios que informaron los fundamentos del precedente "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de" (Fallos: 330:5279) que se impone la revisión de este último.

7°) Que en "Nisman" (Fallos: 339:1342) este Tribunal decidió que los jueces nacionales con asiento en la CABA no son equiparables a los jueces federales a los efectos de declarar la admisibilidad del recurso extraordinario cuando media denegación del fuero federal. Al hacerlo puso de manifiesto 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" ("Nisman", Fallos: 339:1342, cfr. considerando 5°).

En virtud de esta crucial determinación, reconoció que las limitaciones jurisdiccionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son producto de una situación de hecho -la inexistencia de un poder judicial local que pudiera juzgar todas las causas regidas por los códigos nacionales del art. 75, inciso 12 de la Constitución Nacional-, que no debe perdurar en el tiempo. Por implicación, esta Corte reconoció en "Nisman" que la Ciudad de Buenos Aires tiene una aptitud semejante a la de las provincias argentinas para ejercer plenamente la jurisdicción y, con ello, para realizar la autonomía que le fuera concedida por el art. 129 de la Constitución.

8°) Que en la misma orientación, en el caso "José Marmol" (Fallos: 341:611), sostuvo que, dadas las competencias federal y ordinaria de los tribunales involucrados, los conflictos de competencia suscitados entre los magistrados nacionales ordinarios y los magistrados federales con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían ser resueltos por este Tribunal (considerandos 4° y 5°).

9°) Que lo sostenido en el precedente "Nisman" exige reexaminar el modo de coordinar la plena autonomía jurisdiccional porteña con la prerrogativa de las provincias como aforadas a la competencia originaria de esta Corte Suprema.

10) Que en este punto cabe resaltar que los criterios interpretativos usuales referidos a la apertura de la jurisdicción originaria en los términos del art. 117 de la Constitución Nacional fueron creados por esta Corte en un tiempo anterior a 1994 y a la adopción del precedente "Nisman". Es



Corte Suprema de Justicia de la Nación

decir, cuando la única autonomía de gobierno que debía resguardarse era la reservada para las provincias en el art. 121 de la Constitución.

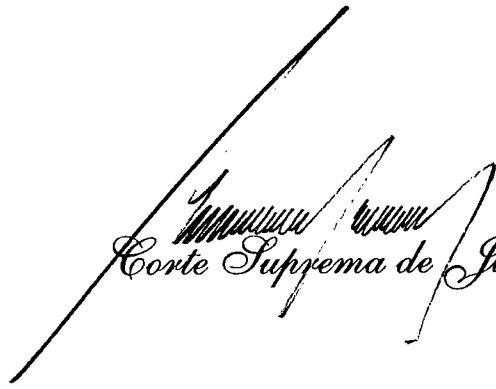
Esos cánones respondían entonces a garantizar un orden institucional que excluía a la ciudad de Buenos Aires como participante del diálogo federal. El diseño de la Constitución de 1853 -con las modificaciones introducidas en 1860-, establecía la naturaleza federal de la capital de la nación (art. 3°) y la consecuente facultad del Congreso Nacional para dictar la "legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación" (art. 67, inc. 27). Sin régimen de autogobierno previsto para la Ciudad capital, el Congreso Nacional oficiaría en su ámbito de legislador local, el Presidente designaría al intendente municipal, y el Poder Judicial quedaría igualmente dentro de la órbita de gestión nacional.

11) Que el diseño alcanzado por la Constitución histórica intenta en esos términos ordenar uno de los conflictos más arduos que enfrentó la organización del Estado argentino, referido al rol de Buenos Aires en la conformación de un estado integrado. La *cuestión capital* explica en grandísima medida los enfrentamientos que por décadas sucedieron tras la declaración de la independencia e incluso el diseño federal de la Constitución Nacional de 1853/60.

Ya en 1826, Bernardino Rivadavia como presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata plantea resolverla mediante la llamada *Ley de Capital*. Por su intermedio el

Congreso General Constituyente establece la drástica solución de sujetar a la ciudad y un área circundante a la jurisdicción del Presidente y del Congreso Nacional y ordenaba en el resto del territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires la organización "por ley especial [de] una provincia" (ley del 4 de marzo de 1826, arts. 1, 6 y 7). Ello deriva en la renuncia del gobernador Gregorio de Las Heras y en la disolución de la Sala de Representantes de la provincia. El convulsionado mapa político nacional culmina en el fracaso del proceso ratificatorio por las provincias de la Constitución unitaria de 1826, pone un término al gobierno de Rivadavia y con él a su radical proyecto de federalización de Buenos Aires. Se desdibuja entonces la posibilidad de unificación nacional; el Congreso y el Gobierno Nacional quedan disueltos en 1827 y la renacida provincia de Buenos Aires queda a cargo de todo lo concerniente a la Guerra Nacional y Relaciones Exteriores de las restantes provincias.

Tras la caída del gobierno de Juan Manuel de Rosas, las provincias firman el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos en 1852 destinado a "sancionar la constitución política que regularice las relaciones que deben existir entre todos los pueblos argentinos". Aunque el gobernador Vicente López y Planes lo hace en nombre de la Provincia de Buenos Aires, el triunfo de la revolución del 11 de septiembre en la ciudad implica la prevalencia de la corriente aislacionista de Bartolomé Mitre, Dalmasio Vélez Sarsfield y Valentín Alsina. Bajo su influjo, la Sala de Representantes porteña no avala el acuerdo, ni admite el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

envío de representantes a la Convención Constituyente de Santa Fe.

Las restantes provincias reunidas en la asamblea constituyente establecen de todos modos a la ciudad de Buenos Aires como "capital de la Confederación" y al Presidente de la Nación como "jefe inmediato y local de la Capital de la Confederación" en los arts. 3° y 83, inc. 3° de la Constitución de 1853. Decisión inadmisibles para la dirigencia porteña, Buenos Aires concreta la secesión y se excluye por más de un lustro del proceso de unificación nacional. La constitución bonaerense de 1854 cristaliza un país dividido en dos estados soberanos.

En 1859 el Pacto de San José de Flores por el cual "Buenos Aires se declara parte integrante de la Confederación Argentina" establece el marco jurídico-político de la reunificación (art. 1°). La convención nacional constituyente de 1860 resuelve eliminar la mención de Buenos Aires en el art. 3°, y deriva la *cuestión capital* a una ley del congreso.

Es decir, aun cuando la unidad nacional toma forma, el estatus de la ciudad de Buenos Aires en el marco de la organización federal permanece abierta en el centro del debate político, sin solución a la luz del nuevo orden constitucional. En procura de una salida transitoria, la *Ley de Compromiso* establece en 1862 -por el plazo de 5 años ofrecido por la legislatura de la provincia- la residencia de las autoridades nacionales en la ciudad hasta que el Congreso establezca la capital permanente de la Nación (art. 1°).

Al término de ese plazo el estatus jurídico de la ciudad queda nuevamente en suspenso. Por tres veces -en 1868, en 1869 y en 1873- el Congreso Nacional declara a Rosario capital de la república; en 1871 elige a la ciudad de Villa María, en la Provincia de Córdoba. Todas esas leyes serán vetadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Mitre rechaza la primera y Sarmiento las restantes. Al fundar su veto de la ley de 1869 expresa este último gravemente que "la cuestión sobre Capital es la que mayores dificultades presenta todavía en la organización constitucional de la República Argentina, como que de su solución depende todo un sistema político de unión y engrandecimiento nacional".

Recién en 1880, tras cruentos enfrentamientos armados que culminan con la derrota de las tropas porteñas del gobernador Tejedor a manos del ejército nacional, se dicta la *Ley de Federalización* que declara al municipio de la ciudad de Buenos Aires "capital de la república" (art. 1º, ley 1029). En atención a dicha ley, la legislatura de la Provincia de Buenos Aires cedió el territorio del municipio de la Ciudad de Buenos Aires (ley 1355 y sus ampliaciones). A partir de entonces, se dio inicio a una nueva etapa en la que la ciudad de Buenos Aires se erigió en una municipalidad *sui generis* con un intendente que sería elegido por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado, un concejo deliberante con delimitadas facultades legislativas, y con la ya constitucionalmente garantizada representación en la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Nación (confr. arts. 32, 33 y 42 de la Constitución de 1853 y arts. 37 y 46 de la Constitución de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

1853/60, y leyes nacionales 1260 de 1882 sobre la Organización de la Municipalidad de la Capital, 5098 de 1905, y 19.987 de 1972). En estos términos se fue conformando la construcción política que supuso formular una adecuación institucional para mantener la unidad nacional. Como se advierte, este equilibrio reposó justamente en la ausencia de la ciudad como participante del diálogo federal.

12) Que en el contexto descripto la reforma de 1994 no solamente introduce a la ciudad como un actor autónomo del sistema federal sino que al hacerlo modifica radicalmente la histórica premisa según la cual la unión nacional requería suspender la participación de la ciudad como sujeto autónomo.

En efecto, el artículo 129 citado fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994, reconociendo a la Ciudad de Buenos Aires el *status* de "ciudad constitucional federada".

Es ciudad, por sus características demográficas. Es ciudad constitucional, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincia. Y es ciudad constitucional federada, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de "existencia necesaria" o "inexorables", cuya identificación y regulación -o la previsión de su regulación- obra en la propia Ley Fundamental (el Estado Nacional, las provincias, los municipios de provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires),

como los de "existencia posible" o "eventuales", aquellos cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones).

Así, la reforma constitucional de 1994 dota a la ciudad de autonomía "de legislación y jurisdicción", y por esta vía la incluye en el diálogo federal. La Constitución modificada, por ejemplo, prevé la distribución de recursos de la coparticipación impositiva con la ciudad (art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional) o la posibilidad de la intervención federal en su territorio para garantizar la forma republicana de gobierno (art. 75, inc. 31). Esa reforma le reconoce la fundamental atribución de dictarse un "estatuto organizativo de sus instituciones" (art. 129 de la Constitución Nacional) que cumple la función de una Constitución, tal como sería posteriormente denominada por la Convención Constituyente de la ciudad. De esa manera, la Constitución Nacional de 1994 transforma radicalmente la naturaleza política y jurídica de la ciudad de Buenos Aires que pasa a gobernarse por una Legislatura y un Jefe de Gobierno elegido directamente por el propio pueblo de la ciudad.

A partir de esa trascendente decisión comienza el proceso de institucionalización de sus mandatos constitucionales. En 1996 se sanciona la "Constitución de la Ciudad de Buenos Aires"; en el año 2000 la Ciudad y la Nación inician el proceso de traspaso de la justicia ordinaria a la local (Convenio celebrado el 7 de diciembre del año 2000, aprobado por ley nacional 25.752 y por ley 597 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Convenio 14/2004, aprobado por ley


Corte Suprema de Justicia de la Nación

nacional 26.357 y por ley 2257 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; transferencia de delitos complementarios a aquellos transferidos en los dos convenios anteriores especificados en el anexo de la ley nacional 26.702, ratificado por la ley 5935 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Convenio 3/17, ratificado por la resolución N° 26/17 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este último convenio, pendiente de ratificación por el Congreso Nacional, previó transferir -además de delitos- juzgados, vocalías de Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional, vocalías de Tribunales Orales de Menores, defensorías y fiscalías).

13) Que en este nuevo marco constitucional, así como esta Corte sostuvo en "Nisman" que las limitaciones jurisdiccionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son el producto de una situación de hecho transitoria, también se impone que esta Corte se desligue de 25 años de instituciones porteñas inconclusas y, en el ámbito de la competencia originaria, le reconozca a la ciudad el derecho a no ser sometida ante tribunales ajenos a la plena jurisdicción que le garantiza la Constitución Nacional. La Ciudad Autónoma, tal como sucede con las provincias, se ve afectada en su autonomía cuando es forzada a litigar ante tribunales de extraña jurisdicción.

Para no afectar la continuidad de su proceso de institucionalización, la ciudad debe generar un autogobierno entendido como el derecho de sancionar y aplicar sus leyes sin someterse a ninguna otra autoridad, pero también debe contar con la misma posibilidad que tienen las provincias de contar con un

tribunal imparcial para dirimir las controversias que pudiera tener con ellas.

14) Que a la luz de las premisas de "Nisman", tiene sentido entonces despejar desigualdades o asimetrías de la ciudad respecto de las provincias, estados con quién interactúa con el objeto de lograr "hacer un solo país para un solo pueblo" (Fallos: 178:9). Se trata de un presupuesto esencial para la "armonía y respeto recíproco" entre los estados (Fallos: 310:2478), hoy extensivo a un nuevo participante del federalismo argentino cuyas instituciones incompletas no perdurarán en el tiempo.

15) Que en este entendimiento, el carácter estricto con el que esta Corte interpreta el art. 117 de la Constitución Nacional no debe ya postularse como un obstáculo para conceder a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el privilegio federal de litigar en instancia originaria. Por cierto que a lo largo de la historia ha rechazado la inclusión en esa competencia de supuestos distintos a los taxativamente mencionados en el art. 116, los cuales precisa el art. 117 de la Constitución Nacional. Sin embargo, ese rigor no debe llegar al punto de afectar la vigencia de otras normas constitucionales, como sería en este caso el art. 129, en tanto el fallo "Nisman" implica que la ciudad de Buenos Aires tiene aptitud para ejercer plenamente como actor del federalismo argentino.

16) Que, así como corresponde por el presente revisar la doctrina que negó en su momento el acceso a la instancia originaria a la Ciudad de Buenos Aires, vale apuntar que en

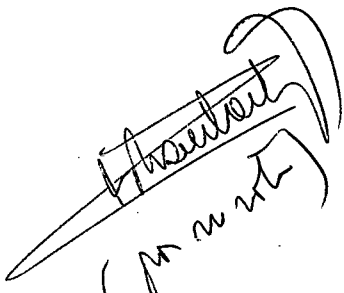
Corte Suprema de Justicia de la Nación

otros supuestos este Tribunal ya ha abierto su competencia originaria a determinados supuestos no incluidos literalmente en el texto de la Constitución Nacional, en el entendimiento de que al hacerlo mejoraba el funcionamiento del federalismo pues abría un mecanismo de solución de conflictos de las provincias con el estado federal. En efecto, entre los asuntos que tienen como parte a una provincia, el art. 116 no incluye a las causas que se plantean entre una provincia y el Estado nacional. Si predominase el derecho del Estado nacional al fuero federal, el caso debería corresponder a los jueces federales de primera instancia. Pero, si se decidiera de esta manera, las provincias verían comprometido su derecho a no verse sometidas a los tribunales federales (salvo a la jurisdicción de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación). El problema ha sido resuelto admitiendo que esta Corte tiene competencia originaria para resolver casos como el mencionado en la convicción de que ello es la única forma de conciliar ambas prerrogativas constitucionales, esto es, el derecho del estado nacional al fuero federal y el de las provincias a no verse sometidas a tribunales federales diferentes a esta Corte (cfr. Fallos: 114:315 y 339; 128:106 y, más recientemente, Fallos: 307:2365; 308:2054; 312:1875; 313:825; 335:1521, entre muchísimos otros) y ello así a pesar de que, como se dijo, el artículo 116 no incluye entre aquellas que tramitarán por la jurisdicción originaria de esta Corte a las causas en las que las provincias y el Estado Nacional son parte.

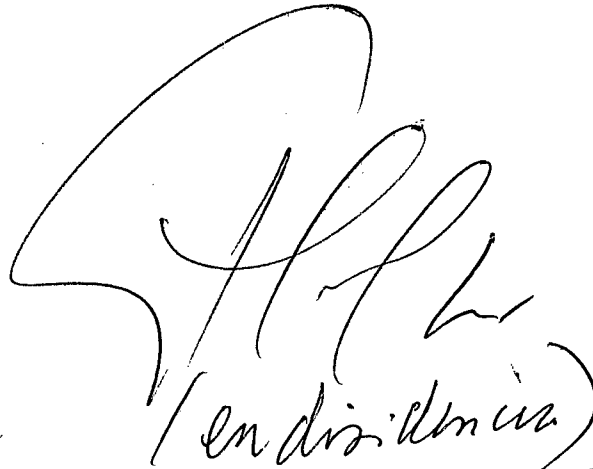
17) Que lo dicho cuenta con mérito suficiente para reconocer que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene el mismo

puesto que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 116, 117 y 129 de la Constitución Nacional y art. 1º, inc. 1º de la ley 48 y art. 24, inciso 1º del decreto-ley 1285/58, ratificado por ley 14.467).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte, prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional. Notifíquese, hágase saber al juzgado de origen.



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

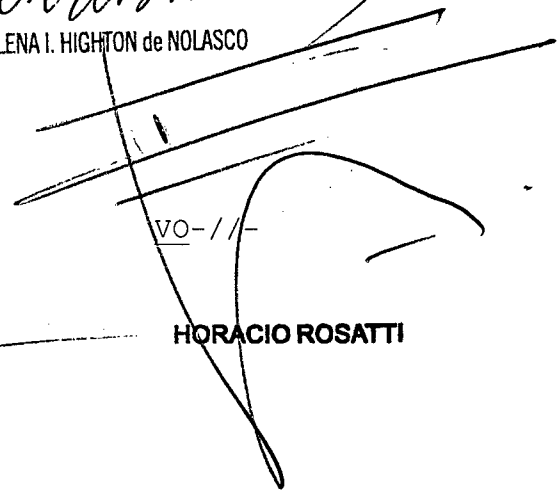


en disidencia

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



VO-//-

HORACIO ROSATTI



RICARDO LUIS LORENZETTI


Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando que:

1°) A fojas 5/8 se presenta ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la apoderada de su Gobierno e inicia juicio ejecutivo contra la Provincia de Córdoba (Ministerio de Salud) para el cobro de \$ 205.535,01, más intereses y costos y costas. Manifiesta que el título ejecutivo consiste en el certificado de deuda n° 730 emitido de acuerdo con la ley local 2808 (artículo 5°) por la Dirección Legal y Técnica del Ministerio de Salud local. La deuda corresponde a servicios médicos prestados en nosocomios del Gobierno de la Ciudad a beneficiarios derivados por la Provincia de Córdoba.

A fs. 16 la jueza del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires intimó a la Provincia de Córdoba al pago de la suma demandada, más el 30% estimado provisionalmente en concepto de intereses y costas, o a oponer excepciones en el mismo plazo, bajo apercibimiento de llevar adelante la ejecución.

A fs. 26 se presenta el Procurador del Tesoro de la Provincia de Córdoba y opone, en primer término, excepción de incompetencia. Alega que, como estado autónomo la provincia no puede ser sometido a los tribunales locales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, negó la existencia y legitimidad de la deuda reclamada y opuso excepciones de inhabilidad de título y falta de legitimación pasiva.

En cuanto al tribunal competente, sostiene que el caso corresponde o bien a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o bien a los jueces locales de la Provincia de Córdoba, pero en ningún caso a la jurisdicción de los tribunales de la Ciudad Autónoma. De todas maneras, expresa que la posición de la provincia es que, sin desconocer la existencia del precedente de Fallos: 330:5279, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reviste la condición de aforada a la competencia originaria reglada por los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, siendo por lo tanto la Corte Suprema el tribunal competente para dilucidar la cuestión debatida en autos.

La parte actora, a fs. 36/38, se opuso a la procedencia de la excepción de incompetencia. Expresó que el objeto del presente proceso es una cuestión de derecho público local que en modo alguno puede válidamente someterse a otra jurisdicción, pues de esa manera se violaría lo dispuesto por el artículo 129 de la Constitución.

A fs. 75, la jueza del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires declaró su incompetencia para entender en las presentes actuaciones y ordenó su remisión a esta Corte Suprema de Justicia. Como fundamento, entre otras consideraciones, expresó que la tramitación de la presente causa por ante los estrados de este Tribunal es la única manera de armonizar las prerrogativas jurisdiccionales de las que gozan tanto las provincias como la Ciudad de Buenos Aires.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

La señora Procuradora Fiscal en su dictamen opina que el proceso resulta ajeno a la competencia originaria de esta Corte, por remisión al precedente de Fallos: 330:5279.

2º) En atención a que cada uno de los estados que son parte actora y demandada han reclamado que el caso corresponde a su propia jurisdicción o, en todo caso, de acuerdo con el planteo de la Provincia de Córdoba, a la competencia originaria de esta Corte, corresponde examinar el punto con especial consideración.

A tales fines es imprescindible recordar, preliminarmente, el marco constitucional y legislativo que rige la jurisdicción de los tribunales nacionales.

El artículo 116 de la Constitución determina las distintas categorías de causas que debe resolver la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales nacionales de acuerdo con dos criterios: En primer lugar, la materia (o jurisdicción federal *ratione materiae*), según el cual la causa corresponde a la jurisdicción federal si: (a) es regida por la Constitución o por el derecho nacional o (b) trata sobre cuestiones de almirantazgo y jurisdicción marítima. En segundo lugar, las personas (o jurisdicción federal *ratione personae*) que asigna una causa a la jurisdicción federal si: (a) la Nación es parte; (b) son parte embajadores, ministros o cónsules extranjeros; (c) una provincia es parte y litiga contra otra provincia o contra un vecino de otra provincia o contra un Estado extranjero o contra un ciudadano extranjero o (d) un vecino de una provincia

es parte y litiga contra un vecino de otra provincia o contra un Estado extranjero o contra un ciudadano extranjero.

El artículo 117 de la Constitución, a su vez, asignó a la competencia apelada de esta Corte todas estas causas, salvo aquellas que tienen por parte a una provincia o a embajadores, ministros o cónsules extranjeros, que reservó a su competencia originaria.

A su vez, el artículo 1° de la ley 48, reglamentaria de la Constitución Nacional, distinguió las causas mencionadas en el artículo 117 de la Constitución Nacional agrupando, por un lado, las causas que se suscitan entre provincias o entre una provincia y un Estado extranjero y, por el otro, todas las demás causas en que una de las partes fuera una provincia y asignó las primeras siempre a la competencia originaria de la Corte Suprema, mientras que las segundas solamente cuando se tratara de *causas civiles*. El artículo 2°, en lo que aquí interesa, asignó a los jueces nacionales de primera instancia todas las causas civiles entre vecinos de diferentes provincias o entre un ciudadano argentino y uno extranjero.

Por último, el decreto-ley 1285/58 (ratificado por ley 14.467), artículo 24, inciso 1°, letra "b" establece que, a los fines de la competencia originaria de la Corte Suprema, serán consideradas "vecinos", las personas jurídicas de derecho público del país.

3°) Al momento en que se sancionó la reforma constitucional de 1994 el descripto en el considerando precedente era el marco normativo relacionado con la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

jurisdicción federal. La reforma introdujo una modificación de máxima relevancia institucional pues le reconoció a la ciudad de Buenos Aires un nuevo estatus constitucional, de acuerdo con los términos utilizados en el artículo 2º, inciso F "d" de la ley 24.309, que declaró la necesidad de reformar la Constitución. Este propósito se plasmó en el artículo 129 de la Constitución reformada, cuyo texto es el siguiente:

"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" (el subrayado es añadido).

A partir de 1994, entonces, al ser dotada por la Constitución Nacional de autonomía política, la Ciudad de Buenos Aires se convirtió en un sujeto activo del federalismo argentino y, como tal, no puede en modo alguno ser considerada como una entidad política subordinada ni al Estado Nacional ni a ninguna de las provincias.

En Fallos: 323:3991 esta Corte negó que la ciudad de Buenos Aires formase parte del Estado Nacional y que en esa condición pudiera reclamar el derecho a la jurisdicción federal que el artículo 116 confiere al Estado Nacional abandonando así

el criterio anterior sentado en Fallos: 314:240. Según sostuvo el Tribunal "después de la reforma efectuada a la Constitución Nacional en el año 1994, no puede afirmarse que la ciudad de Buenos Aires integre el Estado Nacional en los términos y con los alcances con que se lo hizo en el precedente de Fallos: 314:240".

Por lo tanto, descartada la pertenencia de la Ciudad de Buenos Aires al Estado Nacional con base en el nuevo estatus conferido por el artículo 129 de la Constitución, ha resurgido la necesidad de determinar si, en lo concerniente a la jurisdicción federal *ratione personae*, corresponde [i] mantener el criterio según el cual la Ciudad Autónoma es equiparada a un vecino de provincia (cfr. Fallos: 330:5279); o [ii] si, a este fin, debe recibir el mismo trato que una provincia. Estas son las únicas dos posibilidades que merecen ser consideradas, puesto que la Ciudad de Buenos Aires no puede emparentarse en modo alguno con las otras categorías de sujetos mencionadas por los artículos 116 y 117 de la Constitución (embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros, estado extranjero y ciudadano extranjero).

4°) Uno de los razonamientos para dar solución a la cuestión precedente es la de inclinarse por equiparar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a un vecino de provincia y, por lo tanto, negarle el derecho propio a la competencia originaria de la Corte Suprema. El principal fundamento que puede invocarse en favor de esta postura es que no puede afirmarse que la Ciudad de Buenos Aires sea una provincia en sentido propio. De todos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

modos, más allá de su atractivo inicial, este razonamiento debe descartarse por las razones que se exponen a continuación.

Aun cuando no cabe a esta Corte hacer afirmaciones definitivas acerca de la interpretación de normas jurídicas que no están controvertidas en la causa, sí puede señalarse como observación general que el vocablo "provincia" (o "provincias") es utilizado en algunas cláusulas de la Constitución en el entendimiento de que lo prescripto en relación con ellas resulta de aplicación también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, por ejemplo, el artículo 5° de la Constitución. Este artículo impone a las provincias ciertos derechos y deberes, tales como el de organizarse bajo el sistema representativo y republicano. Ahora bien, no obstante que solo se refiere a las provincias el artículo 5° de la Constitución fue aplicado en Fallos: 328:1825, voto de los jueces Highton de Nolasco, Lorenzetti y Argibay, también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Otro ejemplo de que la Ciudad de Buenos Aires está regulada por cláusulas constitucionales que solo se refieren a las provincias está dado por el conjunto de normas que organizan el sistema económico de la federación, más precisamente, los artículos 7 a 12 de la Constitución. Estas disposiciones introducen una serie de obligaciones y prohibiciones a cada una de las provincias, tales como el deber de otorgar reconocimiento a los actos públicos y procedimientos judiciales de otra provincia (art. 7°), la prohibición de establecer aduanas interiores o cualquier derecho de circulación sobre el tránsito sobre efectos de producción nacional o de mercancías despachadas por las aduanas exteriores (arts. 9° y 10), la prohibición de

establecer derechos de tránsito de artículos que pasen por el territorio de una provincia a otra (art. 11) y la prohibición de establecer restricciones de diverso tipo a la libre navegación (art. 12).

Esta Corte consideró que los artículos de la Constitución mencionados precedentemente eran también aplicables a la Ciudad de Buenos Aires, inclusive durante los tiempos anteriores a la reforma constitucional de 1994, cuando la Ciudad de Buenos Aires se encontraba organizada bajo un régimen que presentaba diferencias más profundas con el de una provincia. En Fallos: 305:1672 y más tarde en Fallos: 315:660 se admitió que, sin perjuicio de la diferente naturaleza que define a las provincias y a la Capital Federal cabe reconocer a ambas las mismas atribuciones para establecer tributos sobre su riqueza con las mismas limitaciones que la Constitución, particularmente en el artículo 126 (anteriormente, artículo 108) a pesar de que el artículo 126 textualmente solo se refiere a las provincias. De acuerdo con estos precedentes se admite que la Ciudad de Buenos Aires, que en la época ni siquiera se encontraba organizada bajo un régimen de gobierno autónomo, se hallaba alcanzada por normas de la Constitución cuya formulación literal no se refiere a ella sino a las provincias. Los precedentes mencionados son de importancia para decidir esta causa pues muestran que aun cuando se asuma que existe una diferencia esencial entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires dicha diferencia no necesariamente implica que la Ciudad de Buenos Aires no se encuentra alcanzada por las cláusulas



Corte Suprema de Justicia de la Nación

constitucionales que regulan los poderes y responsabilidades previstos en la Constitución para las provincias.

Otros casos se han resuelto asumiendo que allí donde el texto constitucional solamente alude a "provincias" también regula a la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, al decidir el caso de Fallos: 338:1455 este Tribunal se fundó en el artículo 7° de la Constitución para admitir el derecho de los escribanos de la Ciudad de Buenos Aires a ver reconocidos sus actos notariales en la Provincia de Buenos Aires sin que los interesados deban pagar una alícuota más alta en concepto de impuesto de sellos. El artículo 7° de la Constitución no se refiere explícitamente a los actos públicos y procedimientos judiciales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino a los que se dictan en cada provincia. No obstante ello, esta Corte consideró que la citada cláusula constitucional era igualmente aplicable a la Ciudad de Buenos Aires.

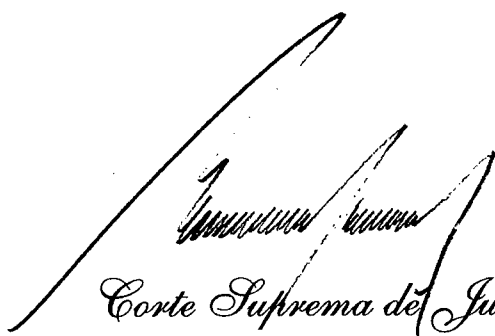
En Fallos: 333:538, el Tribunal hizo directa referencia al artículo 75, inciso 13 de la Constitución para reconocer en el gobierno nacional el poder de reglamentar el transporte entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Sobre esa base, concluyó que el intento de la Provincia de Buenos Aires de establecer un impuesto sobre tarifas fijadas por la autoridad nacional configuraba una intromisión en el ejercicio de facultades exclusivas del Congreso (vid. especialmente considerandos 19 a 27). Ello fue así, no obstante que el artículo 75, inciso 13 de la Constitución solo se refiere al comercio de las provincias entre sí, sin mencionar en su texto a la Ciudad de Buenos Aires. La

decisión de esta Corte presupuso que la Ciudad de Buenos Aires estaba también regulada por dicho artículo.

Estos y otros ejemplos revelan que la Constitución contiene normas que incluyen tanto a las provincias como a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pese a que los textos correspondientes solo hacen mención de las primeras. Por otro lado, de ningún modo surge que la aplicación de las cláusulas constitucionales mencionadas a la Ciudad Autónoma, requiera en modo alguno una equiparación absoluta de la Ciudad Autónoma con las provincias. Así, por más que sea acertada la proposición según la cual no corresponde equiparar la Ciudad Autónoma a una provincia, de ella no se sigue que la Ciudad Autónoma no se encuentre regulada por *algunas* de las disposiciones de la Constitución que se refieren a las provincias. Será necesario considerar, entonces, si el artículo 117 de la Constitución es una de estas cláusulas.

5°) Para negar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el carácter de aforada a la jurisdicción originaria de esta Corte podría también sostenerse que la equiparación de la Ciudad de Buenos Aires a un vecino no afecta ninguna de las atribuciones que le son garantizadas en el artículo 129 de la Constitución como elementos centrales de su autonomía política. Por lo tanto, no debería hacerse excepción al criterio restrictivo con el que esta Corte históricamente ha interpretado el artículo 117 de la Constitución.

Tal ha sido el razonamiento seguido por esta Corte en "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Provincia de" (Fallos: 330:5279), decisión en la que se negó a la Ciudad Autónoma el derecho que tienen las provincias a la competencia originaria de la Corte Suprema. En las palabras del fallo, se dijo que debía adoptarse el criterio de los precedentes que habían "negado a la Ciudad Autónoma 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" (vid. considerando 6°). Por oposición al razonamiento seguido en el dictamen de la Procuración General, que postuló el carácter de aforada de la Ciudad de Buenos Aires, esta Corte negó que el régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción garantizado por el artículo 129 de la Constitución sea un impedimento para que la Ciudad de Buenos Aires se someta a la jurisdicción de los tribunales provinciales (considerando 7°, primer párrafo).

Este pronunciamiento del Tribunal contó con la disidencia de la jueza Argibay, a la que adhirió el juez Zaffaroni, en la cual se defendió la idea contraria. Allí se sostuvo que admitir la posibilidad de que un estado autónomo se vea sometido a los tribunales de otro sí afecta su autonomía política. Entre otras consideraciones, se dijo que "no hay ninguna de sus cláusulas [de la Constitución Nacional] que introduzca, explícita o implícitamente, este tipo de limitación a la autonomía institucional de la Ciudad". Se agregó que "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" (cfr. considerando 4°).

6°) De manera constante, esta Corte ha intentado armonizar el régimen de la jurisdicción federal con las jurisdicciones locales fijando cómo ha de funcionar la primera para no avasallar las segundas. En este sentido, el respeto a las autonomías provinciales, ha dicho esta Corte con firmeza, requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre aspectos propios del derecho provincial (Fallos: 255:256; 259:343; 258:116; 264:72; 283:429; 292:625; 291:232; 308:2564; 310:2841; 311:489; 313:548, entre muchos otros; más recientemente, Fallos: 330:4055, 330:4234, 340:1078, entre muchos otros), prerrogativa que ha sido calificada por esta Corte como un específico privilegio federal (Fallos: 310:295). Ello no implica desconocer la supremacía de la Constitución, las leyes nacionales y los tratados, que se hace efectiva por medio del recurso extraordinario creado por el artículo 14 de la ley 48 (cfr. Fallos: 180:87; 291:232; 316:1740, entre muchos otros). La regla que exige reservar a los jueces de provincia el conocimiento y decisión de las causas que versan sobre aspectos propios del derecho provincial solo admite excepción cuando se trata de una controversia con otra provincia, en cuyo caso corresponde siempre la competencia originaria de la Corte. Ello es así, pues



Corte Suprema de Justicia de la Nación

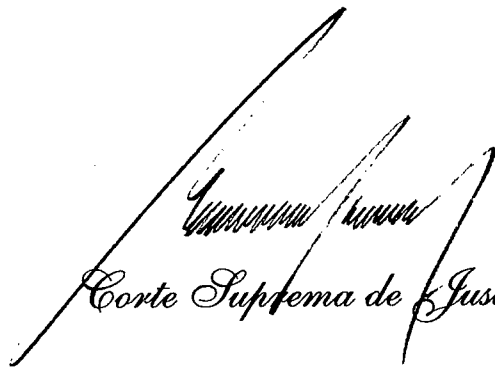
como ha dicho esta Corte, no es concebible que alguna de las provincias en litigio pueda erigirse en juez de su propia causa (Fallos: 323:1877). Por otro lado, para hacer posible el pleno ejercicio de las facultades locales de legislación y jurisdicción en materia de derecho administrativo, es que la competencia originaria de esta Corte, en supuestos de distinta vecindad y extranjería, debe limitarse a las *causas civiles*, es decir, aquellas regidas solamente por el derecho privado o común (cfr. Fallos: 7:373; 146:393; 178:49, entre otros y, más recientemente 310:1074. El alcance del concepto de causa civil fue limitado en mayor medida en favor del derecho provincial a partir de la decisión de Fallos: 329:759, cuyos considerandos 13 a 16 son particularmente relevantes).

7°) De la doctrina que sintéticamente se acaba de recordar nacen dos observaciones decisivas para revisar el criterio seguido en Fallos: 330:5279. En primer lugar, se trata de la relación entre jurisdicción local y autonomía. La regla que vincula ambos conceptos es que la decisión de aquellas causas regidas por las leyes de una provincia es competencia de los jueces de la misma provincia, de modo que se vulnerarían las prerrogativas propias del gobierno autónomo si se obliga a dicha provincia a litigar estos casos en extraña jurisdicción. Así, el criterio seguido en Fallos: 330:5279 supone correctamente que una provincia vería afectada su autonomía si fuera llevada a los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires, pero, también se asume, incorrectamente, que esta última no sufre restricción a su autonomía de gobierno si es obligada a litigar ante los tribunales de otra provincia. Se trata de un doble estándar que

afecta la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y que una recta interpretación del artículo 117 de la Constitución en modo alguno obliga a utilizar.

La otra observación se relaciona con el efecto que naturalmente debería seguirse de restringir la jurisdicción federal por distinta vecindad a las causas civiles (artículo 1°, inc. 1° de la ley 48). Se ha recordado antes que esa restricción busca asegurar que las causas regidas por las leyes provinciales sean resueltas por los jueces de la misma provincia (Fallos: 7:373 y los demás ya citados). Sin embargo, en Fallos: 330:5279 se hizo el razonamiento diametralmente opuesto: se declaró, por un lado, que la causa versaba sobre el derecho público de la Ciudad Autónoma (considerando 9°) pero —y a pesar de ello— que dicha causa no podía tramitar por ante sus propios tribunales sino que debía hacerlo en los de la Provincia de Tierra del Fuego (considerando 8°). Es decir que se usó el requisito de *causa civil* no para limitar la competencia originaria y permitir a la Ciudad de Buenos Aires litigar ante sus jueces sino para sujetar a la Ciudad de Buenos Aires a una jurisdicción más extraña todavía, a saber, la de los tribunales de la provincia demandada.

8°) Las señaladas consecuencias de la decisión adoptada en el caso "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de" y su impacto en el funcionamiento del régimen federal establecido por la Constitución tienen su origen en la calificación de las causas en que es parte la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como causas en las cuales es parte un vecino de provincia, en los términos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

del art. 24, inc. 1°, apartado b, del decreto-ley 1285/58 (cfr. considerando 8°).

La caracterización de la Ciudad de Buenos Aires a los efectos de la jurisdicción originaria como un "vecino" de provincia resulta completamente inapta para preservar las facultades propias de legislación y jurisdicción de la Ciudad Autónoma, incorporadas a la Constitución en 1994. No hay ningún sujeto que pueda ser clasificado como "vecino" y que, al mismo tiempo, tenga garantizados por la Constitución, tal como los tiene la Ciudad Autónoma, poderes propios de un gobierno que es autónomo, es decir, que no está subordinado a la Nación y tampoco a una provincia.

Esta particularidad que proviene del artículo 129 de la Constitución —la de no estar sometida ni a la Nación ni a una provincia—, determina que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya no puede ser considerada como una de las "personas de derecho público del país" que el artículo 24 del decreto-ley 1285/58 incluye en la categoría de "vecino" y que, por consiguiente, carece del aforo para litigar en jurisdicción originaria por ante esta Corte Suprema. Por el contrario, ha de ser tratada como un estado, en el mismo sentido en que las provincias son estados.

9°) La calificación de la Ciudad Autónoma como un estado que merece el mismo trato que una provincia a los fines de la jurisdicción federal es un juicio congruente no solamente con la reforma constitucional de 1994 sino con uno de los antecedentes legislativos más relevantes para esta cuestión: la

sanción de la ley 1467 y el debate legislativo que tuvo lugar en el Congreso.

Es oportuno mencionar, brevemente, el contexto en que operó la sanción de la ley 1467. Ante el hecho de que la Ciudad de Buenos Aires había dejado de formar parte de la Provincia de Buenos Aires, los primeros fallos del juez federal de la Capital posteriores a la federalización de la ciudad de Buenos Aires, declararon su incompetencia para entender en las causas entre vecinos de la Capital y vecinos de provincia, remitiendo el caso al fuero común creado por la ley 1114. Este criterio fue avalado por esta Corte (cfr. la sentencia del juez federal de la Capital Virgilio Tedín del año 1882 y el dictamen del Procurador General Eduardo Costa, a los que remitió la Corte, publicados en Fallos: 24:282).

En respuesta a la decisión de esta Corte, el Congreso de la Nación sancionó en el año 1884 la ley 1467. La descripción de los problemas prácticos y la desigualdad que generaba para los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires la exclusión de la jurisdicción federal por distinta vecindad fue expuesta en detalle por el diputado Ortiz, miembro informante de la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados de la Nación (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1884. Tomo Primero, p. 550 y siguientes). Su único artículo dispositivo dice:

"El fuero federal comprende a los vecinos de la Capital de la República, en los casos determinados por el inciso 1° del art. 1° y el inciso 2° del art. 2° de la ley de 14 de setiembre de 1863, sobre jurisdicción y competencia de los Tribunales Nacionales".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Así fue que, a los fines de la jurisdicción federal, los habitantes de la Capital fueron equiparados a los vecinos de provincia, pero la Capital no fue equiparada a una provincia.

La situación encontraba explicación en el debate sobre la naturaleza misma de la Capital. No estaba claro si participaba del derecho que tenía la Nación al fuero federal por el artículo 100 de la Constitución (actual 116), o si era una entidad completamente diferenciada a esos efectos (cfr. la intervención del diputado Onésimo Leguizamón, Diario de Sesiones cit., p. 620).

Si la Capital de la Nación era propiamente un estado fue un punto intensamente debatido en aquellas sesiones de la Cámara de Diputados que tuvieron lugar en 1884, es decir, mucho antes de que en 1994 la Constitución dispusiese que la Ciudad contaba con un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción. Quienes defendían el proyecto afirmaban que la Capital estaba comprendida en los artículos 100 y 101 (actuales 116 y 117) de la Constitución, puesto que era propiamente un estado (cfr. Diario de Sesiones cit., intervenciones del diputado Ortiz, informante del proyecto, en pp. 552-553, 576). El fundamento central de esta opinión radicaba en que la Capital tenía representación en ambas cámaras del Congreso y participaba en la elección del Presidente (diputado Ortiz, p. 553, diputado Calvo, p. 603). Por el contrario, los diputados que se oponían a la sanción de la ley reconocían este punto pero echaban en falta "el gobierno propio, su legislación peculiar, dentro de las prescripciones

constitucionales, sus poderes ejecutivo y legislativo" (diputado Zevallos, loc. cit. p. 600).

Aun cuando en 1884 algunos legisladores pudieron tener motivos para dudar razonablemente sobre la caracterización adecuada de la Capital de la República, en la situación posterior a la reforma constitucional de 1994 y ya instituido el régimen de gobierno autónomo, aquellos motivos han dejado de existir. La Ciudad Autónoma tiene atributos de un estado miembro de la federación que no son captados por el concepto de "vecino" ni, consecuentemente, por las reglas que rigen el acceso de los vecinos de la jurisdicción federal.

10) Todo lo dicho hasta aquí muestra que es constitucionalmente inadmisibles equiparar la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a un vecino de provincia y, por consiguiente, no queda otra posibilidad que la de reconocerle el mismo lugar que los artículos 116 y 117 de la Constitución prevén para las provincias.

No es un obstáculo insalvable a tal fin el criterio interpretativo usual sobre la jurisdicción originaria y su carácter restrictivo. Si bien resulta en general acertado, no puede soslayarse el hecho de que ha sido concebido por esta Corte en un tiempo anterior a 1994 cuando la única autonomía de gobierno que debía resguardarse era la reservada por las provincias en el artículo 121 de la Constitución.

Al respecto, debe decirse que, si bien normalmente el Tribunal rechaza la posibilidad de incluir en su competencia originaria supuestos distintos de los taxativamente mencionados

Corte Suprema de Justicia de la Nación

en el artículo 116 de la Constitución, ello no constituye una regla férrea, pues ha procurado asimismo que ese rigor no llegase al extremo de afectar la vigencia de otras normas constitucionales. Un ejemplo de esto último ha sido la admisión en la competencia originaria por razón de las personas de los pleitos entre una provincia y el Estado nacional. Entre los asuntos que tienen como parte a una provincia, el artículo 116 de la Constitución no incluye este tipo de causas. Por lo tanto, si predominase el derecho del Estado Nacional al fuero federal, el caso debería corresponder a los jueces federales de primera instancia. Pero, si se decidiera de esta manera, las provincias verían comprometido su derecho a no verse sometidas a los tribunales federales con la única excepción de la Corte Suprema de Justicia. El problema ha sido resuelto por esta Corte admitiendo el caso en la competencia originaria como única forma de conciliar ambas prerrogativas constitucionales (cfr. Fallos: 114:315 y 339; 128:106 y, más recientemente, 307:2365; 308:2054; 312:1875; 313:825; 335:1521, entre muchísimos otros).

11) Lo dicho hasta aquí cuenta con mérito suficiente para reconocer que la Ciudad Autónoma, desde la reforma constitucional de 1994, tiene el mismo lugar que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (arts. 116, 117 y 129 de la Constitución y art. 1º, inc. 1º de la ley 48 y artículo 24, inciso 1 del decreto-ley 1285/58, ratificado por ley 14.467).

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, se declara que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte, prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional. Notifíquese, hágase saber al juzgado de origen.



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Considerando:

1°) Que a fojas 5/8 se presenta ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 24 la apoderada del Gobierno de dicha ciudad e inicia un juicio ejecutivo contra la Provincia de Córdoba (Ministerio de Salud) para el cobro de \$ 205.535,01 más intereses, costos y costas. Manifiesta que el título que pretende ejecutar consiste en el certificado de deuda n° 730 emitido de acuerdo a la ley local 2808 (art. 5°) por la Dirección Legal y Técnica del Ministerio de Salud de la ciudad. La deuda documentada en el certificado mencionado se originó por la prestación de servicios médicos en nosocomios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a beneficiarios derivados por la Provincia de Córdoba.

A fs. 16 el juez interviniente intima a la Provincia de Córdoba al pago de la suma demandada, más el 30% estimado provisionalmente en concepto de intereses y costas, o a oponer excepciones en el mismo plazo, bajo apercibimiento de llevar adelante la ejecución.

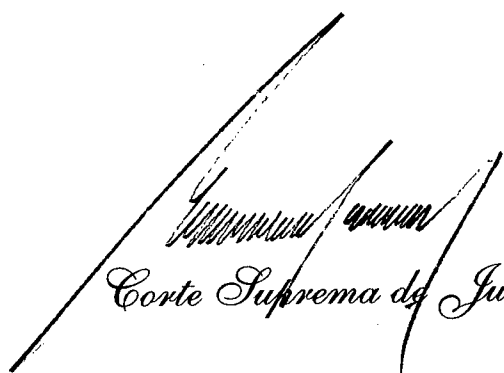
A fs. 26 se presenta el Procurador del Tesoro de la provincia demandada y opone excepción de incompetencia. Alega que, como estado autónomo, la provincia no puede ser sometida a los tribunales locales de la Ciudad de Buenos Aires. Además, niega la existencia y legitimidad de la deuda reclamada y opone

las excepciones de inhabilidad de título y falta de legitimación pasiva.

En cuanto al tribunal competente, sostiene que el caso corresponde o bien a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o bien a los jueces locales de la Provincia de Córdoba, pero en ningún caso a la jurisdicción de los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires. De todas maneras, expresa que la posición de la provincia demandada es que, sin desconocer la existencia del precedente "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de" (Fallos: 330:5279), la Ciudad de Buenos Aires reviste la condición de aforada a la competencia originaria reglada por los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

La actora, a fs. 36/38 vta., se opone a la procedencia de la excepción de incompetencia. Expresa que el objeto del presente proceso es una cuestión de derecho público local que en modo alguno puede válidamente someterse a otra jurisdicción que no sea la de la Ciudad de Buenos Aires, pues de aceptarse el planteo de la Provincia de Córdoba se violaría lo dispuesto por el artículo 129 de la Constitución Nacional.

A fs. 75/76 vta., la jueza del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 24 declara su incompetencia para entender en las presentes actuaciones y ordena su remisión a esta Corte Suprema de Justicia. Como fundamento de su decisión, entre otras circunstancias, expresa que el tratamiento por este Tribunal de la presente causa es la única manera de armonizar las



Corte Suprema de Justicia de la Nación

prerrogativas jurisdiccionales de las que gozan tanto las provincias como la Ciudad de Buenos Aires.

2°) Que en atención a los términos en que la jueza de la Ciudad de Buenos Aires remitió el expediente y a que la provincia demandada ha reclamado que la causa litigue en sus propios tribunales o, en todo caso, se radique en la jurisdicción originaria de esta Corte, se debe resolver si la presente causa corresponde a la competencia que surge de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

A tal fin, es menester señalar que la norma en la cual se apoya la pretensión del Gobierno de la Ciudad es de su derecho administrativo local. En consecuencia, en razón de no tratarse de un "asunto civil", se debe decidir si la causa debe ser tratada de manera análoga a los pleitos entre provincias, o a los pleitos en que es parte una provincia y un vecino de otra. Si se concluye que se está en presencia del primer supuesto el caso será de la competencia originaria de esta Corte (art. 24.1, primera parte, del decreto-ley 1285/58, ratificado por la ley 14.467); si, por el contrario, se entiende que es un caso análogo al de los litigios suscitados entre una provincia y un vecino de otra, tendrán que entender los tribunales locales de la provincia demandada.

3°) Que esta cuestión ya ha sido decidida hace tiempo por este Tribunal en la causa "Cincunegui" (Fallos: 322:2856), pronunciamiento que, como se explicará más adelante en el considerando 8°, se encuentra consolidado al haber sido reiterado en innumerables oportunidades.

Allí se estableció claramente que la Ciudad de Buenos Aires no resulta aforada a la competencia originaria contemplada en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

4°) Que el referido pronunciamiento "Cincunegui" forma parte de un conjunto de decisiones que este Tribunal dictó con el fin de esclarecer el marco normativo creado por la reforma de 1994 respecto de la Ciudad de Buenos Aires y, con ello, definir el estatus de ese nuevo sujeto constitucional dentro de nuestro esquema federal.

Desde el dictado del precedente "Gauna" en el año 1997 (Fallos: 320:875), esta Corte manifestó que el constituyente otorgó a la Ciudad de Buenos Aires "un perfil distintivo y diferenciado de la Capital Federal, de las provincias y de los municipios" y estableció que tiene un estatus constitucional especial siguiendo, de este modo, la descripción que, al respecto, surge de la ley 24.309 declarativa de la necesidad de reforma de la Constitución (art. 2°, inciso d, Núcleo de Coincidencias Básicas, Punto F, b).

Este criterio fue reafirmado, por ejemplo, en los precedentes "Rodríguez, Héctor y otros", al referirse al diverso "status jurídico" que la Constitución Nacional le reconoce a los estados provinciales y al "régimen de gobierno autónomo" de la Ciudad (Fallos: 323:3991); "Alicia Oliveira - Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires", cuando expresa, al remitir al dictamen, que "en el caso la Ciudad de Buenos Aires, que aunque no reviste dicho carácter [el de las provincias], tiene un status constitucional especial", (Fallos: 326:3669); "Rizzo,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Jorge Gabriel y otros", al consagrar, por remisión al dictamen, que la Ciudad "no es una provincia argentina según lo dispuesto por el art. 129 y la Cláusula Transitoria Séptima de la Constitución Nacional", (Fallos: 329:1385); "Gallardo, Roberto Andrés - titular Juzgado n° 2 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", cuando diferencia a la Ciudad de las provincias y la caracteriza con un "status constitucional especial", (Fallos: 330:1587, entre muchos otros).

5°) Que la conclusión expuesta en relación al estatus de la Ciudad de Buenos Aires encuentra apoyo en el propio texto de la Ley Fundamental que a lo largo de varias de sus disposiciones la distingue de las provincias, tratando a ambos sujetos jurídicos en una cantidad importante de oportunidades de manera desigual.

Así, por un lado el constituyente menciona a la Ciudad a la par de las provincias en los artículos que regulan la intervención federal (arts. 75, inc. 31 y 99, inc. 20), la distribución en materia de coparticipación impositiva (art. 75, inc. 2°, tercer párrafo), la representación parlamentaria (arts. 44, 45 y 54) y su inclusión en la "cláusula del progreso" (art. 125, segundo párrafo).


Sin embargo, por el otro lado, en ningún lugar de la Constitución se menciona a la Ciudad como provincia; el art. 129 se refiere a su norma fundamental como "Estatuto Organizativo" y no como "Constitución" y al titular del Poder Ejecutivo lo llama "Jefe de Gobierno" y no "Gobernador".

Al significado y a la connotación de estas diferencias terminológicas se suma el hecho de que el texto constitucional omite a la Ciudad en un número importante de artículos referidos a las provincias.

El art. 75, inc. 2° excluye a la Ciudad de Buenos Aires de la posibilidad de imponer contribuciones indirectas, por cuanto describe a esta facultad del Congreso como de ejercicio concurrente con las provincias (primer párrafo). En dicha disposición se agrega que la ley convenio no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada solo por las provincias (cuarto párrafo).

El art. 121 al referirse al poder de las provincias no delegado al Gobierno Federal marca una diferencia fundamental con la Ciudad en el deslinde de competencias. Mientras que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, el art. 2° de la ley 24.588 (dictada por mandato de la Constitución para garantizar los intereses del Estado Nacional mientras que la Ciudad sea la Capital de la Nación) invirtió este principio al afirmar que el gobierno nacional conserva todo el poder no delegado a la Ciudad por la Constitución y por la ley misma.

También se omite a la Ciudad en el art. 124, que reconoce el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales en su territorio; en el art. 125, que contempla la posibilidad solo de las provincias de celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común (primer párrafo); en el art. 128, que consagra a los gobernadores de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

provincia como agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución.

De estas menciones y omisiones no puede sino concluirse que el constituyente marcó una diferenciación entre el estatus jurídico de las provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires. Esta diferenciación refleja sus disímiles antecedentes históricos y características geográficas e implica como derivación lógica que la autonomía de las primeras no pueda equipararse a la de esta última.

6°) Que para concluir en este sentido, resulta clave, además de las diferencias que surgen de las disposiciones referidas, la definición acerca del contenido del art. 129 de la Constitución Nacional, la cual debe ser fruto de una lectura integral que armonice el alcance de sus términos con el de las demás cláusulas constitucionales con las que guarda relación.

El art. 129 de la Ley Fundamental, incorporado por la reforma de 1994, establece que: "La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a

ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones".

Bajo estas directrices, en el año 1994 la Constitución Nacional otorga, pues, a la Ciudad de Buenos Aires "un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción". Se hace de esta forma mención expresa de la noción de autonomía, vocablo que hasta ese momento se encontraba ausente del texto de la Ley Fundamental y cuyo concepto solo se predicaba respecto de las provincias.

En efecto, a partir de dicha reforma, la Constitución Nacional califica como autónomas a distintas entidades, con un significado y alcance evidentemente dispar. Así, además del citado art. 129, el art. 123 dispone que: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Por su parte, el art. 75, inc. 19 en su penúltimo párrafo encarga al Congreso sancionar leyes que garanticen "la autonomía y autarquía de las universidades nacionales"; y los arts. 85 y 86 incorporan a la Auditoría General de la Nación y al Defensor del Pueblo de la Nación -respectivamente- al diseño institucional previsto en la Constitución dotando a ambos organismos de "autonomía funcional".

De ello se sigue que los constituyentes no utilizaron el término *autonomía* como un concepto unívoco, que tuviera en todos los supuestos el mismo significado y extensión; sino que,


Corte Suprema de Justicia de la Nación

por el contrario, en nuestro ordenamiento constitucional la noción de autonomía, su contenido y alcance, difieren en cada caso, según cuál sea el ente del que se predique el carácter de autónomo: las provincias, la Ciudad de Buenos Aires, los municipios, las universidades nacionales, la Auditoría General de la Nación o el Defensor del Pueblo de la Nación.

Vale recordar que la palabra autonomía tiene su raíz etimológica en el griego como "cualidad de darse la propia ley" y que, en su primera acepción, la Real Academia Española la define como "Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios". Este concepto, de prevalente carácter político, admite matices y ciertos condicionamientos, su contenido concreto, su alcance e implicancias no son uniformes.

Asimismo, el propio texto del citado art. 129 establece una fuerte limitación a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, al encomendar al Congreso garantizar por ley los intereses del Estado Nacional, mientras la capital de la Nación mantenga allí su asiento.

7°) Que de lo expuesto se desprende que los constituyentes no concibieron a la Ciudad como una provincia ni a su autonomía con el mismo alcance que la de aquellas, conclusión que se ve ratificada por las exposiciones que tuvieron lugar en las sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994. Allí se expresaron interpretaciones

concordantes acerca de la limitación de la autonomía porteña por parte de representantes de diferentes sectores políticos.

En este sentido, el convencional García Lema, miembro informante del dictamen de mayoría, expresó: "Al proponer el dictamen de la mayoría una redacción para el artículo 110 bis, en el que se prescribe que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, ha concretado la previsión de la ley declarativa en el sentido de que la mencionada ciudad debía ser dotada de un status constitucional especial. Ese status especial significa que la Ciudad de Buenos Aires no quedará regida por una constitución local, como lo establece para las provincias el art. 5° de la Constitución Nacional, sino por un estatuto organizativo de sus instituciones. La elección de los términos marca las diferencias" (Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 18° reunión, 27 de julio de 1994, pág. 2221, el subrayado no pertenece al original).

Por su parte, el convencional Bravo dijo que a la Ciudad de Buenos Aires "no le hemos dado siquiera una carta autonómica, sino apenas un estatuto organizativo" (pág. 2283). Así también, Márquez señaló que "[s]e han escuchado en la Comisión diferentes alternativas de solución para la Ciudad de Buenos Aires. Hubo quienes propusieron no cambiar nada o conceder solamente la elección directa del intendente, hasta quienes sugirieron que el status futuro de la ciudad fuera el equivalente a una provincia, incluso con un régimen municipal interno similar al que tienen los diversos estados provinciales. Entre estos dos extremos, entre quienes no proponen ninguna



Corte Suprema de Justicia de la Nación

modificación y quienes están sugiriendo una modificación extrema de convertir a la Ciudad de Buenos Aires en una nueva provincia, el dictamen en discusión brinda un equilibrio" (página 2523, el subrayado no pertenece al original).

De ello se sigue que una interpretación que equipare sin más el "régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción" que, en los términos del art. 129 de la Constitución Nacional, los constituyentes establecieron para la Ciudad de Buenos Aires a la autonomía propia de las provincias, implicaría desconocer la voluntad del constituyente, excediendo la letra de la norma y poniéndola en franca discordancia con las demás cláusulas constitucionales referentes a los poderes provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.

8°) Que en este marco y en un todo coherente con los lineamientos que se venían desarrollando a lo largo de su jurisprudencia, esta Corte dictó el 18 de noviembre de 1999 el referido precedente "Cincunegui". Esta fue la primera oportunidad luego de la reforma constitucional de 1994 en que, en el contexto de un planteo realizado en su competencia originaria, se refirió al estatus de la Ciudad de Buenos Aires con el objeto de esclarecer si era aforada a la competencia que reglan los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

En dicho precedente se afirmó, como ya se expresó, que aquella entidad no es una provincia argentina y que, por ende, no le corresponde, conforme a los citados arts. 116 y 117, la instancia originaria de la Corte (conf. art. 129 y cláusula transitoria 7° de la Ley Fundamental).

Este criterio fue reiterado en gran cantidad de pronunciamientos en los que se rechazó la posibilidad de que la Ciudad litigue en la competencia originaria de este Tribunal.

Así, a título de ejemplo, se pueden citar las causas "Mendoza", (Fallos: 329:2316); CSJ 827/2007 (43-A)/CS1 "Asociación Civil para la Defensa Ciudadana c/ Estado Nacional y otro (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) s/ acción de amparo", sentencia del 27 de noviembre de 2007; CSJ 1387/2012 (48-C)/CS1 "Colace, Catalina Noemí c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/ daños y perjuicios", sentencia del 14 de mayo de 2013; CSJ 885/2013 (49-G)/CS1 "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Instituto Obra Social del Ejército s/ cobro de pesos", sentencia del 6 de marzo de 2014; CSJ 965/2014/CS1 "M., M. Y. c/ GCBA s/ amparo", sentencia del 19 de febrero de 2015; CSJ 3028/2014 "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Dirección de Obra Social de la Universidad de Buenos Aires (DOSUBA) s/ ejecución fiscal", sentencia del 17 de marzo de 2015; CSJ 4211/2014 "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto s/ ejecución fiscal", sentencia del 30 de junio de 2015, entre muchos otros.

Entre dichos precedentes cabe resaltar lo resuelto en la causa "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de" (Fallos: 330:5279), en cuanto a que el reconocimiento a la Ciudad de Buenos Aires de facultades propias de jurisdicción solo tiene el preciso alcance de atribuir a las autoridades locales poderes para resolver ciertas causas o controversias judiciales, pero esas facultades no son



Corte Suprema de Justicia de la Nación

incompatibles ni configuran un impedimento para que la Ciudad sea sometida a otras jurisdicciones, como son los tribunales locales de las provincias.

En este pronunciamiento se explicó también que una interpretación contraria supone una equiparación entre la Ciudad de Buenos Aires y las provincias que es desconocida por diversas y concordes cláusulas constitucionales, e implica una construcción artificiosa que, por medio de una hermenéutica inapropiada de una disposición concerniente a las facultades de una entidad local *sui generis* (art. 129 de la Constitución Nacional), tiene como inaceptable efecto extender atribuciones que, con carácter de conjunto cerrado y taxativo con respecto a las provincias, se reconocen a esta Corte por las disposiciones que reglan su competencia originaria.

9°) Que en esa premisa diferenciadora el Tribunal también fundó sus reiteradas decisiones de someter a la Ciudad de Buenos Aires a los tribunales inferiores del Poder Judicial de la Nación -como no lo ha resuelto respecto de los estados provinciales- en aquellos procesos en que la contraparte era el Estado Nacional, con el único y declarado fin de preservar la prerrogativa al fuero federal que en favor de este le reconocen el art. 116 de la Constitución Nacional y los arts. 2°, inc. 6° y 12 de la ley 48, (Fallos: 323:1199; 327:2357, 2536, 2857, 5254 y 6063, entre muchos otros). De modo concorde, cuando la Ciudad demandó a una obra social que estaba sometida por mandato de una norma infraconstitucional a la jurisdicción federal, esta Corte resolvió -también con sustento en la condición de la persona-

que debían tomar intervención los tribunales inferiores de la Nación (Fallos: 327:2865).

En un similar orden de ideas y frente a un caso en que eran partes codemandadas una provincia y la Ciudad de Buenos Aires, esta Corte atribuyó el conocimiento del asunto a un juez de la provincia emplazada. Fundó su decisión en la diversidad de estatus jurídico entre ambos entes estatales. Se refirió, por un lado, a la preexistencia de las provincias a la Nación, a la jerarquía de ellas y a la conservación de todos los poderes que no han delegado al gobierno federal (arts. 121 y concordantes de la Constitución Nacional) y, por el otro, al particular sistema de autonomía decidido por los constituyentes para la Ciudad de Buenos Aires (Fallos: 323:3991). También se reconoció la procedencia del sometimiento de la Ciudad a la jurisdicción de una provincia, por remisión al dictamen, en Fallos: 340:853, entre otros.

10) Que para negar a la Ciudad de Buenos Aires el carácter de aforada, este Tribunal ha considerado -como ya se señaló- que no se afecta su autonomía si se admite que ella deba someterse a los jueces de las provincias con las que debe litigar.

No hay norma alguna de la Constitución que impida esta consecuencia, por cuanto, como se dijo, no hay norma que describa a la autonomía de la Ciudad de ese modo y no existen razones para imprimirle a su autonomía el mismo contenido y extensión que a la provincial. Máxime cuando la Ciudad no participa de la regla fundamental de reparto de competencias


Corte Suprema de Justicia de la Nación

establecida en el art. 121 de la Constitución Nacional, por la que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal. Este principio basal del federalismo argentino impone que la autonomía inherente a la condición de estado provincial sea interpretada a partir de esa premisa, con toda la amplitud que de ella se desprende. Por el contrario, el alcance de la autonomía otorgada a la Ciudad de Buenos Aires por los constituyentes del año 1994 encuentra sus límites en las expresas concesiones establecidas en el texto constitucional que, tal como se indicó, incluso delegó en una ley del Congreso la misión de garantizar los intereses del Estado Nacional mientras ella sea la capital de la República.

La Ciudad, entonces, no es una provincia ni es asimilable a una provincia a los fines de la competencia originaria.

11) Que el criterio que niega a la Ciudad el carácter de aforada sigue el principio sentado y mantenido por este Tribunal desde los albores de su jurisprudencia, a partir del año 1887 cuando se dictó el caso "Sojo" (Fallos: 32:120), de que la competencia originaria de esta Corte Suprema es de naturaleza excepcional y de interpretación restrictiva (Fallos: 286:237; 303:1606; 306:1113; 310:1074; 311:1200; 312:640; 313:575; 316:965, entre muchos otros).

Asimilar la Ciudad de Buenos Aires a una provincia a los efectos de la competencia originaria implicaría agregar a la Constitución Nacional un sujeto no previsto en sus artículos 116 y 117. Ello conllevaría la extensión de dicha competencia, por

ejemplo, a las causas que se suscitaren entre la Ciudad y sus vecinos cuando la materia fuere predominantemente federal y a aquellas en las que litigue con otros vecinos y estuviere en juego un "asunto civil".

Esta conclusión también iría en contra de la tendencia restrictiva que, al respecto, viene siguiendo este Tribunal en decisiones más recientes.

Así, cabe mencionar el caso "Mendoza, Beatriz" (Fallos: 329:2316) en el que, luego de recordar que la Ciudad no es una provincia argentina y que, en consecuencia, no le corresponde la instancia originaria, esta Corte desconoció la acumulación subjetiva de pretensiones, abandonando el supuesto de competencia reconocido a partir del caso "Centurión de Vedoya, Celina" (Fallos: 305:441).

En esta oportunidad, este Tribunal manifestó que debe utilizarse un "riguroso criterio hermenéutico de los supuestos que dan lugar a su competencia originaria" con el "[objeto] de llevar a cabo una profundización de su firme y enfática decisión destinada a preservar sus limitados recursos humanos y materiales para el fiel ejercicio de su jurisdicción constitucional más eminente y, desde esta premisa estructural, dejar de lado todos aquellos supuestos en que al amparo de una regla interpretativa diversa de la enunciada o de entronizar a principios infraconstitucionales por sobre el inequívoco carácter de excepción y restringido que impone el art. 117 de la Constitución Nacional, se asumió una intervención que



Corte Suprema de Justicia de la Nación

corresponde que sea declinada" (Fallos: 329:2316, el subrayado no pertenece al original).

Esta doctrina restrictiva de la jurisdicción originaria ha sido aplicada en gran cantidad de casos posteriores (Fallos: 329:3190, 5670 y 6009, entre muchos otros) y se ha extendido también a las causas donde la acumulación subjetiva no se daba respecto de una provincia y el Estado Nacional, como sucedía en "Mendoza", sino con relación a dos provincias (causa CSJ 216/2002 (38-A)/CS1 "Agrar S.A. c/ Santa Fe, Provincia de y otra s/ daños y perjuicios", sentencia del 5 de junio de 2007; también Fallos: 331:1199; causas CSJ 329:2002 (38-C)/CS1 "Chanchi-Hue S.A. c/ Santa Fe, Provincia de y otra s/ daños y perjuicios", sentencia del 13 de noviembre de 2007; CSJ 994/2004 (40-D)/CS1 "Dorado, Leonardo Favio y otro c/ Tucumán, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios", sentencia del 12 de febrero de 2008, entre otros).

Este mismo criterio restrictivo fue el que llevó a la Corte a definir un nuevo contorno de "causa civil" en el precedente "Barreto" (Fallos: 329:759) y a flexibilizar las pautas en materia de prórroga de la competencia originaria en la causa "Agropecuaria Mar" (Fallos: 336:2231). En esta última se permitió que las provincias prorroguen la competencia originaria a favor de la justicia federal de primera instancia en supuestos en que la materia es federal y no se advierte la "conurrencia de un interés federal o de razones institucionales de tal magnitud" que hagan impostergable la intervención de esta Corte.

12) Que, en conclusión, no cabe duda alguna de que las diferencias entre la Ciudad y las provincias que surgen de las disposiciones constitucionales, las consideraciones respecto del estatus de la Ciudad y de su autonomía en los Debates de la Convención Constituyente de 1994, el contenido del art. 129 interpretado en un todo armónico con el resto del ordenamiento constitucional y el principio de interpretación restrictiva del art. 117 de la Constitución Nacional, han sido tenidos en cuenta por esta Corte desde los primeros pronunciamientos en los que debió examinar el estatus de la Ciudad y fueron y son determinantes a la hora de negarle a la Ciudad de Buenos Aires el carácter de sujeto aforado a la jurisdicción originaria de este Tribunal.

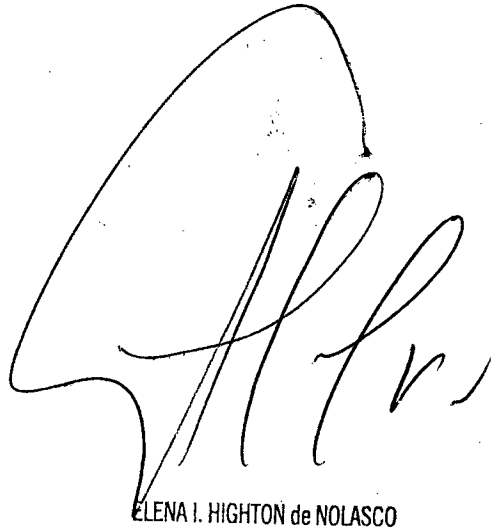
13) Que no se advierte en la actualidad ningún cambio en nuestra realidad constitucional que justifique el apartamiento de esta doctrina firmemente sostenida y consolidada desde hace varios años en los precedentes dictados por esta Corte.

Por las razones expuestas, este proceso no corresponde a la competencia originaria pues, más allá de que la entidad demandante -como persona de derecho público- queda alcanzada por la categoría de vecino extraño que prevé el art. 116 de la Constitución Nacional (art. 24, inc. 1º, ap. b, del decreto-ley 1285/58; art. 111, inc. 2º, ley 1893), no se presenta un asunto susceptible de ser calificado como causa civil en la medida en que la relación jurídica en que se funda la pretensión es de naturaleza administrativa, al tratarse de la ejecución del certificado de deuda 730 emitido de acuerdo a la

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ley local 2808 (art. 5°) por la Dirección Legal y Técnica del Ministerio de Salud de la Ciudad (conf. doctrina de Fallos: 329:2085, entre otros).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke, positioned above the printed name.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Parte ejecutante: **Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, representada por la **Dra. María Florencia Cervone**, letrada apoderada. Parte ejecutada: **Provincia de Córdoba**, representada por el **Procurador del Tesoro, Dr. Pablo Juan M. Reyna**, con el patrocinio letrado de las **Dras. Leticia Valeria Aguirre y María Florencia Malvasio**.

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=751326&interno=1>

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 5/8, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promovió una demanda ejecutiva, ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 24 local, contra la Provincia de Córdoba (Ministerio de Salud), a fin de obtener el pago de varias facturas en concepto de servicios médicos prestados en hospitales públicos de su jurisdicción a pacientes derivados por la demandada.

A fs. 75/76, la jueza a cargo del mencionado juzgado local hizo lugar a la excepción de incompetencia opuesta por la provincia demandada y ordenó remitir las actuaciones al Tribunal.

Para así decidir, sostuvo que la Constitución Nacional disponía que aquellas contiendas en las que las provincias fueran parte serían dirimidas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conf. arts. 116 y 117) y, paralelamente, consagraba la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129), con lo que le reconocía un especial status como sujeto de la relación federal.

Agregó que V.E. había exhortado a las autoridades competentes para que adoptaran las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional (causa "Corrales, Guillermo y otro s/ habeas corpus", sentencia del 23 de diciembre de 2015).

Concluyó en que, más allá de que técnicamente la Ciudad no fuera una provincia y, consecuentemente, no se


encontrara taxativamente incorporada a la redacción de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional), se imponía la necesidad de afianzar el reconocimiento de su autonomía y de su calidad como sujeto de la relación federal.

A fs. 86 se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

- II -

La cuestión que se debate en el *sub lite* resulta sustancialmente análoga a la que fue objeto de tratamiento por el Tribunal *in re* G.2462, XLI, Originario "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos", sentencia del 18 de diciembre de 2007 (Fallos: 330:5279), y por este Ministerio Público *in re* G.57, XLVII, Originario "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Neuquén, Provincia de", dictamen del 10 de marzo de 2011 y sentencia del 28 de junio de 2011, cuyos fundamentos doy aquí por reproducidos por razones de brevedad.

En virtud de lo expuesto, opino que el proceso resulta ajeno a la competencia originaria de la Corte.

Buenos Aires,  de noviembre de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación