

Buenos Aires, 18 de diciembre de 2007

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 3/8 se presenta el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y promueve demanda contra la Provincia de Tierra del Fuego por cumplimiento del convenio de asistencia médica hospitalaria que, según afirma, vincula a ambos estados. Expresa que a raíz de esa convención la demandante se obligó a prestar servicios de atención médica —en los hospitales bajo su dependencia— en favor de los pacientes que le derivare la provincia demandada, que como contraprestación se obligó a pagar un porcentaje de los valores correspondientes a los aranceles establecidos en base al nomenclador nacional. Agrega que a pesar de la atención médica prestada a numerosos habitantes de la demandada que fueron derivados en la forma convenida por el Estado provincial, éste no ha cumplido con las prestaciones debidas, razón por la cual promueve esta pretensión con el objeto de percibir el capital que resulta de las facturas que acompaña, con más los intereses devengados desde la constitución en mora.

2°) Que en todas las oportunidades en que, con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, fue necesario calificar el *status* institucional 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 dictadas en las causas "Mendoza" (Fallos: 329:2316) y A.827.XLIII. "Asociación Civil para la Defensa Ciudadana c/ Estado Nacional y otro (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) s/ acción de amparo" del 27 de noviembre de 2007, 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, que por ser de exclusiva raigambre constitucional no es susceptible de ampliarse, restringirse o modificarse por persona o poder alguno (arts. 44, 45, 54, 75, incs. 2°, 30 y 31, 124, 125, 129 y cláusula transitoria séptima).

3°) Que desde esa premisa diferenciadora clara y sintéticamente enunciada, fue que el Tribunal fundó sus reiteradas decisiones de someter a la Ciudad Autónoma 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 éste 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); de modo concorde, cuando aquella entidad estatal autónoma había demandado a un sujeto que, por ser una obra social comprendida en el art. 1° de la ley 23.660 y en el art. 2° de la ley 23.661, estaba sometido 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 (causa "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Obra Social del Ministerio de Educación", sentencia del 6 de julio de 2004, publicada en Fallos: 327:2865).

4°) Que en un similar orden de ideas y frente a un caso en que eran partes codemandadas un Estado provincial y la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 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).

5°) Que, sin embargo, en la resolución dictada en el caso "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Casa de la Provincia del Chubut", publicada en Fallos: 326:2479 e invocada por el señor Procurador Fiscal subrogante para fundar su dictamen en el *sub lite*, el Tribunal sostuvo —al remitir a los fundamentos del señor Procurador General— que el proceso correspondía a su competencia originaria porque por tratarse de una cuestión de derecho público de la ciudad, de darse intervención a la justicia provincial "...se violaría el art. 129 de la Constitución Nacional, que inviste a la Ciudad de Buenos Aires de un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción".

6°) Que esta Corte en su actual composición comparte la interpretación de los textos constitucionales llevada a cabo en los reiterados precedentes citados 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.

7°) Que ello es así, pues la aislada solución tomada en el caso de Fallos: 326:2479 se sostuvo en un fundamento objetable, en la medida que, por un lado, el reconocimiento a la ciudad autónoma de facultades propias de jurisdicción —sin que corresponda abrir juicio en esta oportunidad acerca de su extensión— sólo tiene el preciso alcance de atribuir a las autoridades locales de poderes para resolver ciertas colisiones efectivas de derechos, mas esas facultades no son incompatibles ni configuran un impedimento para que dicho Estado sea sometido a otras jurisdicciones de inequívoca raigambre constitucional, como son las expresamente reconocidas a los estados provinciales y a la Nación de litigar sólo ante sus propios tribunales, fuera de los supuestos típicos y de excepción asignados a la competencia originaria de esta Corte.

A la ausencia de correlación entre el enunciado del que se parte y la conclusión que se obtiene, cabe agregar que la inconsistencia de ese desarrollo argumentativo también está dada porque constituye una vía elíptica, pero indisimulable, para sostener un resultado semejante al que se obtendría de efectuar una equiparación entre el Estado autónomo y las provincias que es desconocida por diversas y concordes cláusulas constitucionales, constituyendo el invocado reconocimiento de facultades jurisdiccionales a la ciudad autónoma una construcción artificiosa, que por medio de una hermenéutica inapropiada de una disposición concerniente a las facultades de una entidad local *sui generis* incluida entre los gobiernos de provincia (Título Segundo, art. 129 de la Ley Suprema), tenga como inaceptable efecto inmediato extender las atribuciones que, con carácter de conjunto cerrado y taxativo con respecto a las provincias, se reconocen a esta Corte por

las disposiciones atinentes al Gobierno Federal que reglan la competencia originaria del órgano que es cabeza del Poder Judicial de la Nación (Título Primero, Sección III, Capítulo Segundo, arts. 116 y 117).

Todavía podría agregarse a lo expresado, para confirmar que el pronunciamiento invocado en el dictamen se trató de una decisión única que no generó seguimiento ulterior, que de haberse preservado debida coherencia con ese sustento argumental dicho fundamento también debería haber dado lugar a la competencia originaria cuando en un asunto fuesen partes contradictoras la ciudad autónoma y el Estado Nacional, criterio que no se invocó ni aplicó en ninguno de esos asuntos en que esta Corte tomó intervención para definir la jurisdicción interviniente, que sin excepciones fueron atribuidos a los tribunales federales inferiores a pesar de tratarse materias de derecho público local de la ciudad (Fallos: 323:1199; 327:2357, 2536, 2857, 5254 y 6063).

8°) Que en las condiciones expresadas, 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 art. 24, inc. 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.

9°) Que con tal comprensión, 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 art. 116 de la Constitución Nacional (art. 24, inc. 1°, ap. b, del decreto-ley 1285/58; art. 111, inc. 2°, 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 un convenio que vincula a dos organizaciones estatales por medio del cual ambas han actuado en sus respectivos caracteres de poder administrador y en ejercicio de facultades que corresponden al derecho público local (Fallos: 329:2085 y sus citas y causa I.423.XLI "Intense Life S.A. c/ Tierra del Fuego, Provincia de [Secretaría de Salud Pública] s/ cobro de pesos", del 20 de febrero de 2007), como lo es el servicio de atención médica hospitalaria y de salud que la Ciudad de Buenos Aires asumió con respecto a los habitantes de la provincia demandada y que ésta le derivare (conf. convenio que obra a fs. 238/241 del expediente administrativo acompañado por la actora).

Por ello y oído el señor Procurador Fiscal subrogante, se resuelve: Declarar que la presente causa no corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese, comuníquese al señor Procurador General, y archívese. RICARDO LUIS LORENZETTI - ELENA I. HIGHTON de NOLASCO - CARLOS S. FAYT - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA - E. RAUL ZAFFARONI (en disidencia)- CARMEN M. ARGIBAY (en disidencia).

ES COPIA

DISI-//-

-//--DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON E. RAÚL ZAFFARONI

Considerando:

Que el infrascripto concuerda y da por reproducidos 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.

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal subrogante, se declara que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese. E. RAUL ZAFFARONI.

ES COPIA

DISI-//-

-//-DENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA DOCTORA DOÑA CARMEN M.

ARGIBAY

Considerando:

1º) A fs. 1/8 comparece el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y promueve demanda contra la Provincia de Tierra del Fuego, a fin de obtener el pago de varias facturas por la atención médica brindada a numerosos habitantes de la provincia demandada, en el marco del convenio de "Asistencia Médica Hospitalaria" que, según afirma, vincula a ambos estados.

La actora expresa que por esa convención se obligó a prestar servicios de atención médica —en los hospitales bajo su dependencia— a los pacientes derivados por la demandada, que como contraprestación se obligó a pagar un porcentaje de los valores correspondientes a los aranceles establecidos en base al nomenclador nacional.

Agrega que a pesar de la atención dispensada a los habitantes de la Provincia de Tierra del Fuego, ésta no ha cumplido con las prestaciones debidas.

2º) A fs. 10 el señor Procurador Fiscal subrogante dictamina que el proceso resulta ajeno a la instancia originaria de esta Corte por cuanto en el convenio mencionado se decidió prorrogarla expresamente a favor de un Tribunal Arbitral (cláusula décimo sexta del convenio).

3º) A fin de resolver sobre la competencia del Tribunal, en primer lugar, es menester señalar que 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. Así, ambas partes han actuado en ejerci-

cio de facultades que corresponden al derecho público local y sobre una materia propia de su gobierno.

Por consiguiente, en razón de no tratarse de un "asunto civil", corresponde establecer si la presente causa en la que es parte una provincia y contraparte la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 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 es lo primero corresponderá entender a esta Corte en instancia originaria (art. 24.1, primera parte, del decreto-ley 1285/58, ratificado por ley 14.467) y, si corresponde lo segundo, deberán entender los tribunales locales de alguno de los dos estados litigantes.

Es decir que están fuera de discusión dos aspectos del problema: uno, que es parte una provincia y, dos, que no se trata de un "asunto civil" (artículo 24.1, segunda parte, del decreto citado), sino fundado en el derecho público local. Tales circunstancias determinan que no pueden entender en el pleito los tribunales inferiores de la Nación, puesto que las provincias no pueden ser llevadas a tales estrados, en virtud del privilegio que les otorga el artículo 117 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, como dije, o bien el juicio es competencia de los tribunales locales propios de alguno de los estados en litigio, o bien corresponde a la competencia originaria de esta Corte.

4º) 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 corresponden al derecho federal, la competencia originaria está habilitada si se trata de una controversia entre dos provincias (artículo 24.1, primera parte, del decreto-ley 1285/58), pero, dado que la Ciudad de Buenos Aires no lo es, el Tribunal debe decla-

rarse 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.

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.

Es cierto que la posición contraria a la competencia

originaria del Tribunal en casos como el presente, en una primera lectura, pareciera encontrar apoyo en las reglas básicas que regulan la jurisdicción del Tribunal; más aún si se tiene en cuenta que su jurisprudencia ha sido refractaria a todo tipo de extensión o restricción de la competencia originaria, tal como ella surge del texto constitucional y de las leyes reglamentarias. Este criterio riguroso se asienta en el presupuesto de que cualquier litigio que no responda a los mencionados expresamente en el artículo 117 de la Constitución Nacional debe ser fallado por otro tribunal que no sea la Corte Suprema, provincial o nacional. Pero, cuando, como en el caso, las dos últimas opciones también encuentran obstáculos constitucionales, el argumento basado en el "carácter restrictivo" de la competencia originaria, deja de ser concluyente.

Así, el caso de los pleitos entre la Ciudad de Buenos Aires y otra provincia debe ser tratado como un caso no previsto en las normas constitucionales y legales sobre jurisdicción federal —cuyo origen es cronológicamente muy anterior a la autonomía política de la Ciudad de Buenos Aires— y no como uno que pueda resolverse felizmente por medio de las reglas generales que habitualmente sirven de sustento a la jurisprudencia del Tribunal relacionada con su competencia originaria.

La circunstancia señalada conduce a 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.

5°) En primer término he de puntualizar que, si no fuese por la exigencia de que se trate de un "asunto civil",

introducido primero por el artículo 1° de la ley 48 e incorporado luego al artículo 24.1 del decreto-ley 1285/58, la letra del artículo 117 de la Constitución Nacional, por sí sola, remitiría los asuntos en que fuese parte una provincia a la competencia originaria de la Corte Suprema. No cabe presumir, por ende, que la admisión de un caso como el *sub lite*, en que la contraparte de la Ciudad de Buenos Aires es justamente una provincia, constituya una grave desviación de la tarea que incumbe a esta Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el original diseño constitucional.

Por otro lado, la restricción de la competencia originaria del Tribunal a los "asuntos civiles", introducida por vía legislativa, dejó aparte los pleitos entre dos o más provincias que corresponden siempre al Tribunal, cualquiera sea la materia. De este modo quedó superada la indeterminación sobre el juez que debe intervenir y el potencial conflicto que, al respecto, puede suscitarse entre ambas jurisdicciones. Como puede verse, la misma indeterminación que soluciona la ley reglamentaria preservando la competencia originaria del artículo 117 de la Constitución Nacional, es la que se reabre, en casos como el de autos, si se sigue el criterio restrictivo para excluir dicha intervención del Tribunal.

6°) Las razones que justifican mi opinión sobre la improcedencia de seguir en este caso el criterio restrictivo tradicional no constituyen una innovación radical. Esta Corte en el pasado se ha visto enfrentada a decisiones que la ponían frente a un dilema semejante, es decir: o bien apartarse de la rigidez con que habitualmente interpreta su competencia originaria, o bien convalidar una situación en la que resultaban avasalladas las prerrogativas constitucionales de alguna de las partes.

Me estoy refiriendo concretamente al caso en que son

partes adversas el gobierno federal y una provincia y el pleito versa sobre derecho público local: por razón de las personas, una de las partes tiene derecho al fuero federal, pero no a la instancia originaria y la otra a litigar exclusivamente ante sus propios tribunales o directamente ante la Corte Suprema. Cabe recordar que para salvar el conflicto, la Corte se apartó de la interpretación estricta y admitió su competencia originaria (por ejemplo, Fallos: 208:249; 253:316; 258:345; 268:318).

7°) Sin perjuicio de todo lo expuesto, cabe añadir aún algo más. 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).

Más allá del debate sobre la recta interpretación del artículo 127 de la Constitución Nacional, la circunstancia señalada en último término fue la que se tuvo en cuenta para mantener en la competencia originaria de la Corte Suprema todas las causas judiciales que se plantearan entre dos o más provincias (Joaquín V. González, en la obra ya citada, parágrafo n° 629, interpretación que fue recogida por esta

Corte en Fallos: 310:2478). Dicho de otro modo, según este enfoque, tal habría sido la razón por la cual la ley 48 y sus sucesoras (ley 4055 y decreto-ley 1285/58) no exigieron respecto de estas controversias el requisito de que fueran una "causa civil".

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.

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal subrogante, se declara que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese. CARMEN M. ARGIBAY.

ES COPIA

Profesionales: **Dres. Alberto R. Fracabandiera y Norberto Osvaldo Josovich**