

¿Un debate sin fin? La justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Vanossi, Jorge Reinaldo

Publicado en: LA LEY 20/10/2016 , 1

Cita Online: AR/DOC/3233/2016

Voces

I. Desde la reforma constitucional de 1994 hasta el año 2016 han transcurridos veintidós años y, sin perjuicio de la cantidad de dudas e interpretaciones que todo cambio suscita en la pirámide jurídica como-asimismo- en el resto del plexo normativo que se encuentre en vigencia, todavía hoy se plantean problemas hermenéuticos sin haberse obtenido uniformidad en los alcances del sentido de una cláusula relativa al reparto de la "jurisdicción" de tribunales existentes en la órbita metropolitana.

Los comentarios formulados al tiempo inmediato de la citada reforma dieron preferencia al rigor formal de la letra mantenida en el texto del art. 75, inc. 11 de la Ley Suprema, en cuanto a la aplicación de los Códigos nacionales por los tribunales "federales" o de los "provinciales". Como consecuencia del hecho de que los diputados constituyentes no habían añadido a los jueces de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los jueces "nacionales" seguirían siendo competentes, no obstante que el Estatuto porteño contemplaría —al año siguiente—el funcionamiento de órganos propios del Poder Judicial local. Los diversos fueros "nacionales" (no federales) se acantonaron en la tesitura negacionista y prosiguieron con sus incumbencias, amparados en la "Ley Cafiero" que se sancionó sobre la base del segundo párrafo del art. 129 en cuanto a que "Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación". En nuestra opinión ese texto legal se excedió de manera restrictiva en perjuicio de los amplios alcances que se proponía otorgar a "un régimen de Gobierno autónomo" como lo tienen otras ciudades capitales del orbe o grandes poblaciones (p.ej. Hamburgo en Alemania).

II. Sin embargo, a tenor de lo dispuesto en la cláusula séptima de las Disposiciones Transitorias, resulta que "El Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al Art. 129" (corresponde al art. 75, inc. 30). Por lo demás, el citado Art. 129 reconoce a la CABA "facultades propias de legislación y jurisdicción", como así también el dictado del "Estatuto Organizativo de sus instituciones". Se está reconociendo pues la existencia no solo de un Poder Legislativo local, sino también de un Poder Judicial propio, a más de un Poder Constituyente inherente al ejercicio de su autonomía constitucional. La alusión relativa al inciso 30 del art. 75 ("Atribuciones del Congreso") apunta a la "legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación...", la que obviamente puede ser modificada por dicho Congreso Nacional en beneficio de mayores incumbencias para la CABA, como es el caso de la derogación de los Artículos 8 y 10 de la llamada "Ley de Garantías" Nº 24.588 (conocida como "Ley Cafiero") que restringió inconstitucionalmente la autonomía de la CABA, como si ésta fuera tan sólo un municipio más (sic).

Tan es así—en cuanto a "autonomía" se refiere— que el inciso siguiente (inc. 31) del referido art. 75 pone en manos del Congreso Nacional en paridad de situaciones entre las unidades que componen la Federación argentina, la potestad de "Disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires". Por todo ello, se desprende y deduce que a través de los poderes explícitos y de los poderes implícitos, el Congreso Nacional y la CABA a través de sus órganos competentes pueden acordar las transferencias sucesivas —que ya se vienen dando— de "la jurisdicción, competencia y órganos del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio público de la Ciudad de Buenos Aires. Si alguna duda cupiere, bien vale acudir al art. 108 de la Constitución Nacional (CN), que está referido a la justicia nacional, en cuanto expresa que "El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación". Dando por descontado que la Corte

Suprema nacional está instituida por la Constitución Nacional y no es susceptible de "desaparición" por cuanto es creación del "poder constituyente", no acontece lo mismo con los que se denominan "tribunales inferiores" nacionales, ya que éstos dependen de las leyes que dicte el Congreso y entre las cuales pueden contarse las que dispongan transferencias jurisdiccionales (por ejemplo, para el caso de la "justicia nacional" a la justicia "local", o sea, la CABA). Consideramos que una ley especial también podría abordar la competencia en los casos de vecindad y entre provincias que la CN incluye en el art. 116.

III. No debe olvidarse que el inciso final de ese art. 75 confiere al Congreso la facultad de "Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes (se refiere a todos los que emanan de los incisos ut supra), y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina" (inc. 32). Y reforzando la jerarquización del status asignado a la CABA a partir de ese momento (la sanción de la Constitución reformada de 1994) se incluyó en la Cláusula Transitoria "Decimoquinta", último párrafo, la previsión de que "Hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo la designación y remoción de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los artículos 114 (Consejo de la Magistratura) y 115 (Jurado de enjuiciamiento) de esta Constitución (corresponde al art. 129)". O sea, que la interpretación finalista arroja la clara intención de procurar para la CABA la ampliación y correlativo fortalecimiento de un Poder Judicial propio y vasto, a tenor de la autonomía reconocida y de la "estatalidad" innegable que posee esa entidad en el conjunto de las unidades que conforman el Estado Federal (Art. 1º de la CN); quedando en claro que los constituyentes que estamparon el art. 129 procuraron evitar toda clase de discriminaciones o menoscabos que pudieran afectar la fluida funcionalidad de una categorizada "ciudad autónoma" con sus mayores atributos.

IV. Ahora bien: si tenemos en cuenta el tiempo transcurrido desde 1994 hasta hoy, la interpretación lógica del inc. 12 del Art. 75 de la C.N. en cuanto a la aplicación de los Códigos nacionales "sin que...alteren las jurisdicciones locales" indicaría que la CABA comprende también y de por sí una jurisdicción local, habida cuenta de su entidad y status constitucional, a tenor de que el mismísimo Art. 129 alude a sus "facultades propias de legislación y jurisdicción"; por lo que la "aplicación" de tales Códigos es inclusiva de la jurisdicción de la CABA si la ley se la atribuye mediante acuerdo entre la Nación y la CABA.

La remisión al texto del inc. 11 en cuanto a la Nación o las provincias ("...los tribunales federales o provinciales...") no es excluyente; por el contrario, guarda afinidad con el concepto de igualdad, habida cuenta de que la legislación que resulte aplicada viene a crear una paridad entre los tribunales que resuelven el tipo de casos que merecen un trato semejante entre los habitantes de todo el país sobre los que recaen los mismos Códigos que sanciona el Congreso Nacional. Es más acorde con el Art. 16 de la C.N. (igualdad ante la ley: "isonomía") que un pleito hipotecario, o un juicio de divorcio, o conflictos mercantiles o una cuestión laboral, entre otras, sean sometidas a su sustanciación por los jueces locales pertenecientes a la jurisdicción local, concibiendo a la noción de "local" con la amplitud que la división territorial del país debe exhibir sin discriminación alguna. En cuanto a la "jurisdicción" y lo "jurisdiccional" nos vemos en el deber de rescatar el principal sentido y alcance de dichos términos, a fin de despejar en el tema cualquier menoscabo cuando a ellos se alude en el texto constitucional.

En el actual "Diccionario jurídico El Derecho" (1) señala que "se ha usado (el término "jurisdicción") para referirse a uno de los tres poderes, junto con el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en los que se divide el Estado. Este Poder Judicial o jurisdicción se constituye en un monopolio estatal a través del cual se otorga Tutela Judicial Efectiva a los ciudadanos satisfaciendo acciones y pretensiones"; para más adelante expresar que "la jurisdicción corresponde a los

Juzgados y Tribunales de forma exclusiva y excluyente y se concreta en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado" (2).

Por su parte, en la obra "Vocabulario Jurídico" (publicada por la Asociación Henri Capitant (3) se destaca que el término "jurisdicción" alude ante todo a la "tarea o misión de juzgar; poder y deber de impartir justicia mediante la aplicación del derecho"; como así también remite a la "competencia del Estado en materia de justicia"; o como sinónimo "de juez o tribunal (en sentido amplio) incluyendo los tribunales que llevan el nombre de Corte"; o "el conjunto de los tribunales de una misma clase o grado, contemplados en el ejercicio del poder de juzgar en un sector determinado, correspondiente a su naturaleza". Del mismo tenor, añade que "por distinción con los órganos de la administración, el órgano al cual en virtud de su competencia y de su procedimiento se le reconoce carácter jurisdiccional". En otra acepción, la misma obra destaca que la jurisdicción comercial es el "conjunto de tribunales encargados de decidir los asuntos mercantiles"; lo que igual vale en materia correccional y en lo criminal para los tribunales que ejercen la función de juzgar los delitos. Y, también el citado Diccionario expresa que "A menudo se toma, en derecho público, para designar el conjunto de las jurisdicciones del orden judicial, por oposición a las jurisdicciones de otros órdenes" (4). Por último-y para que no queden dudas-del mismo texto de H. Capitant se sostiene que el "acto jurisdiccional" es una expresión científica empleada para caracterizar actos (sentencias, fallos, providencias...) por oposición a los actos legislativos, reglamentarios, administrativos, contractuales, etc.

En definitiva, la adjudicación de una potestad jurisdicción que el art. 129 de la C.N. concede a la CABA, tiene una neta e innegable filiación judicial, propia de la naturaleza de "Poder" que se le reconoce a la Justicia en la forma republicana de gobierno, dejándose de usar la vieja terminología de "administración de justicia" proveniente de las Constituciones dieciochescas y decimonónicas (v.gr., el art. 5 de la Constitución de 1853).

El art. 107 del Estatuto (Constitución) de la CABA establece el Poder Judicial de la Ciudad integrado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y los demás tribunales creados por la ley.

V. Por último, cabe tener presente la gran semejanza de la CABA, más con una Provincia que con un municipio, toda vez que se le reconoce:

- * gobierno autónomo.
- * facultades propias --¿ legislación ¿ jurisdicción
- * jefe de gobierno por elección popular (autocefalia).
- * poder constituyente ("Estatuto organizativo").

Ergo, se trata de una autonomía "sui generis", muy especial; sin que haga falta rebautizarla con la denominación provincial, pues en los hechos ya lo es (sic).

Queda entendido que la autonomía es una herramienta, es un medio, es un instrumento, que además no tiene una precisión unívoca en su propia denominación o en la propia palabra. Etimológicamente, sí: capacidad de darse las propias normas; pero en la aplicación política e institucional, la expresión autonomía ha tenido una flexibilidad bastante grande, de modo tal que siempre ha tenido que ser connotada con referencia a los contenidos concretos que suponía su ejercicio: qué tipo de autonomía, sea legislativa, sea administrativa, sea jurisdiccional, sea constituyente.

Ya no se puede poner en duda la "estatalidad" de los municipios modernos y de las Ciudades Autónomas, cuando en realidad estos poseen los elementos propios de la condición estatal. Tienen los elementos de un Estado y es un ente que reúne los tres componentes clásicos (población, territorio y poder) a los que se añan la existencia del Derecho y de los fines y finalidades estatales.

En síntesis, por lo dicho creo que así como hay un estado nacional, como hay estados provinciales, hay obviamente una Ciudad Autónoma de Buenos Aires que es algo más que un municipio desde el punto de vista de los atributos que se le han reconocido; y el hecho de que pueda dictarse sus propias normas, está indicando, obviamente, la condición o categoría de un tipo de estado, es decir, una determinada forma estatal, o, si se quiere, un determinado sujeto de derecho público que aparece con un rango específico peculiar, que no es el mismo de otros sujetos de derecho público que existen en las propias Constituciones o que algunos Códigos Civiles han admitido como personas jurídicas de existencia necesaria. En algunos momentos y por ciertos autores (Korn Villafañe) se ha llegado a referenciar con la denominación de "la república municipal".

De modo entonces, que esta existencia de un poder organizativo, es la clave o es la pauta para reconocer el carácter sui generis de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nos remitimos a los elementos que menciona Kelsen, cuando dice: "El grado cuantitativo de centralización o descentralización depende, en primer lugar, del número de etapas de la jerarquía del orden jurídico en que existe la descentralización o la centralización; en segundo lugar, del número o importancia de las materias reguladas por las normas centrales o locales" (5); así como también cuando dice: "Para el concepto dinámico de la centralización y la descentralización no sólo tiene importancia el número de los órganos creadores de normas, sino también la forma en que tales órganos son instituidos" (6). No debemos olvidar que, para la teoría pura, la descentralización es a un tiempo "estática" y "dinámica" cuando el orden jurídico válido solamente para una comunidad parcial es creado por órganos electos simplemente por los miembros de esta comunidad parcial, y que, además, la descentralización estática trae consigo la descentralización dinámica, la que en las democracias a su vez lleva una tendencia inmanente hacia la primera (7).

¿Qué eran las Ciudades Capitales en sus derechos, en sus potestades, en su participación? Fueron poco o muy poco, en proporción a lo que había sido el peso del resto de las naciones y de sus provincias.

¿Qué pretendían ser o qué podrían pretender? Pues, ser algo más: ser otra entidad, asumir su "estatalidad". Tener un rango que le permitiera de alguna manera gravitar más en el ámbito de la participación.

En definitiva, las Ciudades Autónomas (CABA) son y constituyen un ente estatal, con todas las notas propias de la estatalidad, que tiene base territorial y que gozan de una condición de autonomía "sui generis" otorgada por una norma superior.

Nadie lo puede haber dicho mejor, cuando definió el gobierno local afirmando que no se trata de un caso de "desconcentración" sino de una "descentralización por autonomía local" (Hans Kelsen). Bien señala el maestro vienés: "Una de las principales razones que se invocan en favor de la descentralización es precisamente que ofrece la posibilidad de regular diferentemente una misma materia en regiones distintas. Las consideraciones que hacen aconsejable tal diferenciación del orden jurídico nacional pueden ser geográficas, nacionales o religiosas. Mientras más grande es el territorio del Estado y más variadas son las condiciones sociales, tanto más imperativa será la descentralización por división territorial" (8). Y llegamos así a una nueva dimensión, que está dada por las posibilidades que abre al vigoramiento del valor del pluralismo, si consideramos a éste como uno de los datos más relevantes para la caracterización democrática de los regímenes políticos contemporáneos (por oposición a los totalitarios, que rechazan siempre la práctica del pluralismo).

Acaso en este nuevo siglo haga falta contar con el fecundo aporte de "un pensador de la complejidad" para poder alcanzar una mayor precisión tipológica. ¿Aparecerá con el tiempo? Por ahora nos conformamos con decir que las Ciudades Autónomas tienen: autonomía ampliada, estabilidad plena y estatalidad reconocida.

VI. Las consideraciones que anteceden bastan para arribar a la conclusión de la viabilidad y andamiaje de una transferencia de tribunales "nacionales" a la jurisdicción del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), más allá de las opiniones que ofrezcan reparos al acuerdo o convenio que celebran el Gobierno Federal con las autoridades "locales", habida cuenta del carácter de gobierno "autónomo" que revisten los poderes reconocidos por el artículo 129 de la Constitución Nacional cuyo retaceo por la denominada "Ley Cafiero" ya ha quedado superado por otros convenios precedentes que se celebraron oportunamente y que han incluido materias correspondientes a la organización de la justicia.

Al respecto, resulta concluyente traer a colación el aval a las transferencias susodichas: la sentencia de la Corte Suprema de fecha 9 de diciembre de 2015 en los autos "Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/habeas corpus" (9) que en los considerandos 8º y 9º expresan los jueces Ricardo L. Lorenzetti y Juan Carlos Maqueda lo siguiente:

"8º) Que en atención a que la Constitución federal le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía no puede sino concluirse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio y su continuidad se encuentra supeditada a que tengan lugar los convenios de transferencia de competencias antes aludidos.

"En efecto, si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular status que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local."

"9º) Que transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional."

En dicha sentencia se manifiesta claramente que "corresponde destacar que la presente decisión conlleva el abandono del tradicional criterio del Tribunal..." (sic) y que "por tanto, de aquí en más, a los efectos de dirimir cuestiones de competencia, no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales" (Considerando 10).

Sería suficiente con lo allí dicho, para tomar conocimiento de un importante cambio jurisprudencial y dejar así asentado un nuevo criterio; pero sin perjuicio de ello viene a remarcar la nueva doctrina al respecto la causa "Nisman, Alberto y otros" de 20 de septiembre del corriente 2016, en que la Corte Suprema con el voto unánime de sus miembros, doctores Ricardo L. Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda, Elena Highton de Nolasco, Horacio Rosatti y Carlos F. Rosenkrantz, reiteraron la decisión del caso Corrales, enfatizando en el Considerando 5º 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..."(sic).

Esta rotunda definición emitida por la totalidad de los jueces que integran la Corte Suprema pone fin a cualquier duda o disputa: mediante convenios de transferencia los denominados tribunales "nacionales" (no federales) pueden pasar a la órbita del Poder Judicial de la CABA por ser meramente "transitoria" su pertenencia nacional, a diferencia de los Tribunales Federales.

De este modo, una histórica decisión de la Corte Suprema viene a poner fin a lejanas disquisiciones, por lo que bien cabe rematar lo dicho con el finis coronat opus (el fin corona la obra), por cuanto está indicando no solo que el final de la cuestión está en relación con su principio (la diferencia entre los jueces "federales" y los jueces "nacionales") sino que este esclarecimiento de gran importancia da por terminado un estudio extenso y de especial

significación para el fortalecimiento de una entidad autónoma y sui generis como es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el ámbito del Estado Federal que es la República Argentina como Nación.

El rol cumplido en esta ocasión por la Corte Suprema va más allá que el valioso aporte de dirimir una antigua disputa semántica; y bien puede decirse con razones legítimas que al ponerse fin a cualquier confusión la Corte Suprema nos hace recordar la famosa locución romana de que Roma locuta, causa finita (la causa está cerrada) para subrayar que un determinado asunto ha sido zanjado por quien tiene una autoridad inapelable. Esperemos que todo el foro y la ciudadanía lo sepan comprender cabalmente.

(1) "Diccionario jurídico El Derecho", Madrid, 2009, 2º ed., 1460 páginas

(2) "Diccionario jurídico El Derecho", ob. cit., p. 774

(3) CAPITANT, Henri, "Vocabulario Jurídico", Ed. Temis, versión castellana del texto francés, Bogotá, 1995, 2º ed

(4) CAPITANT, Henri, ob. cit., ps. 505 a 507

(5) KELSEN, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", México, 1958, p. 364.

(6) KELSEN, Hans, ob. cit., p. 368.

(7) KELSEN, Hans, ob. cit.

(8) KELSEN, Hans, ob. cit., p. 362.

(9) Fallos: 338:1517.