

# LA COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA Y LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: ANÁLISIS DEL CAMBIO DE PRECEDENTE<sup>1</sup>

ORIGINAL JURISDICTION AND OVERRULING OF THE ARGENTINE SUPREME  
COURT IN CASES IN WHICH THE CITY OF BUENOS AIRES IS A PARTY

Recibido: 17/06/2021 – Aceptado: 30/07/2021

**Florencia Ratti<sup>2</sup>**



<https://orcid.org/0000-0002-9058-8957>

florenciaratti@uca.edu.ar

- 1 Este trabajo forma parte de la investigación postdoctoral titulada “Sistematización y análisis de las causales y criterios hermenéuticos invocados por la Corte Suprema argentina para fundar la modificación de su precedente”, cofinanciada por el CONICET y por la Universidad Católica Argentina (UCA). También se enmarca en el proyecto IUS (PIP 800 201901 00018 CT) “El precedente judicial en América Latina: análisis comparado” llevado a cabo en la UCA. Agradezco especialmente a Santiago Legarre, Sofía Calderone y Nicolás Lafferriere por oportunas observaciones y comentarios efectuados a un borrador de este artículo. Asimismo, agradezco a los evaluadores anónimos de la revista República y Derecho por sus precisas sugerencias. Los errores que subsistan son de mi exclusiva responsabilidad.
- 2 Doctora en Ciencias Jurídicas (UCA). Abogada (UCA). Diplomada en Derecho Constitucional Profundizado (Universidad Austral). Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Secretaria del Centro de Derecho Constitucional (UCA).

## Resumen

El régimen peculiar que la reforma constitucional de 1994 confirió a la Ciudad de Buenos Aires impactó en la procedencia de la competencia originaria de la Corte Suprema en causas en las que la Ciudad es parte. La jurisprudencia del tribunal sobre este tópico no ha sido pacífica; por el contrario, al menos dos veces la Corte dio un giro copernicano en su criterio. Este trabajo ofrece una reconstrucción de la línea jurisprudencial de la Corte sobre competencia originaria en causas entre la Ciudad y una provincia y explora específicamente aquellas sentencias en las que el tribunal abandonó su propio precedente. Se analiza cuáles son los argumentos con los que fundó aquel abandono, si son adecuados para justificar un cambio de criterio y cómo impactó la alteración de la composición del tribunal en la modificación del precedente

**Palabras clave:** Precedente; Ciudad de Buenos Aires; Derogación judicial.

## Abstract

The constitutional reform of 1994 gave the City of Buenos Aires a particular status. This influenced the original jurisdiction of the Supreme Court in cases that involved the City. Case law from the highest court on this topic has not been peaceful; on the contrary, at least twice it took a Copernican turn in its precedent. This work offers a reconstruction of the main decisions of Argentine Supreme Court about original jurisdiction in cases between the City of Buenos Aires and a province and explores those decisions in which the Court overruled its precedent. In particular, it examines the reasons given for overruling, their adequacy to justify the change of criteria and how the change of personnel in the court impacted on overruling.

**Keywords:** Precedent; Overruling; Ciudad de Buenos Aires.

## Sumario

1. Introducción
2. Hipótesis de trabajo y metodología
3. La línea jurisprudencial de la Corte Suprema sobre competencia originaria y Ciudad de Buenos Aires
4. Cambio de precedente: los casos “GCBA c/Chubut”, “GCBA c/Tierra del Fuego” y “GCBA c/Córdoba”
  - 4.1 “GCBA c/Chubut”
  - 4.2 “GCBA c/Tierra del Fuego”
  - 4.3 “GCBA c/Córdoba”
5. Conclusión
6. Bibliografía

## 1. Introducción

La reforma constitucional de 1994 modificó el estatus de la Ciudad de Buenos Aires (la Ciudad): el artículo 129 de la Constitución estableció que tendría un régimen de gobierno autónomo y le concedió facultades legislativas y jurisdiccionales propias. Mucho se ha escrito sobre la naturaleza que ostenta la Ciudad desde entonces y pocos temas han inspirado posturas y calificaciones jurídicas tan variadas: en un extremo, están quienes la consideran un municipio y, en el otro, quienes postulan que se trata de una provincia. En el medio, se le atribuyen diversas etiquetas tales como “ciudad-Estado” o “ciudad constitucional federada”<sup>3</sup>.

Aún más compleja que la determinación de su naturaleza jurídica resultó ser la delimitación de sus competencias. Se ha sostenido que tales incertidumbres

3 El compendio de la mayoría de las posturas doctrinarias también puede encontrarse en ÁBALOS, María Gabriela. “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales”. *Revista El Derecho. Constitucional* (EDCO), pág. 421. cita digital: ED-DCCLXXIV-618 y en DOLABJIÁN, Diego. *La Ciudad ante la Corte*. Buenos Aires: Ediar, 2019, pp. 18-19. Por mi parte, me referí al tema, con más detalle, en RATTI, Florencia. “La ‘ciudad constitucional federada’ en la reciente sentencia de la Corte sobre presencialidad en las escuelas”. *elDial.com* – DC2E1B, Suplemento de Derecho Constitucional del 7-6-2021, esp. sección II.

y debates en torno a la Ciudad responden a que el convencional constituyente de 1994 no definió suficientemente esos aspectos en el texto constitucional<sup>4</sup>. Este confuso escenario ha provocado que la Corte Suprema de la Nación se viera obligada a expedirse, en diversas ocasiones, sobre el rol de la Ciudad dentro del federalismo argentino y sobre los alcances concretos de su estatus o competencias en determinados asuntos. Sin ir más lejos, hace solo algunos meses la Corte debió dirimir el alcance de las competencias de la Ciudad en materia de salud y educación, en una resonante controversia por la suspensión de la presencialidad en las escuelas que decretó el Estado Nacional, en el marco de la pandemia provocada por la COVID-19<sup>5</sup>. A su vez, se encuentra pendiente de resolución una acción interpuesta por la Ciudad contra el Estado Nacional a raíz de la quita de un porcentaje de la coparticipación<sup>6</sup>.

En ese marco, la presente investigación abordará cómo la diversa interpretación sobre el estatus de la Ciudad ha impactado sobre un aspecto puntual de la jurisprudencia de la Corte: el reconocimiento de su competencia originaria. Más específicamente, este trabajo se concentrará en examinar los cambios de criterio de la Corte con respecto a la procedencia de su competencia originaria cuando la Ciudad es parte<sup>7</sup>.

Desde 1994 a la fecha, la jurisprudencia de la Corte relativa a la existencia de competencia originaria en causas en las que la Ciudad es parte no ha sido pacífica. En más de una oportunidad la Corte dio un giro copernicano a su criterio. Muchos estudios dan cuenta de aquellos avances y retrocesos<sup>8</sup>, pero

4 SAGÜES, Néstor Pedro. "Elementos de derecho constitucional". 2ª ed. Buenos Aires: Astrea, 1997, t. II, pp. 210/211.

5 CSJ. Fallo 567:2021. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" – CSJN – 04/05/2021 (elDial.com – AAC3CO)

6 CSJ. Fallo 1141:2020. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires letrados María Cristina Cuello y Gabriel María Astarloa demandado estado nacional s/amparo Decreto 735/P/2020 (exp digital). Disponible en: <https://bit.ly/3kAmOpg>

7 El asunto en cuestión gira en torno a la interpretación de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

8 Vale la pena mencionar el trabajo de LAPLACETTE, Carlos J. "La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el tribunal de la federación". LL, 15/04/2019, AR/DOC/898/2019. También han estudiado el tema: TEMPONI, Pablo A., "La reinterpretación de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

pocos se detienen a examinar cómo se han justificado esos cambios de criterio<sup>9</sup>. Ello amerita un análisis crítico de los argumentos que, en cada caso concreto, la Corte brindó para fundar la habilitación o denegatoria de su competencia originaria en pleitos en los que la Ciudad era parte y, en especial, de las razones invocadas para abandonar o alterar su propio precedente.

## 2. Hipótesis de trabajo y metodología

Este trabajo parte de la tesis según la cual cuando el máximo tribunal de un sistema judicial modifica su precedente —es decir, el criterio con el que venía resolviendo casos similares anteriores— es necesario que proporcione una argumentación adecuada que justifique ese cambio<sup>10</sup>. Tal argumentación debe ir

respecto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un paso más hacia la autonomía plena. Comentario al fallo 'Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Provincia de Córdoba s/ ejecución fiscal'. *elDial.com* – DC27DF, 2019 y ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Constanza. "Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Poder judicial y competencia originaria de la Corte Suprema. Análisis doctrinario y jurisprudencial". Disponible en: <https://bit.ly/3kqIDsA> Legarre y Roca, por su parte, han llevado a cabo recientemente un valioso estudio sobre la aplicación de la doctrina del fallo "GCBA c/Córdoba", tanto por parte de la Corte como de la Procuración General de la Nación. LEGARRE, Catalina; ROCA, Justa, "Competencia originaria de la Corte Suprema: novedades acerca de la aplicación de la doctrina del caso 'Córdoba'". LL 2021-B, n° 45.

9 Uno de ellos es el de PALACIO DE CAEIRO, Silvia B. "Federalismo y estatus jurídico de la CABA en la competencia originaria. Conflictos y armonías". *LL, Sup. Esp. Const.* 2019. cita online: <ar/doc/3786/2019>, pág. 359, esp. secciones IV y V.

10 Esta premisa se propone tanto desde la argumentación jurídica como en la práctica concreta de los tribunales que utilizan precedentes. Así, Alexy, por ejemplo, sostiene que una de las reglas de argumentación es que "[q]uien pretende tratar a una persona A de manera distinta que a una persona B, está obligado a fundamentarlo". Cfr. ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Atienza, Manuel; Espejo, Isabel (trads.), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pág. 188. En el mismo sentido, PERELMAN, Chaïm; OLBRECHT-TYTECA, Lucie. *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*. Sevilla Muñoz, Julia (trad.), Madrid: Gredos, 1989, pág. 178. En los países en los que rige el *stare decisis* también se ha desarrollado esta idea. Allí se denomina *overruling* el abandono o cambio del precedente y, jurisprudencialmente, se han creado reglas para su aplicación. Por ejemplo, la Suprema Corte de Estados Unidos exige una "justificación especial" para

en dos sentidos, diversos pero complementarios: a) por un lado, se debe justificar que el criterio actual es objetivamente mejor, más conveniente, más acertado o justo que el anterior; b) por otro lado, se debe justificar el cambio en sí mismo, es decir, es preciso brindar razones concretas por las cuales el criterio anterior no puede ser sostenido. Esta última es la clave para la razonabilidad de un cambio de precedente. No basta con argumentar únicamente que un criterio es mejor o más acertado que otro; aun cuando así fuera, ello no justifica *per se* la introducción de una modificación en el ordenamiento jurídico, que de por sí generará inseguridad, imprevisión e inestabilidad<sup>11</sup>.

La Corte Suprema argentina ha señalado, por su parte, que quien pretende el abandono de su precedente debe ofrecer una “argumentación nítida, inequívoca y concluyente”<sup>12</sup>, tendiente a demostrar el “error” o la “inconveniencia” de ese precedente<sup>13</sup> o las “causas graves” o “razones de justicia” que tornaban ineludible su abandono<sup>14</sup>.

modificar su criterio. Sobre el overruling y otros aspectos específicos de la doctrina del precedente (de la que este trabajo toma ciertos conceptos), véase RATTI, Florencia, “El precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. *Revista Jurídica Austral*. 2020, vol. 1, nº 2.

11 En este sentido, es famosa la disidencia del juez Brandeis de la Suprema Corte de Estados Unidos en la que afirmó que “en la mayoría de las cuestiones, más importante que la regla aplicable esté determinada es que esté determinada correctamente”. Cfr. 285 U.S. 393, 406 (1932) (la traducción me pertenece). En la misma línea, varios siglos atrás, Aristóteles advertía algo similar en relación con las reformas a la ley (aplicable por analogía al precedente): “Cuando la mejora sea pequeña y, en cambio, sea malo el acostumbrar a abrogar con facilidad las leyes, es evidente que hay que permitir algunos errores de los legisladores y de los gobernantes”. ARISTÓTELES. *Política*. Madrid: Editorial Gredos, 1988 (traducción de GARCÍA VALDÉS, Manuela), 1269a-23.

12 CSJN. Fallo 337:47. Arte Radiotelevisivo Argentino S. A. Disponible en: <https://bit.ly/3mCoX6J>

13 CSJN. Fallo 183:409. Baretta, Miguel c/ Prov. de Córdoba. Ferrocarril del Sud c/ Yacimientos Petroliferos Fiscales. Disponible en: <https://bit.ly/2Y6lZMn>

14 CSJN. Fallo 329:759. Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios. Disponible en: <https://bit.ly/3gGPr2X>

Para un análisis de la doctrina del cambio de precedente desarrollada por la propia CSJN, véase RATTI, Florencia, “El precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina”. *Revista Jurídica Austral*. 2020, vol. 1, nº 2, pp. 599 y ss.

Se postula aquí, desde una mirada crítica, que la Corte no siempre cumple con esos estándares y que, por el contrario, muchas veces detrás del abandono de un precedente se esconde un cambio de integración del tribunal y, con él, un simple cambio de opinión de los magistrados de la Corte. Por ese motivo, se prestará especial atención a la integración que tenía el tribunal durante el dictado de cada una de las sentencias bajo examen.

Comenzaré, entonces, pasando revista de los diversos precedentes sobre competencia originaria en asuntos en los que intervino la Ciudad y evidenciaré los vaivenes en la postura de la Corte (sección 3). Luego, analizaré los tres precedentes específicos en los que la Corte ha modificado su criterio, a fin de identificar y evaluar los argumentos invocados para fundar el cambio de precedente (sección 4).

### **3. La línea jurisprudencial de la Corte Suprema sobre competencia originaria y Ciudad de Buenos Aires**

La primera oportunidad en que la Corte se expidió sobre el estatus de la Ciudad para activar o no su competencia originaria fue en el caso “Cincunegui” de 1999<sup>15</sup>. Se trataba de un pleito entre la Ciudad y un particular. La Corte adhirió al dictamen de la Procuración, que señaló que la Ciudad no debía identificarse con una provincia y que la competencia originaria de la Corte es insusceptible de ampliarse, modificarse o restringirse por medios legales. Por ende, resolvió que no procedía la competencia originaria. Este criterio se mantuvo en diversos precedentes, que involucraban a la Ciudad contra un vecino o a la Ciudad contra el Estado Nacional o una entidad nacional<sup>16</sup>. Todos esos

15 CSJN. Fallo 322:2856. Cincunegui, Juan Bautista c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad. Disponible en: <https://bit.ly/3Dm3q8l>

16 CSJN. Fallo 323:1199. Fisco Nacional (AFIP-DGI) s/ pedido de avocación. Disponible en: <https://bit.ly/3DiGvKs> ; CSJN. Fallo 323:3991. Rodríguez, Héctor y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios. Disponible en: <https://bit.ly/2USyo6o> ; CSJN. Fallo 327:2357. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (G.C.B.A.) c/ Estado Nacional (Dirección General Impositiva) s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/2Y4welw> ; CSJN. Fallo 327:2536. G.C.B.A. c/ Ferrocarriles Argentinos Bme. M. s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/2WwnKmj> ; CSJN. Fallo 327:2587; CSJN. Fallo 327:5254. G.C.B.A.

casos, consecuentemente, se radicaron ante los tribunales federales inferiores.

Pero en 2003 la Corte debió resolver una controversia, ya no entre la Ciudad y la Nación o un particular, sino entre la Ciudad y una provincia: el caso Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Casa de la Provincia del Chubut s/ejecución fiscal<sup>17</sup> (en adelante, GCBA c/Chubut). Esa vez sentó un criterio distinto al fijado para las causas entre la Ciudad y el Estado Nacional: consideró que el hecho de que interviniera una provincia reclamaba una solución diversa, porque las provincias poseen la prerrogativa de no ser sometidas a tribunales federales inferiores<sup>18</sup>. Así fue que –a través de la adhesión al dictamen de la Procuración General– sentenció que la salvaguarda armónica de la prerrogativa provincial de solo ser demandada ante la Corte Suprema, por un lado, y de la autonomía de la Ciudad, por el otro, requería reconocer la procedencia de la competencia originaria. Lo primero impedía que el pleito tramitara ante los tribunales federales inferiores, y lo segundo, que tramitase ante los tribunales provinciales de Chubut. En rigor, en esa oportunidad no se configuró un cambio de precedente, sino que la Corte mantuvo el criterio de los precedentes como regla general –no procede la competencia originaria en causas en las que la Ciudad es parte–, pero creó una subregla (o una excep-

c/ Propietario del Inmueble Av. Scalabrini Ortiz 1350 s/ proceso de ejecución. Disponible en: <https://bit.ly/3mNyVC2>; CSJN. Fallo 327:6063. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Corte Suprema de Justicia de la Nación s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/2Wt8YwE>

17 CSJN. Fallo 326:2479. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la Provincia del s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/3yrRbmR>

18 CSJN. Fallo 114:315. Provincia de Buenos Aires c/ Gobierno Nacional. Disponible en: <https://bit.ly/38l0xcu>; CSJN. Fallo 128:106. Pcia. de Buenos Aires c/ Gobierno Nacional. Disponible en: <https://bit.ly/2WrmJvQ>; CSJN. Fallo 307:2365. Sosa, Rubén Antonio y E.I.T.C.A. c/ Nación Argentina (Ministerio de Acción Social). Disponible en: <https://bit.ly/3kuas25>; CSJN. Fallo 308:2054. Torcivia de Navarro Nieto, Magna Rita y otras c/ Dirección Nacional de Vialidad. Disponible en: <https://bit.ly/3DoM6iQ>; CSJN. Fallo 312:1875. Acuña, Gladys Liliana c/ Limpia 2001 SRL. y otro s/ despido. Disponible en: <https://bit.ly/3mK7mcX>; CSJN. Fallo 313:825. Sociedad Cooperativa de Transporte Automotor Litoral Ltda. (S.C.T.A.L.L.) c/ Estado Nacional s/ indemnización por daños y perjuicios. Disponible en: <https://bit.ly/3yzWsjj> y CSJN. Fallo 335:1521. Córdoba, provincia de c/ Estado Nacional s/cumplimiento de convenio y cobro de sumas de dinero. Disponible en: <https://bit.ly/3yr3nEe>



ción) para casos particulares: cuando la Ciudad se enfrentara a una provincia.

Esa subregla fue abandonada, en 2007, en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Provincia de Tierra del Fuego s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos”<sup>19</sup> (en adelante, GCBA c/Tierra del Fuego). Allí la Corte aplicó a un enfrentamiento entre la Ciudad y una provincia el razonamiento que venía utilizando para casos entre la Ciudad y el Estado Nacional: sostuvo que la Ciudad no es una provincia y que la competencia originaria de la Corte no se puede modificar legalmente. A ello le agregó, para justificar el sometimiento del caso a los tribunales fueguinos, el argumento de que la autonomía política y jurisdiccional reconocida por la Constitución Nacional a la Ciudad de Buenos Aires no impide que sea sometida a los tribunales provinciales.

El criterio de “GCBA c/Tierra del Fuego” fue posteriormente aplicado en “GCBA c/Chaco”<sup>20</sup>; “GCBA c/Tucumán”<sup>21</sup>, “GCBA c/Jujuy”<sup>22</sup>, “GCBA c/Neuquén”<sup>23</sup> y “GCBA c/Misiones”<sup>2425</sup>. En varios de esos casos, el presupuesto fáctico era el mismo que en “GCBA c/Tierra del Fuego” (reclamos por pago de servicios médicos prestados en nosocomios de la Ciudad a pacientes derivados de las provincias, en el marco de convenios de asistencia hospitalaria).

Finalmente, en 2019, en el caso “Gobierno de la Ciudad Autónoma de

19 CSJN. Fallo 330:5279. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos. Disponible en: <https://bit.ly/2WpVyl3>

20 Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia del Chaco s/ cobro de pesos. G. 2426. XLI, 18/12/2007.

21 Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Tucumán. G. 1017, XLIV, 1/9/2009.

22 Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Jujuy s/ cobro de pesos G. 16. XLVI, 20/4/2010.

23 Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia del Neuquén s/ ejecución fiscal. G.57.XLVII, 28/6/2011.

24 Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Misiones s/ cobro de pesos. G. 1016. XLVII, 15/5/2012.

25 Estos precedentes son enumerados en LAPLACETTE, Carlos J. “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el tribunal de la federación”. LL, 15/04/2019, AR/DOC/898/2019. Las sentencias no se encuentran publicadas en la colección oficial de Fallos de la Corte.

Buenos Aires *c/Provincia de Córdoba s/ejecución fiscal*<sup>26</sup> (en adelante, GCBA *c/ Córdoba*), con una nueva integración, la Corte varió diametralmente su postura una vez más. En esa oportunidad, aceptó la condición de aforada de la Ciudad de Buenos Aires a la competencia originaria de la Corte, en el entendimiento de que lo contrario alteraría la autonomía política reconocida a la Ciudad. En rigor, “GCBA *c/Córdoba*” no implicó simplemente retomar el criterio o la subregla de “GCBA *c/Chubut*”. En “GCBA *c/Chubut*”, como se vio, se había establecido una excepción a la regla general de improcedencia de competencia originaria (porque era parte la Ciudad con una provincia), pero la regla seguía siendo que la Ciudad no podía activar la competencia originaria de la Corte. En cambio, en “GCBA *c/Córdoba*” directamente se pretendió equiparar la Ciudad a una provincia en lo referido a jurisdicción federal<sup>27</sup>, con lo cual se invirtió la regla, que pasó a ser el reconocimiento de competencia originaria. Esto proyectó sus efectos a las causas entre la Ciudad y el Estado Nacional, que ahora también se consideran de competencia originaria de la Corte<sup>28</sup>. Fue justamente por eso que la reciente controversia sobre la presencialidad en las escuelas entre el Estado Nacional y la Ciudad<sup>29</sup> tramitó directamente ante la Corte.

Corresponde, entonces, circunscribir el objeto de estudio a tres sentencias

26 CSJN. Fallo 342:533. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires *c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal*. <https://bit.ly/3kwmEzt>

27 La Corte sostuvo que la Ciudad “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” (considerando 17 del voto mayoritario y considerando 11 del voto concurrente del juez Rosenkrantz. Este último únicamente reemplaza el término “puesto” por el de “lugar”).

28 Sobre la aplicación de la doctrina de “GCBA *c/Córdoba*” a casos posteriores conviene remitirse nuevamente a LEGARRE, Catalina; ROCA, Justa. “Competencia originaria de la Corte Suprema: novedades acerca de la aplicación de la doctrina del caso ‘Córdoba’”. LL 2021-B, n° 45. Considero que tal proyección es cuestionable, debido a que el holding estricto de “GCBA *c/Córdoba*” es, en principio, aplicable a su plataforma fáctica (es decir, a los casos en los que la Ciudad se enfrenta con una provincia). Para aplicarlo a otro supuesto, la Corte debió haber brindado una justificación adecuada. Pero la proyección de la doctrina de “GCBA *c/Córdoba*” y su eventual justificación requieren un análisis que excede el objeto de este trabajo.

29 CSJ. Fallo 567:2021. Op. cit.

de la Corte, que son aquellas en las que la Corte muta o abandona su precedente: “GCBA c/Chubut”; “GCBA c/Tierra del Fuego” y “GCBA c/Córdoba”. A continuación, se analizará cada una de ellas, con el foco en la argumentación que desarrollan en torno al cambio de criterio.

#### **4. Cambio de precedente: los casos “GCBA c/Chubut”, “GCBA c/Tierra del Fuego” y “GCBA c/Córdoba”**

Como se mencionó al inicio de este trabajo, su objeto principal reside en evaluar cómo la Corte Suprema ha modificado su criterio sobre el carácter de aforada de la Ciudad de Buenos Aires a su competencia originaria, cuáles son las causales que invocó para el abandono de su propio precedente y cómo desarrolló la argumentación judicial en tal sentido. A fin de analizar aquellos aspectos, corresponde examinar con mayor detenimiento los tres casos concretos en los que la Corte sentó su criterio respecto del tópico referido: (i) “GCBA c/Chubut”; (ii) “GCBA c/Tierra del Fuego” y (iii) “GCBA c/Córdoba”.

##### **4.1 “GCBA c/Chubut”**

Se trataba de una ejecución iniciada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contra la Provincia de Chubut –en su calidad de titular de un inmueble ubicado en la Ciudad– en reclamo del pago de una constancia de deuda por contribuciones. La Corte, por ese entonces, estaba integrada por los ministros Fayt, Belluscio, Petracchi, Moliné O’Connor, Boggiano, López, Vázquez y Maqueda.

En esa oportunidad, el tribunal adhirió unánimemente al dictamen de la Procuración General de la Nación. Allí se afirmaba que, en tanto la provincia tiene derecho a no ser sometida a los tribunales federales inferiores de la Nación, y la Ciudad vería comprometida su autonomía si se le obligase a litigar una ejecución fiscal ante los tribunales provinciales del sujeto pasivo o demandado, el modo de conciliar ambos intereses era reconocer la competencia originaria de la Corte. No se hizo mención alguna de los precedentes de la Corte en los que esta se había pronunciado en contra de su competencia originaria en casos suscitados entre la Ciudad y el Estado Nacional o una entidad nacional. Esta omisión permite inferir que tanto el Procurador como la Corte entendieron que

tales casos no eran aplicables a esta situación, porque en ella intervenía una provincia y eso ameritaba una solución diversa.

Como se anticipó más arriba, en rigor lo que se produjo en “GCBA c/ Chubut” no fue un cambio de criterio del tribunal, sino la creación de una subregla sobre competencia originaria y Ciudad de Buenos Aires, en virtud de la cual, por las particularidades del caso, dado que la Ciudad se enfrentaba a una provincia, se optó por conceder la competencia originaria.

#### **4.2 “GCBA c/Tierra del Fuego”**

En “GCBA c/Tierra del Fuego” la Corte se apartó expresamente del precedente “GCBA c/Chubut”. La causa había sido iniciada por el GCBA en reclamo del cumplimiento de un convenio de asistencia médica celebrado entre aquel y la provincia de Tierra del Fuego. La Corte resolvió que el caso no correspondía a su competencia originaria, con una mayoría de 5–2. Tal mayoría se conformó con los ministros Lorenzetti, Highton, Fayt, Petracchi y Maqueda. Por su parte, la jueza Argibay suscribió una disidencia a la que el juez Zaffaroni adhirió.

Para apartarse de “GCBA c/Chubut”, la Corte profirió una serie de descalificaciones a la interpretación constitucional que el referido precedente contenía. Luego sostuvo que se trataba de un caso aislado e invocó múltiples fallos en los que se habría resuelto lo contrario. En efecto, señaló 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” la Corte había sostenido que no era una provincia argentina y que, por ende, no le correspondía estar aforada a dicha competencia (considerando 2°). Resolvió esto, además, en el entendimiento de que la competencia originaria de la Corte es excepcional y no puede modificarse por vía legal y que la autonomía de la Ciudad, consagrada en el artículo 129 de la Constitución, no se veía menoscabada por el hecho de ser sometida a juicio ante los tribunales provinciales (considerando 7°).

La fundamentación de “GCBA c/Tierra del Fuego” es cuestionable por diversos motivos. Por un lado, la Corte no advirtió la necesidad de efectuar un distinguo entre el caso que tenía ante sí y los que invocó como justificativo de su decisión, que no involucraban una provincia. Tampoco dio razones expresas

que justificaran que esa diferencia era irrelevante. Incluso cuando podría discutirse si la distinción era o no procedente tal y como la Corte había planteado la cuestión a resolver<sup>30</sup>, lo cierto es que tal distinción había sido consagrada por la propia Corte en un precedente enteramente aplicable (“GCBA c/Chubut”). Por otro lado, el tribunal adoptó una interpretación constitucional de su competencia originaria, en virtud de la cual esta no puede restringirse ni modificarse por vía legal, sin hacerse cargo de que la propia Corte, en otros supuestos no previstos por el texto constitucional, había extendido tal competencia (como, por ejemplo, en las controversias entre una provincia y el Estado Nacional<sup>31</sup>).

A continuación pasaré revista de los precedentes que citó la Corte en apoyo de su apartamiento de “GCBA c/Chubut”, para dejar en evidencia que, en rigor, ninguno de ellos era aplicable al supuesto previsto en “GCBA c/Tierra del Fuego”. Por eso, su invocación no es justificación necesaria ni suficiente para el abandono del criterio establecido en el precedente “GCBA c/Chubut”. Seguidamente, mencionaré las adjetivaciones que la Corte ha utilizado para referirse

30 En realidad, el principal inconveniente vino dado porque la Corte adoptó una postura “a todo o nada” cuando identificó la cuestión a resolver y planteó su interpretación constitucional: partió de la disyuntiva de si la Ciudad es provincia o no lo es en lugar de concretizar el interrogante y plantearse, específicamente, qué estatus tiene la Ciudad en relación con la competencia originaria de la Corte en casos en los que se enfrenta a una provincia. Para resolver esto último, a mi entender, debió haber analizado qué consecuencias traería para la Ciudad verse asimilada a un vecino extraño o a una provincia y, constitucionalmente, cuál de las dos variantes era más armónica con el estatus que el constituyente quiso conferirle. Este fue, a grandes rasgos, el camino que tomó Argibay en su disidencia en “GCBA c/Tierra del Fuego” y el que luego adoptaría Rosenkrantz en su voto concurrente en “GCBA c/Córdoba”.

31 CSJ. Fallo 208:249. Banco Hipotecario Nacional c/ Provincia de Santiago del Estero. Disponible en: <https://bit.ly/3DoTf2E>; CSJ. Fallo 253:316. Administración General de Obras Sanitarias de la Nación c/ Prov. de Mendoza. Disponible en: <https://bit.ly/3sXOHf0>; CSJ. Fallo 258:345. Administración General de Obras Sanitarias de la Nación c/ Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://bit.ly/3mHtyUX>; CSJ. Fallo 268:318. Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino E.F.E.A. c/ Provincia de La Pampa, y otro. Disponible en: <https://bit.ly/3jqBzfg>. Ello queda de manifiesto tanto en la disidencia de la ministro Argibay en “GCBA c/Chubut” como en el voto de Rosenkrantz en “GCBA c/Córdoba”. Así, por ejemplo, la Corte admitió su competencia originaria en causas entre el Estado Nacional y una provincia, aunque ello no surge expresamente del texto constitucional, tal como se vio en la introducción de este trabajo.

a este último precedente. Por último, analizaré la integración de la Corte en “GCBA c/Tierra del Fuego”, para dilucidar si la variación de personal en el tribunal pudo haber impactado en la modificación del precedente y, asimismo, qué postura adoptó cada ministro.

**a) Los precedentes que la Corte invocó para deshacerse de “GCBA c/Chubut” al resolver “GCBA c/ Tierra del Fuego”**

Conviene aquí detenerse en el análisis del comportamiento de la Corte respecto de sus propios precedentes. La Corte sostuvo que “GCBA c/Chubut” era un precedente aislado y que contrariaba muchas otras sentencias anteriores, en las que se había consagrado el criterio opuesto (esto es, se había denegado la competencia originaria de la Corte en favor de la Ciudad). En sustento de estas afirmaciones invocó los siguientes casos:

- 1) **“Cincunegui c/GCBA s/inconstitucionalidad”<sup>32</sup>**: Se trataba de la acción interpuesta por un particular contra la Ciudad. La Corte presentó la cuestión planteada en los siguientes términos: a fin de determinar si le corresponde o no la competencia originaria a la Ciudad, es necesario interpretar la Constitución para definir si le otorga el carácter de provincia. En este sentido, concluyó que el estatus jurídico especial que posee la Ciudad es distinto de la autonomía provincial. Por ende, como la competencia originaria no puede ser modificada por normas legales, entendió que no procedía en ese caso.
- 2) **“Fisco Nacional (AFIP–DGI) s/pedido de avocación”<sup>33</sup>**: En esta demanda incoada por la Ciudad contra el Estado Nacional por el cobro de una serie de contribuciones, el Estado Nacional solicitó la avocación de la Corte. El tribunal hizo propio el dictamen de la Procuración, que reiteraba que la Ciudad no es una provincia y que, por ende, no le correspondía la competencia originaria.
- 3) **“GCBA c/EN (DGI)”<sup>34</sup>**: Se trataba de una ejecución fiscal iniciada por la Ciudad contra el Estado. Aquí, nuevamente, la Corte se remitió a lo

32 CSJ. Fallo 322:2856. Op. cit.

33 CSJ. Fallo 323:1199. Op. cit.

34 CSJ. Fallo 327:2357. Op. cit.

dictaminado por el Procurador fiscal, quien a su vez se había remitido al precedente 323:1199 (Fisco Nacional s/avocación) y a su dictamen fiscal.

- 4) **“GCBA c/Ferrocarriles Argentinos”<sup>35</sup>**: En este reclamo por patentes sobre vehículos que efectuó la Ciudad a una entidad descentralizada, también la Corte se remitió al dictamen de la Procuración, donde se sostenía, una vez más, la improcedencia de la competencia originaria porque la Ciudad no es una provincia. Sin embargo, el Procurador fiscal expresamente señaló que ello no iba en detrimento de lo resuelto en “GCBA c/Chubut”, porque allí se había tenido en cuenta, específicamente, que la demandada era una provincia. De ese modo, tanto el Procurador como la Corte, al adherirse a él, reconocieron que la conciliación de los intereses en juego en uno y otro caso exigían soluciones diversas. Justamente esta distinción es la que la Corte, en “GCBA c/Tierra del Fuego”, pasaría por alto.
- 5) **“GCBA c/Banco Nacional de Desarrollo”<sup>36</sup>**: En otra ejecución fiscal, esta vez contra una entidad bancaria de la Nación, el Procurador fiscal (al que adhirió la Corte) sostuvo la línea de razonamiento anteriormente mencionada y denegó la competencia originaria.
- 6) **“GCBA c/Propietario del Inmueble Av. Scalabrini Ortiz”<sup>37</sup>**: Aquí también el Procurador aplicó el mismo razonamiento y sostuvo que la Ciudad no es una provincia, aunque dejó explicitado lo que ya se había afirmado en “GCBA c/Ferrocarriles Argentinos”: que esa decisión no obstaba a lo resuelto en “GCBA c/Chubut”, donde el caso era distinto porque estaba involucrada una provincia. La Corte se remitió a lo dictaminado por el Procurador.
- 7) **“GCBA c/Corte Suprema”<sup>38</sup>**: La Corte adhirió a lo dictaminado por el Procurador, quien, a su vez, se remitió al precedente 327:2857 (“GCBA c/Banco Nacional de Desarrollo”).

35 CSJ. Fallo 327:2536. Op. cit.

36 CSJ. Fallo 327:2857. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Banco Nacional de Desarrollo y/u otro s/ proceso de ejecución. Disponible en: <https://bit.ly/3kxtGUv>

37 CSJ. Fallo 327:5254. Op. cit.

38 CSJ. Fallo 327:6063. Op. cit.

8) **“Mendoza, Beatriz c/Estado Nacional y otros”<sup>39</sup>**: En este caso, la Corte –en una causa que involucraba al Estado Nacional, la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires– dividió su decisión sobre la competencia originaria: la declaró procedente en la cuestión referida al daño ambiental, pero entendió que no procedía para el tratamiento de los daños y perjuicios individuales reclamados contra las distintas entidades, entre las que se encontraba la Ciudad. Consideró que no existía causa civil.

De los casos citados por la Corte se desprende que la pretensión de fundar en ellos la decisión sobre competencia en “GCBA c/Tierra del Fuego” (y el consecuente apartamiento de “GCBA c/Chubut”) incurre en un error típico de la práctica de aplicación de precedentes: la falta de consideración de la plataforma fáctica o de las particularidades en cuyo marco el precedente fue dictado y su aplicación a un caso con características diversas. En “GCBA c/Tierra del Fuego”, la Corte aplicó su propia interpretación según la cual la Ciudad no es una provincia y como la competencia originaria no puede modificarse por medio legal, esta no procedía; interpretación creada por el tribunal para pleitos entre un particular y la Ciudad o esta y el Estado Nacional o una entidad nacional. Esta vez aplicó esa regla a un caso distinto, donde la controversia involucraba a la Ciudad y a una provincia, sin explicar por qué habría que aplicar ese criterio, desarrollado por la Corte para un supuesto diverso, y no el que la propia Corte había desarrollado, tan solo unos años antes, para un caso muy similar: “GCBA c/Chubut”.

Cabe destacar que la distinción entre las partes involucradas en uno y otro supuesto no se limitaba a una cuestión anecdótica o menor. Por el contrario, había tenido un impacto directo en la radicación de la causa. En efecto, en todos esos precedentes que la Corte invocó en “GCBA c/Tierra del Fuego” en sustento de su posición, el tribunal había encontrado una solución salomónica en virtud de la cual, si bien no se concedía la competencia originaria, se sometía la causa a tribunales federales que, por naturaleza, ostentan una mayor garantía de imparcialidad. Ello era posible porque la contraparte era el Estado Nacional, un

39 CSJ. Fallo 329:2316. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo). Disponible en: <https://bit.ly/3gG1b65>



particular o una entidad nacional. Pero como las provincias tienen el privilegio de no ser sometidas a los tribunales federales inferiores, tal solución no podía ser aplicada en “GCBA c/Tierra del Fuego”. Como resultado, la aplicación en “GCBA c/Tierra del Fuego” de aquellos precedentes denegatorios de la competencia originaria acarreó la radicación de una causa sobre derecho público local de la Ciudad ante los tribunales provinciales de Tierra del Fuego.

En suma, de la descripción efectuada se desprende que ninguno de los casos que la Corte invocó en detrimento de “GCBA c/Chubut” era enteramente aplicable (*on point*<sup>40</sup>) para la resolución de “GCBA c/Tierra del Fuego”: la mayoría de ellos eran contiendas entre el GCBA y el Estado Nacional (o una entidad nacional) o entre un particular y el GCBA, supuestos diversos del planteado en las causas contra Chubut y Tierra del Fuego, que involucraban una controversia suscitada entre el GCBA y una provincia. El precedente aplicable era, por ende, “GCBA c/Chubut”, del que la Corte se desentendió a partir de una ferviente crítica a la interpretación constitucional que él proponía y con el pretexto de que se trataba de un precedente aislado. Es tiempo, entonces, de analizar en detalle aquella crítica que fundó el apartamiento.

### b) El precedente aislado

La afirmación de la Corte, relacionada con que “GCBA c/Chubut” era un precedente aislado —en sus propias palabras, “una decisión única que no despertó seguimiento ulterior”—, podría haber sido exacta si el caso hubiera sido similar a todos aquellos precedentes que la Corte invocó en su contra. No obstante, como se vio, “GCBA c/Chubut” no era un precedente en el que el tribunal había contradicho, aisladamente, una doctrina jurisprudencial asentada por ella misma<sup>41</sup>, sino que, por el contrario, era un caso en el que la Corte había proporcionado

40 Así se identifica, en el *common law*, al precedente con similitud suficiente para ser aplicado en un caso posterior determinado.

41 Esta es la premisa falsa que la Corte pretende instalar, al afirmar que, si “GCBA c/Chubut” hubiera sido un precedente válido, las causas entre Ciudad y Estado Nacional, a partir de su dictado, deberían haber sido de competencia originaria también y eso no sucedió. Pero omite considerar que ella misma se ocupó de explicar, que la disímil solución de las controversias entre Ciudad y Estado Nacional (o afines) no obstaba lo resuelto en “GCBA c/Chubut”, por cuanto se trataba de supuestos distintos.

una solución diversa, sobre la base de que sus peculiaridades (la intervención de una provincia) así lo exigían.

Ello queda de manifiesto si se analizan los dictámenes del Procurador (a los que la Corte se remite) en varios de los precedentes que la propia Corte invoca en “GCBA c/Tierra del Fuego”. Allí, se admite que desconocer la competencia originaria del máximo tribunal en causas que involucran a la Ciudad y al Estado Nacional no iba en detrimento de “GCBA c/Chubut” (es decir, de su reconocimiento en causas en las que la Ciudad se enfrenta con una provincia). Se ve entonces que “GCBA c/Chubut” no era un precedente aislado, sino que fue una ramificación diversa –o una subregla– de la línea jurisprudencial de la Corte sobre competencia originaria, conscientemente desarrollada por el tribunal en atención a las particularidades del caso. Ejemplo de esto es el caso “GCBA c/Ferrocarriles Argentinos”<sup>42</sup>: allí el dictamen de la Procuración, al que adhirió *in totum* la Corte, refiere expresamente a “GCBA c/Chubut” y lo distingue de la decisión propuesta, por cuanto allí había sido demandada una provincia y eso había impedido darle competencia a los tribunales federales inferiores. En cambio, la intervención en ese caso de un ente descentralizado justificaba –a juicio del Procurador, al que luego adhirió el tribunal– el otorgamiento de una solución distinta, pues estos perfectamente pueden quedar sometidos a los tribunales federales, tal como finalmente se resolvió<sup>43</sup>.

### c) Las calificaciones hacia el precedente

Más allá de que, como ha quedado en evidencia, la Corte no brindó una

42 CSJ. Fallo 327:2536. Op. cit.

43 El dictamen de la Procuración General indicó: “No obsta a tal solución lo resuelto en la sentencia del 5 de agosto de 2003, in re G. 857; L. XXXVI, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, Casa de la Provincia del s/ ejecución fiscal”, puesto que, para disponer allí la jurisdicción originaria de la Corte Suprema, se tuvo especialmente en consideración que la demandada era una provincia, naturaleza que impedía aceptar la competencia de los tribunales en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires sin que resultaran afectadas sus prerrogativas constitucionales (arts. 117, 121 y concordantes de la Constitución Nacional)”. En el mismo sentido se resolvió “GCBA c/Propietario del Inmueble Av. Scalabrini Ortiz” (CSJ. Fallo 327:5254. Op. cit.).

justificación adecuada para abandonar el criterio de “GCBA c/Chubut”, además, gran parte de su fundamentación contenía descalificaciones inadmisibles hacia dicho precedente. En efecto, este fue calificado de “inconsistente”, “elíptico”, “inaceptable”, “objetable” y “artificial”<sup>44</sup>.

Es preciso detenerse brevemente en este asunto, puesto que refleja, ni más ni menos, una falta de colegialidad en el máximo tribunal argentino y un protagonismo cuestionable de la individualidad. Después de todo, es la propia Corte quien se está criticando a sí misma: es alarmante que los ministros acusen a aquellos colegas que integraban la anterior composición de interpretaciones constitucionales inconsistentes, inapropiadas, inaceptables (máxime en un tópico que, como se ha mencionado, ha dado lugar a las más variadas opiniones). Como si esto fuera poco, hay ministros que, en rigor, se acusan a sí mismos, pues como se verá a continuación, tres de los jueces que suscribieron la mayoría en “GCBA c/Tierra del Fuego” habían sostenido el criterio opuesto en “GCBA c/Chubut”. Pero no brindaron ninguna justificación adicional del cambio de criterio personal.

Los precedentes deben refutarse con argumentos jurídicos concretos; las descalificaciones que profiere la Corte hacia una interpretación constitucional con la que, en esta integración, está en desacuerdo, debilitan no solo la sentencia como tal, sino también la institucionalidad. Está claro que ninguna de aquellas adjetivaciones es necesaria, suficiente ni adecuada para fundar un cambio de criterio, pero, independientemente de ello, este tipo de argumentación cercena la legitimidad del tribunal y la confianza que debe generar en la sociedad. En definitiva, deja una sensación en el justiciable de que todo lo que diga el máximo tribunal tiene fecha de vencimiento, pues siempre puede venir otra integración (o un cambio repentino de opinión) que borre con el codo lo que el propio tribunal escribió con la mano. Aún más, la propia Corte está diciéndole a la sociedad que ella misma ha resuelto un caso anterior de un modo impropio, elíptico, inaceptable.

44 La Corte sostuvo que la solución en “GCBA c/Chubut” se apoyaba en un “fundamento objetable”, que el desarrollo argumentativo que contiene ese precedente es “inconsistente” y que “constituye una vía elíptica” y una “construcción artificial, que por medio de una hermenéutica inapropiada” tiene un “inaceptable efecto”. Gran parte de ese discurso sería reproducido, por Highton de Nolasco, en su disidencia en “GCBA c/Córdoba” (considerando 8º, *in fine*).

#### d) La nueva integración de la Corte y la postura de cada ministro

Como se dijo, para el momento en el que se dictó “GCBA c/Tierra del Fuego”, la Corte estaba compuesta por los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Petracchi, Maqueda, Zaffaroni y Argibay. La integración había variado respecto de la existente en “GCBA c/Chubut”: solo los ministros Petracchi, Fayt y Maqueda permanecían en el tribunal. Los tres habían suscrito la decisión unánime dictada en “GCBA c/Chubut”, favorable a la competencia originaria de la Corte.

Como se adelantó más arriba, “GCBA c/Tierra del Fuego” contó con una mayoría formada por los jueces Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Petracchi y Maqueda. Los jueces Zaffaroni y Argibay suscribieron sendas disidencias. Se advierte entonces que los jueces Petracchi, Fayt y Maqueda fueron parte del voto mayoritario, que desaprobó fervientemente el criterio anterior de la Corte, al que ellos habían adherido. En otras palabras, los tres ministros habían participado del dictado del precedente que más tarde descalificaron con semejantes términos. La pregunta es, entonces: ¿pueden tres integrantes del máximo tribunal postular una interpretación constitucional absolutamente opuesta a la que habían sostenido ellos mismos unos años antes, sin siquiera ofrecer una breve explicación de la radical modificación individual de su postura? Es evidente aquí la falta de coherencia en el criterio de los magistrados, que se agrava al advertir que, de haber mantenido esos ministros la posición que habían asumido en el precedente de la Corte, la decisión en “GCBA c/Tierra del Fuego” hubiera sido justamente la contraria. ¿No es acaso razonable esperar que si tres jueces de la Corte alteran de modo sustancial su posición personal respecto de la interpretación de la Constitución así lo justifiquen, en especial, si esa alteración personal provoca el abandono de un precedente?

Como si ello fuera poco, la Corte indicó expresamente que “en su actual composición” compartía la interpretación constitucional que estaba desarrollando (considerando 6º). Por un lado, es preciso resaltar que el cambio de integración del tribunal no es fundamento suficiente para el abandono de un precedente del tribunal<sup>45</sup>. Por otro lado, cabe preguntarse si fue realmente la modificación

45 RATTI, Florencia. “El precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina”. *Revista Jurídica Austral*. 2020, vol. 1, nº 2, pp. 616-617.

de la integración la razón determinante del cambio de criterio en el caso bajo análisis. Está claro que esta variación influyó en la modificación del criterio de la Corte. Vale destacar, empero, que si los únicos tres ministros que permanecían en el tribunal desde el dictado de “GCBA c/Chubut” hubieran mantenido la postura que habían suscrito en dicha oportunidad, el precedente se hubiese mantenido (pues hubiesen conformado una mayoría de 5-2 en favor del reconocimiento de la competencia originaria, junto con los magistrados Argibay y Zaffaroni). De modo que, en definitiva, el cambio de criterio del tribunal tuvo como causa principal un cambio de criterio personal de los ministros Petracchi, Fayt y Maqueda (que nunca fue justificado), y solo como causa secundaria un cambio de integración de la Corte.

#### **4.3 “GCBA c/Córdoba”**

Doce años después de “GCBA c/Tierra del Fuego”, en la causa “GCBA c/Córdoba”, la Corte abandonó ese criterio y reconoció la procedencia de su competencia originaria. La decisión se tomó, en esta oportunidad, a partir del voto mayoritario de los ministros Lorenzetti, Maqueda y Rosatti y del voto concurrente del ministro Rosenkrantz. El primer voto arribó a esa conclusión, en el entendimiento de que a partir de la reforma de 1994 la Ciudad se había incorporado al diálogo federal y que, debido a que la situación de la justicia nacional ordinaria era transitoria, la Ciudad debía asimilarse a una provincia. El voto concurrente, por su parte, sentenció de tal modo por considerar que denegar la competencia originaria y someter a la Ciudad a los tribunales provinciales vulneraría la autonomía política que la Constitución Nacional le reconoce. Seguidamente, se explicitarán las características del caso y se desmenuzará las líneas argumentativas del voto mayoritario y del voto concurrente, que discurren por carriles diversos.

##### **a) El caso**

Se trataba de un juicio ejecutivo iniciado por el Gobierno de la Ciudad contra la Provincia de Córdoba, en concepto de deudas correspondientes a la atención de pacientes derivados por la Provincia a nosocomios de la Ciudad. Al no configurarse una causa civil ni tener manifiesto contenido federal, era improcedente la competencia originaria de la Corte en ese tipo de causas que se

suscitaren entre provincia y vecino extraño (para el supuesto de que a la Ciudad se la considerase como vecino).

La causa había quedado radicada, originalmente, en la justicia en lo contencioso administrativo y tributario de la Ciudad, pero la Provincia opuso excepción de incompetencia. Para fundarla, sostuvo que su estatus provincial le impedía quedar sujeta a tribunales locales de la Ciudad. Por ende, la causa debía ser resuelta por la Corte Suprema o por los tribunales locales de la Provincia de Córdoba. Entre esas dos opciones, la Provincia sostuvo que era procedente la competencia originaria de la Corte, por cuanto a la Ciudad le correspondía su foro originario. La Ciudad, por su parte, sostuvo que el objeto del pleito pertenecía al derecho público local y que, en consecuencia, privarle de competencia a sus tribunales iría en desmedro del artículo 129 de la Constitución Nacional.

La jueza en lo contencioso-administrativo y tributario de la Ciudad declaró su incompetencia y remitió las actuaciones a la Corte Suprema, con el argumento de que era la “única manera de armonizar las prerrogativas jurisdiccionales de las que gozan tanto las provincias como la Ciudad de Buenos Aires”. Así es como quedó planteada, en la Corte, la cuestión sobre la procedencia de su competencia originaria en casos en los que el GCBA es parte.

Indudablemente, “GCBA c/Tierra del Fuego” constituía el precedente *on point*, donde la Corte había delineado su doctrina sobre el tópico. Además, allí también se reclamaban deudas provenientes de prestaciones de salud proporcionadas por nosocomios de la Ciudad a pacientes derivados por la provincia (con lo cual era evidente la similitud fáctica y de derecho aplicable) y, en dicha oportunidad, la Corte había sido clara sobre la imposibilidad de asimilar la Ciudad a una provincia y reconocerle su carácter de aforada a su competencia originaria. Como se vio, incluso había descalificado severamente el criterio opuesto. ¿A qué obedeció, entonces, la asunción de ese criterio que tanto había criticado con anterioridad? ¿Qué razones se esgrimieron para retomar un criterio abandonado?<sup>46</sup>

46 Como se mencionó al inicio de este trabajo, las consecuencias de “GCBA c/Córdoba” fueron mucho más allá de la subregla que la Corte había creado en “GCBA c/Chubut”: al concederle a la Ciudad, en términos genéricos, el mismo lugar que una provincia respecto de la competencia originaria de la Corte, ya no importa si su contraparte es una provincia, una entidad descentralizada o el Estado Nacional, el tribunal ha admitido la competencia originaria en todos esos casos.

## b) El voto mayoritario

El voto de los jueces Lorenzetti, Maqueda y Rosatti comenzó reconociendo lo evidente: en 1994 la Ciudad adquirió un estatus especial (considerando 3°); seguidamente, se hizo cargo de lo inevitable: la existencia del precedente “GCBA c/Tierra del Fuego”, donde la propia Corte había sostenido, en un caso entre la Ciudad y una provincia, que no era procedente su competencia originaria (considerando 4°).

Los ministros resumieron la fundamentación de aquel precedente –en sentido de rechazar su competencia originaria– en dos argumentos: (i) por un lado, la imposibilidad de ampliar esa competencia, lo que se haría si se equiparara la Ciudad de Buenos Aires a una provincia; (ii) por otro lado, la interpretación de que el artículo 129, que reconoce un estatus y gobierno propio a la Ciudad, no impide que ella quede sometida a tribunales locales.

A continuación, proporcionaron el estándar con el que evaluarían la necesidad (o no) de modificar el precedente “GCBA c/Tierra del Fuego”. Para ello iniciaron con la mención de aquellas sentencias de la propia Corte que señalan cuál es el valor del precedente de la Corte, para ella misma, en casos futuros. Afirmaron, entonces, que por principio los precedentes de la Corte deben ser “debidamente considerados y consecuentemente seguidos” tanto por ella como por tribunales inferiores, a menos que resultase “de manera clara el error y la inconveniencia de las decisiones ya recaídas” (considerando 6°). En este caso –prosiguió el voto mayoritario– se presentaría uno de los supuestos excepcionales para la modificación de un precedente. Veamos cuál.

De los considerandos desarrollados por los tres ministros no se desprende que hubieran tenido en cuenta o argumentasen en torno al “error” o a la “inconveniencia” de lo asentado en “GCBA c/Tierra del Fuego”. Así, por ejemplo, omitieron mencionar el caso “GCBA c/Chubut” y tampoco se refirieron a la errada invocación de precedentes en la que “GCBA c/Tierra del Fuego” había sustentado el apartamiento. Más bien, alegaron la existencia de un “cambio en los principios que informaron los fundamentos” de ese precedente. En efecto, en el considerando 6° *in fine*, señalaron:

“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”.

Aparece invocado un precedente que, hasta ese momento, no estaba en escena: “Nisman”<sup>47</sup>. Aquí vemos cómo se entrecruzan las líneas jurisprudenciales sobre competencia originaria en casos en los que interviene la Ciudad, por un lado, y facultades jurisdiccionales de la Ciudad, por el otro. En breve me referiré a la pertinencia y contexto de la mención del precedente “Nisman”. Por lo pronto, cabe destacar que si bien el voto mayoritario, en un principio, invocó expresamente las causales teóricas desarrolladas por la Corte para el cambio de precedente, luego, subrepticamente, introdujo una causal de abandono del precedente que no es debidamente delineada o explicitada y que no parece encuadrar en ninguna de las dos mencionadas (error o inconveniencia): se trata del cambio en los principios que subyacen al precedente abandonado. Causal que, por lo demás, es considerablemente abstracta e indeterminada. ¿Qué es un cambio en los fundamentos de un precedente? ¿Cómo se prueba o determina su existencia?

Los ministros atribuyeron dicho cambio al precedente “Nisman”, que es posterior a “GCBA c/Chubut” y a “GCBA c/Tierra del Fuego”. Lo cierto es que, si el cambio se produjo recién con el dictado, de parte de la Corte, del precedente “Nisman”, queda sin explicación el hecho de que la Corte, muchos años antes de esa sentencia (y, por ende, antes del cambio), hubiera resuelto en “GCBA c/Chubut” algo similar a lo que ahora se proponía.

Más adelante, la Corte fundamenta ese cambio que introdujo “Nisman” en un cambio en el estatus que adquirió la Ciudad a partir de la reforma de 1994. Pero el precedente aplicable –“GCBA c/Tierra del Fuego”–, que la Corte pretende dejar de lado, es posterior a 1994. Entonces ¿hay un verdadero cambio en el orden de la realidad, que justifique dar hoy una solución diversa de la que se dio anteriormente? ¿O lo que ocurre es que hubo un cambio en la integración de la Corte y, con él, una variación en la concepción del estatus de la

47 CSJ. Fallo 339:1342. N.N. y otros s/ averiguación de delito – Damnificado: Nisman, Alberto y otros. Disponible en: <https://bit.ly/3ztWtQe>



Ciudad y en la interpretación constitucional de las facultades a ella conferidas?

Por otro lado, el voto mayoritario permite inferir que el “cambio en los fundamentos” que justifica el abandono del precedente “GCBA c/Tierra del Fuego”, habría sido introducido por la propia Corte en “Nisman”. Este argumento es endeble, toda vez que la Corte está fundando su modificación del precedente en una modificación anterior que ella misma realizó de otro precedente. Es como si las razones para el apartamiento se redujeran a una causal intrínseca al tribunal (su propio cambio de criterio sobre el estatus de la Ciudad). Cabe aclarar, adicionalmente, que el precedente invocado como fundante del cambio versaba sobre un asunto relacionado, pero no similar al que ahora debía resolver. Será preciso, por consiguiente, detenerse a analizar la invocación de “Nisman” como causal de modificación y abandono del precedente “GCBA c/Tierra del Fuego”.

### c) La invocación de “Nisman”

En “Nisman” se investigaba el conocido fallecimiento del fiscal federal y, en concreto, la Corte debía resolver si un hecho que involucra un funcionario federal y se relaciona, presuntamente, con la función pública que desempeña, da lugar a la competencia de los tribunales federales o corresponde a la justicia criminal ordinaria de la Capital Federal. El tribunal resolvió que, cualquiera fuera la hipótesis cotejada sobre la muerte del fiscal federal, el impacto de esta sobre investigaciones federales de importancia justificaba la apertura de la competencia federal.

En lo que aquí interesa, como afirmación adicional a tal decisión –es decir, a mayor abundamiento–, la Corte señaló que los tribunales nacionales con asiento en la Ciudad y competencia ordinaria no son equiparables a los tribunales federales y que su carácter nacional era transitorio. También señaló que las limitaciones jurisdiccionales de la Ciudad debían ser resueltas, para que ella pudiera contar con una justicia local capaz de juzgar todas las causas relativas a la aplicación del derecho común. Para los jueces Lorenzetti, Maqueda y Rosatti, según expresan en su voto en “GCBA c/Córdoba”, estas afirmaciones significan que:

“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” (Considerando 7º in fine).

En consecuencia, según la Corte, lo resuelto por ella misma en “Nisman” *exigía* “reexaminar el modo de coordinar la plena autonomía jurisdiccional porteña con la prerrogativa de las provincias como aforadas a la competencia originaria” de la Corte (considerando 9º del voto mayoritario en “GCBA c/ Córdoba”). Los ministros se introdujeron, entonces, en una extensa recopilación histórica de la “cuestión capital” que se remontó –a mi entender, innecesariamente– hasta 1853 (e incluso antes, pues se mencionan antecedentes de 1826) y recorrió el intenso derrotero del estatus de la ciudad de Buenos Aires a lo largo de toda la evolución constitucional e institucional del país. El punto central de la hipótesis que desarrollaron es que, antes de 1994, la unidad nacional suponía que la ciudad Capital se mantuviera fuera del diálogo federal, mientras que, con la reforma constitucional llevada a cabo en ese año, se la incluyó en tal diálogo. En esta línea, en el considerando 12º, afirmaron:

“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 continuación, se indicó:

“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”.

A primera vista, la invocación del precedente “Nisman” es cuestionable, por cuanto no presenta una identidad en la cuestión planteada o plataforma fáctica que la Corte debía resolver en “GCBA c/Córdoba”. En este último caso la cuestión del carácter federal o no de los jueces nacionales era ajena a aquello que debía resolver la Corte, que se limitaba a dilucidar si la intervención de la Ciudad en un pleito contra una provincia puede activar o no la competencia originaria de la Corte.

Pero, además, de lo expuesto se deduce que el voto mayoritario en “GCBA c/Córdoba” invocó, en su considerando 7º, un *obiter dictum* de la Corte en “Nisman” como causal de cambio en los fundamentos de “GCBA c/Tierra del Fuego” (que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital es transitorio). En efecto, ese principio ni siquiera había sido sustancial para resolver la cuestión de competencia planteada en “Nisman”: tal como se adelantó más arriba, se trató de una afirmación efectuada a mayor abundamiento y desligada de la regla de derecho que aplicó el tribunal en esa ocasión, según la cual un hecho investigado que involucra un funcionario federal y se relaciona, presuntamente, con la función pública que desempeña, da lugar a la competencia federal.

Es cierto que, en un punto remoto, tanto lo planteado en “Nisman” como en “GCBA c/Córdoba” se relacionan con el alcance de las facultades judiciales conferidas a la Ciudad y la mayor o menor autonomía jurisdiccional reconocida constitucionalmente, lo cual puede acercarla o alejarla de los alcances de la autonomía provincial. Pero, en definitiva, la transferencia de la justicia nacional ordinaria a los órganos locales que la Corte propone en “Nisman” o la afirmación de que los tribunales nacionales no deben ser considerados como tribunales federales no implican (y mucho menos exigen), en sí mismas, que la Ciudad se asimile a una provincia a los efectos de la competencia originaria de la Corte. En efecto, a esta conclusión había arribado la Corte en “GCBA c/Tierra del Fuego”, cuando expresamente sostuvo que el régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción, garantizado a la Ciudad por el artículo 129, no impedía que fuera sometida a tribunales locales de alguna provincia (considerando 7º). En suma, es preciso advertir que el pilar sobre el que la Corte sustenta su cambio de criterio –esto es, la sentencia dictada en el caso “Nisman”– no constituye un precedente estrictamente hablando para el caso

“GCBA c/Córdoba”. Como se vio, tanto la plataforma fáctica como la cuestión planteada en uno y otro supuesto difieren considerablemente.

Es llamativo el hecho de que se provoque un abandono del precedente de la Corte —es decir, una modificación sustancial de su criterio (por lo demás, consolidado)— a través de la mera invocación de un precedente de la propia Corte en una causa relativamente emparentada. Es como si la Corte estuviera diciendo: “debemos abandonar nuestro criterio sobre la cuestión X, porque anteriormente en la cuestión Y cambiamos a Z”. Pero no se justifica por qué el mismo tribunal había dicho (en “GCBA c/Tierra del Fuego” que “X” e “Y” no estaban relacionadas).

En suma, para fundar el apartamiento de un precedente aplicable, se requiere algo más que la invocación genérica de un *obiter dictum* proporcionado en otro precedente: no basta la mera indicación de que el precedente “Nisman” “operó un cambio en los principios que informaron los fundamentos del precedente GCBA c/Tierra del Fuego”. Es posible concluir, entonces, que la invocación de “Nisman” en el voto mayoritario refleja una deficiente práctica de aplicación del precedente, por cuanto implica la fundamentación de un cambio a partir de lo dicho al pasar en un precedente que versaba sobre una cuestión constitucional diversa. Está claro que el precedente estrictamente aplicable a “GCBA c/Córdoba” era “GCBA c/Tierra del Fuego” y que si la Corte pretendía deshacerse de él, debía haber ofrecido una “argumentación nítida, inequívoca y concluyente”<sup>48</sup>, tendiente a demostrar el “error” o la “inconveniencia” de ese precedente<sup>49</sup> o las “causas graves” o “razones de justicia” que tornaban ineludible su abandono<sup>50</sup> (estándares que ella misma ha diseñado para el apartamiento de sus precedentes)<sup>51</sup>.

Además, contrariamente a lo que parece sugerir la Corte, no existe un “nuevo marco constitucional” que no hubiera sido oportunamente analizado por

48 CSJ. Fallo 337:47. Op. cit.

49 CSJ. Fallo 183:409. Op. cit.

50 CSJ. Fallo 329:759. Op. cit.

51 Para un análisis de la doctrina del cambio de precedente desarrollada por la propia CSJN, véase RATTI, Florencia. “El precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina”. *Revista Jurídica Austral*.2020, vol. 1, n° 2, pp. 599 y ss.

el tribunal. El análisis de la reforma constitucional de 1994 y de la autonomía conferida a la Ciudad ya había llevado a la Corte a concluir, en “GCBA c/Tierra del Fuego”, que eso no significaba reconocerle competencia originaria. Es decir, la reforma de 1994 no es un marco constitucional “nuevo”. La Corte misma, cuando se refiere a que la Ciudad se “desligue de instituciones inconclusas”, reconoce que, en realidad, no hubo un cambio externo del estatus de la Ciudad desde que se dictó “GCBA c/Tierra del Fuego” hasta que se dictó “Nisman”. Lo que cambió, básicamente, fue la integración y, con ella, la concepción del tribunal sobre el estatus de la Ciudad.

En otras palabras, al invocar las premisas de la sentencia en “Nisman” para justificar el cambio de criterio, la Corte solo está proponiendo una argumentación autorreferencial y circular, sin fundar debidamente por qué el nuevo estatus que la propia Corte le atribuyó a los tribunales nacionales exigiría la apertura de la competencia originaria en los casos en que ella es parte. ¿Es el cambio de criterio sobre competencia originaria de la Corte una consecuencia necesaria de que en “Nisman” haya simplemente mencionado que la justicia nacional ordinaria debía transferirse a la Ciudad? A primera vista, la conexión lógica entre ambas premisas no parece evidente.

Tampoco queda claro por qué la Corte invoca “Nisman” como causa sustancial del cambio de fundamentos sobre el estatus de la Corte y no hace lo propio con “Corrales”<sup>52</sup> –sentencia anterior a “Nisman” y *leading case* en la materia– o con otros precedentes que sucedieron a “Nisman” y en los que la Corte había convalidado el reconocimiento de facultades jurisdiccionales a la Ciudad<sup>53</sup>. Extrañamente, tampoco hizo mención del fallo “Bazán”<sup>54</sup>, dictado exactamente

52 CSJ. Fallo 338:1517. Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus. Disponible en: <https://bit.ly/3mG3wBN>

53 CSJ. Fallo 340: 103. Sapienza, Matias Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro s/ acción de amparo. Disponible en: <https://bit.ly/3gDIVde>; CSJ. Fallo 341:32. Mizrahi, Daniel Fernando c/ Empresa Distribuidora Sur SA EDESUR s/ otros procesos especiales. Disponible en: <https://bit.ly/3Bkfk6Z>; CSJ. Fallo 341:611. José Mármol 824 (ocupantes de la finca) s/ incidente de incompetencia. Disponible en: <https://bit.ly/3zCtae0>; CSJ. Fallo 341:764. OS–Ostep c/ Colegio San Ignacio de Loyola SRL s/ cobro de aportes o contribuciones. Disponible en: <https://bit.ly/3glLeMa>

54 CSJ. Fallo 342:509. Bazán, Fernando s/ amenazas. Disponible en: <https://bit.ly/3jqJcSA>

el mismo día que “GCBA c/Córdoba”, y en el que –al resolver una contienda de competencia en favor de la Ciudad– la etiquetó como “ciudad constitucional federada” (al igual que lo hizo en “GCBA c/Córdoba”).

Por último, llama la atención, respecto de la pertinencia de “Nisman” en la decisión sobre competencia originaria de la Corte, el hecho de que no aparece en el voto concurrente del tribunal, que se abordará a continuación.

#### **d) El voto concurrente**

El juez Rosenkrantz no suscribió el voto de los jueces Lorenzetti, Highton y Rosatti, sino que formuló su propio voto concurrente. Arribó, de este modo, a la misma conclusión del caso –sostuvo que era procedente la competencia originaria de la Corte Suprema–, aunque por distintos fundamentos.

Luego de un repaso del marco constitucional e infraconstitucional que regula la competencia de la Corte, asumió una postura similar a la que había desarrollado Argibay en su voto disidente en “GCBA c/Tierra del Fuego”, en el sentido de que la competencia originaria y la Ciudad de Buenos Aires generaban un caso no previsto constitucionalmente. A partir de ese lugar, planteó la cuestión con la siguiente disyuntiva: a los efectos de determinar la procedencia de la competencia originaria de la Corte o bien se asimila la Ciudad de Buenos Aires a un vecino de provincia o se la asimila a una provincia (considerando 3° *in fine*). El tribunal debía decidir a cuál corresponde asimilarla. El ministro se ocupó de aclarar expresamente que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia: en todo caso, se la asimilaría a ella a efectos de la concreta cuestión planteada, lo que no quiere decir que se le confiriera su estatus.

El juez Rosenkrantz reconoció que la postura de que a la Ciudad no le corresponde la competencia originaria de la Corte, tiene como principal fundamento que la Ciudad no es una provincia en sentido estricto. Sin embargo, frente a esto afirmó que “ese razonamiento debe descartarse”, por cuanto la propia Corte ha aceptado, en otros casos, que el vocablo “provincia” (o “provincias”) utilizado en algunas cláusulas de la Constitución resulta de aplicación también a la Ciudad de Buenos Aires (considerando 4°). Si bien lo que sostiene el juez es cierto, entiendo que altera el orden de la argumentación que debió haber seguido: el principal fundamento para asimilar a la Ciudad a un vecino de provincia y no a una provincia, en los términos del artículo 117 de la Constitución

Nacional, no es, como señala el juez, que sea imposible afirmar que la Ciudad es una provincia en sentido estricto, sino que el pilar fundamental para aplicar esa interpretación era que existía un precedente de la Corte Suprema que así lo afirmaba. Y, en todo caso, si se consideraba que la asimilación de la Ciudad con un vecino de provincia era errónea, entonces, primero resultaba necesario fundar por qué el precedente de la Corte debía ser abandonado.

En otras palabras, esta línea argumental elegida por el juez oculta que más allá de todos aquellos precedentes en los que, en otras cuestiones, la Ciudad hubiera sido asimilada con una provincia, el precedente *on point*, es decir, el aplicable en materia de competencia originaria de la Corte (y con una plataforma fáctica considerablemente similar a la pendiente de resolución) era “GCBA c/Tierra del Fuego”, que consagraba la interpretación opuesta a la del voto concurrente. El argumento hubiera sido válido si se estuviera resolviendo la cuestión por primera vez, a fin de dilucidar cuál de las dos opciones interpretativas elegir. Pero, en el contexto de “GCBA c/Córdoba”, solo podría ser complementario de una idónea justificación del abandono del precedente aplicable, que era “GCBA c/Tierra del Fuego”. Tal vez hubiera sido más acertado que el ministro, al desarrollar este argumento, mostrara cómo quedaba menoscabado el razonamiento del precedente “GCBA c/Tierra del Fuego”, al debilitar uno de los fundamentos sobre los que se sostenía la solución allí brindada.

En el voto concurrente se afirmó, entonces, que por más que fuera 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. La cuestión era, pues: ¿cabría hacer lo mismo con los artículos que regulan la competencia originaria de la Corte? Para dar respuesta a ese interrogante, el ministro Rosenkrantz admitió que solo se podría asimilar la Ciudad de Buenos Aires a un vecino de provincia a los efectos de la competencia originaria de la Corte siempre que ello no vulnerara la autonomía política que la Constitución Nacional otorga a la Ciudad en su artículo 129. Adviértase que la mayoría de la Corte, en “GCBA c/Tierra del Fuego” había sostenido que, en efecto, el sometimiento de la Ciudad a jurisdicciones locales de una provincia no alteraba su gobierno autónomo ni sus facultades jurisdiccionales (y esa

fue, justamente, la postura que mantuvo la jueza Highton en su disidencia en “GCBA c/Córdoba”).

El juez Rosenkrantz luego aportó, en su voto, “dos observaciones decisivas” para revisar el precedente “GCBA c/Tierra del Fuego” (considerando 7º). En primer lugar, sostuvo que significaría consagrar un doble estándar, que no se desprende del artículo 117 de la Constitución Nacional, la afirmación de que la jurisdicción provincial es prevalente –a fin de que los jueces locales puedan resolver las causas que versan sobre leyes provinciales sin ver alterada su autonomía política–, pero desconocer esa prevalencia cuando se trata de la Ciudad –y, en consecuencia, obligarla a litigar una cuestión de derecho público ante tribunales provinciales–.

La segunda observación que formuló en contra de “GCBA c/Tierra del Fuego” se fundó sobre la base de que la restricción de la competencia originaria de la Corte a las “causas civiles” tiende a evitar que una provincia litigue su derecho público ante tribunales ajenos. Es decir, el envío de todas las causas “no civiles” a la jurisdicción local se funda en que los jueces locales sean los que juzguen el derecho local. No obstante, en “GCBA c/Tierra del Fuego” se utilizó la ausencia de la causa civil como fundamento para excluir a la Corte (debido a que el caso versaba sobre derecho público local de la Ciudad), pero paradójicamente se sometió la causa a los tribunales provinciales de Tierra del Fuego. Es decir que no solo se le rechazaba a la Ciudad la aplicación de un argumento que funcionaba como privilegio para las provincias, y en virtud del cual, en principio, correspondería que sean los propios tribunales de la Ciudad los que resuelvan las controversias sobre su derecho público, sino que al negársele también la competencia de la Corte, se la sometía a la aplicación de su propio derecho por tribunales ajenos. De este modo, se desdibujaba completamente la finalidad y el sentido de la restricción de la competencia originaria de la Corte.

Finalmente, explicó que estos inconvenientes que se desprendían del precedente aplicable partían de asimilar a la Ciudad de Buenos Aires con un “vecino de provincia”, cuando ello no se condice con sus facultades de gobierno (en especial, desde la reforma constitucional de 1994) (cfr. considerando 9º). En otras palabras, el ministro, sin decirlo expresamente, estaba criticando la interpretación constitucional sobre el estatus de la Ciudad que consagró “GCBA c/ Tierra del Fuego”. Para ello, acertadamente, proporcionó argumentos tendientes



a mostrar el error en ese precedente. Aún así, en ningún momento mencionó los estándares de la Corte para la alteración de su propio precedente –lo que hubiera sido deseable, para ser coherente con la argumentación que se les exige a las partes o a los jueces inferiores cuando pretenden desligarse de un precedente de la Corte–, sino que se limitó a calificar la interpretación propuesta por el precedente como “inapta” (considerando 8°).

El contenido argumentativo del juez Rosenkrantz es minucioso, con abundantes referencias a los precedentes de la Corte. Denota el reconocimiento subyacente de que el tribunal debe ser coherente en su discurso y ataca el razonamiento implícito en el precedente “GCBA c/Tierra del Fuego”. De todos modos, el orden de los argumentos podría haber sido más respetuoso del precedente aplicable: así, en lugar de asumir una posición inicial en la que ambas opciones interpretativas del artículo 117 de la Constitución eran igualmente válidas y dar razones para optar por una u otra, debió primero haber reconocido que una de esas interpretaciones ya había sido elegida por la Corte (en “GCBA c/Tierra del Fuego”) y, en todo caso, dar razones suficientes por las cuales ese precedente debía ser abandonado.

#### **e) El cambio de integración**

Vale destacar que, al momento de dictar “GCBA c/Córdoba”, la Corte contaba con una integración distinta de la que había resuelto “GCBA c/Tierra del Fuego”: de los ministros que suscribieron este último fallo solo quedaban en el tribunal los jueces Lorenzetti, Maqueda y Highton de Nolasco.

Queda claro que el cambio de integración del tribunal es un factor de relevancia para el cambio de precedente de la Corte Suprema argentina, lo cual merece sus cuestionamientos. Pero quizás lo más sorprendente sea que, en “GCBA c/Córdoba”, los ministros Lorenzetti y Maqueda modificaron diametralmente la interpretación constitucional que habían defendido con ahínco en “GCBA c/Tierra del Fuego” y adoptaron, en cambio, aquella que tanto habían criticado de “GCBA c/Chubut”, sin ofrecer razones específicas. Se replicó así lo que había sucedido con los magistrados Petracchi, Fayt y Maqueda, cuando se produjo el cambio de criterio entre “GCBA c/Chubut” y “GCBA c/Tierra del Fuego”.

Adviértase, además, que Maqueda fue el único juez que suscribió los tres

precedentes que aquí se analizan. En las tres ocasiones, integró el voto mayoritario; esto quiere decir que sostuvo un criterio favorable a la competencia originaria en “GCBA c/Chubut”, luego modificó sustancialmente su criterio y denegó esa competencia en “GCBA c/Tierra del Fuego” y, finalmente, volvió a dar un giro en su criterio y reconoció la competencia al suscribir el voto mayoritario en “GCBA c/Córdoba”. En ninguna de esas oportunidades ofreció una mínima explicación de por qué alteraba su voto.

## 5. Conclusión

Ha quedado evidenciado, a lo largo de este trabajo, que el estatus constitucional conferido a la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la última reforma constitucional, dista de ser una cuestión sencilla y que ello ha impactado de diversas maneras en la procedencia de la competencia originaria de la Corte Suprema. La jurisprudencia del máximo tribunal respecto de si procede tal competencia en causas en las que la Ciudad se enfrenta con una provincia no ha sido pacífica. Hubo al menos dos giros jurisprudenciales sustanciales desde 1994 hasta la fecha.

Aquí se examinó el desarrollo argumental ofrecido por la Corte para justificar tales cambios de criterio. A partir de allí, la primera conclusión a la que puede arribarse es que, al momento de abandonar su criterio, la Corte invocó precedentes que no eran estrictamente aplicables al caso, como modo de justificación de dicho abandono. Sucedió en “GCBA c/Tierra del Fuego”, donde con el fin de apartarse de “GCBA c/Chubut” la Corte invocó precedentes que involucraban a sujetos diversos (por ejemplo, el Estado Nacional, particulares o entidades nacionales) y que, por ende, no proyectaban directamente su impacto sobre la cuestión planteada en ese caso, que era entre la provincia y la Ciudad. También se dio en “GCBA c/Córdoba”, donde el voto mayoritario invocó “Nisman”, con el pretexto de que ese precedente habría provocado un cambio tal en los fundamentos sobre el estatus de la Ciudad que se proyectaría sobre todas las cuestiones en las que ella estuviera involucrada. De ese modo, aplicó forzosamente un *obiter dictum* de “Nisman” –respecto de la naturaleza de los tribunales nacionales–, sobre una cuestión distinta, referida al carácter de aforada de la Ciudad a la competencia originaria de la Corte. Tal invocación

sirvió, además, para sortear la verdadera fundamentación que debió ofrecer la Corte respecto de su cambio de precedente, tendiente a mostrar el error o la inconveniencia del criterio anterior.

En este punto, es posible afirmar que, en líneas generales, la Corte no cumple con sus propios estándares argumentativos ni con los descriptos, al principio de este trabajo, como pautas razonables para fundar un cambio: no asume una carga argumentativa calificada, no muestra el error o la inconveniencia que tornasen ineludible el abandono del precedente ni explica por qué el cambio es necesario. Por el contrario, los ministros parecen limitarse a desarrollar la fundamentación del cambio a partir de la defensa de aquella interpretación constitucional que consideran más correcta o adecuada.

Desde ya que el cambio de jurisprudencia respecto de la competencia originaria de la Corte no puede compararse con aquella variación jurisprudencial que conculca el derecho constitucional de defensa en juicio o provoca la pérdida del derecho material del litigante. En definitiva, en los casos en que fija su competencia originaria el perjuicio podría no ser irreparable, por cuanto la posterior intervención quedará abierta, si corresponde, por vía del recurso extraordinario federal. No obstante, considero que la explicitación y debida justificación del cambio es igualmente exigible. En primer lugar, en tanto se trata de reglas que se desprenden del texto constitucional y no de la mera arbitrariedad del tribunal. En segundo lugar, aun cuando se le reconociera a la Corte cierta discrecionalidad para regular su competencia originaria, es necesario que ella explicita, fundamente y rinda cuentas de los motivos por los cuales toma sus decisiones al respecto. El cambio de integración, el uso de lenguaje inapropiado o la invocación de precedentes no aplicables no son fundamento suficiente, tampoco en estos casos.

En consecuencia, es dable concluir, por un lado, que la descalificación o subestimación del contenido de un precedente de la Corte proferida por la propia Corte no solo es inidónea para fundar racionalmente un cambio de criterio, sino que, además, menoscaba la legitimidad de la sentencia y quebranta la confianza de la sociedad en el tribunal. Por otro lado, una realidad igual de preocupante que evidencia este trabajo es la de ministros que suscriben criterios totalmente opuestos a los que habían sostenido en ocasiones anteriores sin ofrecer fundamento alguno para su rotundo cambio de parecer.

Por último, vale la pena resaltar que ambas modificaciones de los precedentes se produjeron luego de un cambio en la integración del tribunal. Si bien esta circunstancia no basta para deslegitimar un cambio de criterio –pues puede suceder que existan verdaderas razones que lo justifiquen–, en los casos analizados se intuye una discrepancia entre los ministros de las diversas integraciones acerca de la naturaleza jurídica de la Ciudad a partir de la reforma constitucional de 1994. Esto lleva a pensar que, detrás de los argumentos de interpretación constitucional esgrimidos como fundantes del cambio, lo que en realidad impera es la subjetividad de quienes circunstancialmente integran la Corte, que pretenden imprimirle al tribunal su propia visión constitucional sobre un asunto que, como se ha visto, es controvertido. El problema es que si en el futuro se incorporaran a la Corte ministros en cuya opinión el estatus de la Ciudad es el de un municipio, la ausencia de compromiso de la Corte con sus propios precedentes podría provocar que la Ciudad pierda, una vez más, su carácter de aforada a la competencia originaria, sin razones válidas. Y así sucesivamente.

## 6. Bibliografía

- ÁBALOS, María Gabriela. "La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales". *EDCO*, 2014, cita digital: ED-DCCLXXIV-618.
- ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. ATIENZA, Manuel; ESPEJO, Isabel (trads.) Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Constanza. "Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Poder judicial y competencia originaria de la Corte Suprema. Análisis doctrinario y jurisprudencial". Disponible en : <https://bit.ly/3kz80Yc>
- ARISTÓTELES, *Política*. Madrid: Editorial Gredos, 1988. Traducción de GARCÍA VALDÉS, Manuela.
- DOLABJIÁN, Diego. *La Ciudad ante la Corte*. Buenos Aires: Ediar, 2019.
- LAPLACETTE, Carlos J. "La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el tribunal de la federación". *LL*, 15/04/2019, AR/DOC/898/2019.
- LEGARRE, Catalina; ROCA, Justa. "Competencia originaria de la Corte Suprema: novedades acerca de la aplicación de la doctrina del caso 'Córdoba'". *LL* 2021-B, nº 45.
- PALACIO DE CAEIRO, Silvia B. "Federalismo y estatus jurídico de la CABA en la competencia

- originaria. Conflictos y armonías". *LL, Sup. Esp. Const.* 2019, cita online: [ar/doc/3786/2019](https://ar/doc/3786/2019).
- PERELMAN, Chaim; OLBRECHT-TYTECA, Lucie. *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*. SEVILLA MUÑOZ, Julia (trad.), Madrid: Gredos, 1989.
- RATTI, Florencia. "El precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina". *Revista Jurídica Austral*. 2020, vol. 1, nº 2, pp. 585-626.
- "La 'ciudad constitucional federada' en la reciente sentencia de la Corte sobre presencialidad en las escuelas", *elDial.com* – DC2E1B, 2021, Suplemento de Derecho Constitucional del 7-6-2021.
- RECONDO, Ricardo. "Sobre el traspaso de la justicia, el respeto a las instituciones y la seguridad jurídica". *LL* 2010-B, 1293, cita online [AR/DOC/950/2010](https://ar/doc/950/2010).
- SAGÜES, Néstor Pedro. "Elementos de derecho constitucional". 2ª ed. Buenos Aires: Astrea, 1997, t. II.
- TEMPONI, Pablo A. "La reinterpretación de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un paso más hacia la autonomía plena. Comentario al fallo 'Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Provincia de Córdoba s/ ejecución fiscal'". *elDial.com* – DC27DF, 2019.
- VÍTOLO, Alfredo. "El poder judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *LL* 2000-B, 1213.

## **Jurisprudencia**

- CSJ. Fallo 208:249. Banco Hipotecario Nacional c/ Provincia de Santiago del Estero. Disponible en: <https://bit.ly/3DoTf2E>
- CSJ. Fallo 253:316. Administración General de Obras Sanitarias de la Nación c/ Prov. de Mendoza. Disponible en: <https://bit.ly/3sXOHf0>
- CSJ. Fallo 258:345. Administración General de Obras Sanitarias de la Nación c/ Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://bit.ly/3mHtyUX>
- CSJ. Fallo 268:318. Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino E.F.E.A. c/ Provincia de La Pampa, y otro. Disponible en: <https://bit.ly/3jqBzfg>
- CSJ. Fallo 327:2857. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Banco Nacional de Desarrollo y/u otro s/ proceso de ejecución. Disponible en: <https://bit.ly/3kxtGUv>
- CSJ. Fallo 329:2316. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo). Disponible en: <https://bit.ly/3gG1b65>
- CSJ. Fallo 338:1517. Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus. Disponible en: <https://bit.ly/3mG3wBN>
- CSJ. Fallo 339:1342. N.N. y otros s/ averiguación de delito – Damnificado: Nisman, Alberto y otros. Disponible en: <https://bit.ly/3ztWtQe>

- CSJ. Fallo 340: 103. Sapienza, Matias Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro s/ acción de amparo. Disponible en: <https://bit.ly/3gDIVde>
- CSJ. Fallo 341:32. Mizrahi, Daniel Fernando c/ Empresa Distribuidora Sur SA EDESUR s/ otros procesos especiales. Disponible en: <https://bit.ly/3BkfK6Z>
- CSJ. Fallo 341:611. José Mármol 824 (ocupantes de la finca) s/ incidente de incompetencia. Disponible en: <https://bit.ly/3zCtae0>;
- CSJ. Fallo 341:764. OS-Ostep c/ Colegio San Ignacio de Loyola SRL s/ cobro de aportes o contribuciones. Disponible en: <https://bit.ly/3glLeMa>
- CSJ. Fallo 342:509. Bazán, Fernando s/ amenazas. Disponible en: <https://bit.ly/3jqJcSA>
- CSJ. Fallo 567:2021. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad –CSJN– 04/05/2021 (elDial.com – AAC3C0)
- CSJN. Fallo 329:759. Barreto, Alberto Damián y otra c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ daños y perjuicios. Disponible en: <https://bit.ly/3gGPr2X>
- CSJN. Fallo 114:315. Provincia de Buenos Aires c/ Gobierno Nacional. Disponible en: <https://bit.ly/38loxcu>
- CSJN. Fallo 128:106. Pcia. de Buenos Aires c/ Gobierno Nacional. Disponible en: <https://bit.ly/3WrmJvQ>
- CSJN. Fallo 183:409. Baretta, Miguel c/ Prov. de Córdoba. Ferrocarril del Sud c/ Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Disponible en: <https://bit.ly/2Y6lZMn>
- CSJ. Fallo 1141:2020. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires letrados María Cristina Cuello y Gabriel María Astarloa demandado estado nacional s/amparo Decreto 735/P/2020 (exp digital). Disponible en: <https://bit.ly/3kAmOpg>
- CSJN. Fallo 307:2365. Sosa, Rubén Antonio y E.I.T.C.A. c/ Nación Argentina (Ministerio de Acción Social). Disponible en: <https://bit.ly/3kuas25>
- CSJN. Fallo 308:2054. Torcivia de Navarro Nieto, Magna Rita y otras c/ Dirección Nacional de Vialidad. Disponible en: <https://bit.ly/3DoM6iQ>
- CSJN. Fallo 312:1875. Acuña, Gladys Liliana c/ Limpia 2001 SRL. y otro s/ despido. Disponible en: <https://bit.ly/3mK7mcX>
- CSJN. Fallo 313:825. Sociedad Cooperativa de Transporte Automotor Litoral Ltda. (S.C.T.A.L.L.) c/ Estado Nacional s/ indemnización por daños y perjuicios. Disponible en: <https://bit.ly/3yzWsj>
- CSJN. Fallo 322:2856. Cincunegui, Juan Bautista c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad. Disponible en: <https://bit.ly/3Dm3q8l>
- CSJN. Fallo 323:1199. Fisco Nacional (AFIP-DGI) s/ pedido de avocación. Disponible en: <https://bit.ly/3DiGvKS>

- CSJN. Fallo 323:3991. Rodríguez, Héctor y otros c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios. Disponible en: <https://bit.ly/2USyo6o>
- CSJN. Fallo 326:2479. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Chubut, casa de la Provincia del s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/3yrBmR>
- CSJN. Fallo 327:2357. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (G.C.B.A.) c/ Estado Nacional (Dirección General Impositiva) s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/2Y4welw>
- CSJN. Fallo 327:2536. G.C.B.A. c/ Ferrocarriles Argentinos Bme. M. s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/2WwnKmJ>
- CSJN. Fallo 327:2587.
- CSJN. Fallo 327:5254. G.C.B.A. c/ Propietario del Inmueble Av. Scalabrini Ortiz 1350 s/ proceso de ejecución. Disponible en: <https://bit.ly/3mNyVC2>
- CSJN. Fallo 327:6063. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Corte Suprema de Justicia de la Nación s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/2Wt8YwE>
- CSJN. Fallo 335:1521. Córdoba, provincia de c/ Estado Nacional s/cumplimiento de convenio y cobro de sumas de dinero. Disponible en: <https://bit.ly/3yr3nEe>
- CSJN. Fallo 337:47. Arte Radiotelevisivo Argentino S. A. Disponible en: <https://bit.ly/3mCoX6J>
- CSJN. Fallo 342:533. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal. Disponible en: <https://bit.ly/3kwmEzt>
- CSJN. Fallo. 330:5279. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos. Disponible en: <https://bit.ly/2WpVyl3>
- Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia del Chaco s/ cobro de pesos. G. 2426. XLI, 18/12/2007.
- Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Tucumán. G. 1017, XLIV, 1/9/2009.
- Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Jujuy s/ cobro de pesos G. 16. XLVI, 20/4/2010.
- Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia del Neuquén s/ ejecución fiscal. G.57.XLVII, 28/6/2011.
- Sentencia de Suprema Corte de Justicia (Argentina). Gobierno de la ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Misiones s/ cobro de pesos. G. 1016. XLVII, 15/5/2012.
- Suprema Corte de los Estados Unidos. 285 U.S. 393, 406 (1932).