

queja. El Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires rechazó la queja deducida.

1. Cabe confirmar la sentencia que, impuso al Correo Oficial de la República Argentina S.A. una multa por infracción a las normas de seguridad edilicia previstas en el Régimen de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires pues, el ejercicio del poder de policía local puede ejercerse en forma complementaria con las funciones puestas en cabeza de la Comisión Nacional de Comunicaciones sin interferir con la prestación regular del servicio postal.
2. Los inmuebles de una sociedad del Estado —en el caso, el Correo Oficial de la República Argentina S.A.— no pueden ser considerados una suerte de enclaves inmunes al poder de policía de seguridad que corresponde a las jurisdicciones locales.
3. Si bien el Estado no tiene capacidad contributiva que justifique a su respecto el pago de tributos directos, en el caso de multas contraven-

cionales, su nacimiento no es el producto de la configuración de un hecho imponible sino de la verificación de un obrar efectuado al margen del ordenamiento jurídico.

4. Es inadmisibles la queja por denegatoria del recurso de inconstitucionalidad deducido contra la sentencia que condenó al Correo Oficial de la República Argentina S.A. a pagar una multa por infracción a las normas de seguridad edilicia previstas en el Régimen de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires ya que, el recurrente se limitó a cuestionar el ejercicio del poder de policía local alegando una supuesta colisión entre el citado régimen y las normas federales que rigen el servicio postal, sin delinear una verdadera cuestión constitucional en los términos del art. 27 de la ley 402 (Adla, LX-D, 4599).
5. Aun cuando incumbe a la Nación establecer el correo, ello no impide a los estados locales ejercer sobre sea actividad las competencias que le son propias cuando, no existe ejercicio de

esas competencias, ni éste impone a un órgano la competencia; aquellas otorgadas por la ley de disidencia parcial.

111.409 — TS Ciudad de Buenos Aires, 2006/12/20 (*). - Correo Oficial de la S.A.

Buenos Aires, diciembre

Resultado: 1. Pablo María de la Cruz, del Correo Oficial de la S.A.

(*) Citas legales de los Decretos 20.126 (Adla, Ciudad de Buenos Aires) y Decretos 431/98 (Adla, LXIV-C, 2896); 1185/98 (Adla, LIII-C, 3103).

LA CIUDAD DE BUENOS AIRES COMO DELEGATARIA DE PODERES DE LA NACION (A PROPOSITO DE LOS CONTROLES SOBRE UNA EMPRESA ESTATAL)

POR ESTELA B. SACRISTÁN

SUMARIO: I. Introducción. — II. Antecedentes. — III. El caso "Correo Oficial". — IV. La decisión. — V. Algunas reflexiones. — VI. Para concluir.

I. Introducción (1)

En nuestro país, tanto el Derecho Constitucional como la específica materia Organización Administrativa contemplan el estudio de los diversos órganos y entes de los distintos órdenes de gobierno, organizados éste bajo un régimen federal en el cual las provincias aseguran el régimen municipal.

Ahora, en esencia, el estudio de las competencias de los órganos y entes ubicados en el orden federal, en tanto confrontado éste con el orden provincial, depara detenerse en el juego de fuerzas centrípetas o centrífugas que afectan a cada esfera. A su vez, el estudio de las competencias municipales involucra el estudio de los alcances de la hoy consagrada auto-

nomía municipal. Y, con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, implica sumar, a los tres órdenes —nacional, provincial y municipal— mencionados, el análisis de un cuarto orden: el de la Ciudad de Buenos Aires (2).

La escena ya no tan nítida resultante, empero, no opera sino dentro del dinamismo que genera la existencia de otros institutos propios del Derecho Público, brindando un cuadro más complejo aún: así, en esos diversos órdenes se verifica el ejercicio de la potestad *normativa* y en ellos pueden superponerse las potestades de *control*; en esos diversos órdenes se podrán prestar actividades o *servicios* públicos o bien actividades o servicios privados; a su vez, como los tres órdenes reseñados no son compartimentos estancos desde el punto de vista territorial, puede haber *establecimientos*, de un orden, localizados en otro; completaría la escena una cuestión añeja al *ejercicio* de toda competencia: el debate sobre su carácter *finito* o *no*, v.gr., la cuestión de la admisión de competencias *exclusivamente* expresas, o bien de competencias *ora* expresas, *ora* implícitas.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723)

(1) Agradezco a los doctores Lino B. Galarce y Gustavo Bou-Haude el insight recibido durante la etapa de elaboración de esta nota.

(2) Tornándose más complejo el respectivo cuadro, conf. DALLA VÍA, Alberto, "Consideraciones axiológicas sobre el federalismo argentino", en Dalla Vía, Alberto (dir.), Colección de análisis jurisprudencial. Derecho Constitucional, La Ley, Buenos Aires, 2002, ps. 261/266, esp. p. 266.

Los párrafos que sigue realizó en un inmueble de correo, CORASA (Correos Argentinos Sociedad Anónima) y otros, servicios postales de Buenos Aires, que colisiona con las competencias de faltas. Es un caso publicado en este suplemento de María Angélica Gelli. Ambos comparten algo en función del inmueble del Correo Oficial de la Nación, que se ubican en las instalaciones ubicadas en el Aeropuerto de Ezeiza, por manejar a tráfico interjurisdiccional que posee especial control (4). En ambos casos las competencias locales

(3) JContravencional y del Correo Argentino, Buenos Aires, 09/10/2006, María Angélica Gelli (dir.), Suplemento 2007, ps. 2/49, con nota de la autora sobre el poder de policía.

Una excelente reseña de la competencia entre el Estado federal, las provincias y la regulación de los servicios de correo, en Revista de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 2002, N° 39.

(4) Sobre la mentada inconstitucionalidad (en especial

el producto de la
ponible sino de
ectuado al mar-
o.

denegatoria del
idad deducido
no al Correo Ofi-
S.A. a pagar una
ormas de seguri-
gimen de Faltas
ya que, el recu-
el ejercicio del
do una supuesta
en y las normas
postal, sin deli-
onstitucional en
y 402 (Adla, LX-

ión establecer el
ados locales ejer-
mpetencias que
iste ejercicio de

ARIA E LOS L)

dad a la reforma
r, a los tres órde-
al— menciona-
de la Ciudad de

nte, empero, no
e genera la exis-
l Derecho Públi-
lejo aún: así, en
ercicio de la po-
superponerse las
rsos órdenes se
s públicos o bien
u vez, como los
partimentos es-
orial, puede ha-
realizados en otro;
ñeja al *ejercicio*
re su carácter fi-
isión de compe-
bien de compe-

ctivo cuadro, conf.
lógicas sobre el fe-
(dir.), Colección de
cional, La Ley, Bue-

esas competencias por parte del Gobierno Fe-
deral, ni éste ha dictado norma que las enco-
miende a un órgano federal, ni el ejercicio de
la competencia local afecta el desarrollo de
aquellas otorgadas a la Nación. (Del voto en
disidencia parcial del doctor Lozano)

111.409 — TS Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
2006/12/20 (*). - Correo Oficial de la República Argen-
tina S.A.

Buenos Aires, diciembre 20 de 2006.

Resulta: 1. Pablo Martín Krzyzanowski, apoderado
del Correo Oficial de la República Argentina S.A., in-

(*) Citas legales del fallo núm. 111.409: leyes nacio-
nales 20.126 (Adla, XXXIII-A, 269); leyes 402 (Ciu-
dad de Buenos Aires) (Adla, LX-D, 4599); 451 (Ciu-
dad de Buenos Aires) (Adla, LX-E, 5916); decs. nacio-
nales 431/98 (Adla, LVIII-B, 1619); 721/2004 (Adla,
LXIV-C, 2896); 1185/90 (Adla, L-B, 1779); 1187/93
(Adla, LIII-C, 3103).

Los párrafos que siguen hacen a un control que se
realizó en un inmueble de la actual empresa oficial
de correo, CORASA (Correo Oficial de la República
Argentina Sociedad Anónima), prestadora de, entre
otros, servicios postales, inmueble ubicado en la Ciu-
dad de Buenos Aires, que fuera controlado de confor-
midad con las competencias ejercidas bajo el régimen
local de faltas. Es un caso que se vincula con otro ya
publicado en este suplemento bajo la dirección de
María Angélica Gelli: el caso Aeropuertos 2000 (3).
Ambos comparten algunas características, en espe-
cial en función del giro empresarial respectivo. Así
como en el caso aquí anotado se inspeccionó el in-
mueble del Correo Oficial, en ese caso se inspeccio-
naron las instalaciones de la concesionaria nacional
ubicadas en el Aeropuerto Jorge Newbery. En ambos
supuestos se trata de servicios federalizados —en
ambos casos, por manda constitucional, pues hacen
a tráfico interjurisdiccional—, con un regulador fede-
ral que posee especializada potestad normativa y de
control (4). En ambos —cabe destacar— se avalaron
las competencias locales ejercidas; cabe destacar que,

(3) *Contravencional y de Faltas N° 13, Ciudad Autónoma de
Buenos Aires, 09/10/2006, "Aeropuertos 2000 S.A.", en Gelli,
María Angélica (dir.), Suplemento La Ley Constitucional, 15/03/
2007, ps. 2/49, con nota de IVANEGA, Miriam M., "De nuevo acer-
ca del poder de policía".*

Una excelente reseña de otros precedentes vinculados pue-
de verse en PERRINO, PABLO E., "Distribución de competencias
entre el Estado federal, las provincias y los municipios para la
regulación de los servicios públicos", en Cassagne, Juan Carlos
(dir.), *Revista de Derecho administrativo, Lexis Nexis Depalma,*
Buenos Aires, 2002, N° 39, ps. 37/51.

(4) Sobre la mentada interjurisdiccionalidad y sus efectos
constitucionales (en especial, la imposibilidad de bi o pluri ju-

terpuso recurso de queja (fs. 25/27 vuelta) contra la
resolución de la Sala III de la Cámara de Apelaciones
en lo Contravencional y de Faltas del 28 de junio de
2006 (fs. 19/20), por la cual se declaró inadmisibile el
recurso de inconstitucionalidad presentado contra la
decisión del 22 de mayo de 2006 (fs. 2/9), que confir-
mó el fallo dictado por el juez de primera instancia
(fs. 165/70, autos principales).

Dicho magistrado había condenado a la recurren-
te al pago de una multa de \$ 9000 (pesos nueve mil),
a razón de diez cuotas mensuales y consecutivas de
\$ 900 (pesos novecientos), por la comisión de las in-
fracciones previstas en los arts. 2.2.14, 11.1.7, 4.1.1 y
2.1.1 de la ley n° 451.

2. En el recurso de inconstitucionalidad declarado
inadmisibile por los jueces de la Sala III, el apoderado
de la empresa sostuvo que la Ciudad Autónoma de
Buenos Aires —al imponerle una multa de conformi-
dad a lo establecido en la ley n° 451, esto es, en ejerci-
cio del poder de policía— afectó de manera indebida
los recursos del Estado Nacional, toda vez que violó la
naturaleza excepcional que la Constitución nacional

en el presente caso, fue la máxima instancia de la Jus-
ticia porteña la que lo hizo. Veamos, entonces, los
antecedentes en los cuales puede insertarse el caso
CORASA así como la solución brindada por el Alto Tri-
bunal local, para luego formular algunas reflexiones
que, en lo principal, apuntan a identificar herramien-
tas útiles a la delimitación de competencias, al me-
nos cuando se hallan en juego las del Gobierno fede-
ral, y las de la Ciudad de Buenos Aires.

II. Antecedentes

a) *Diversas autonomías dentro de una soberanía. La gran delegación*

El orden constitucional, de 1853/60, creó un formi-
dable acuerdo, entre las provincias preexistentes, y la
Nación, enderezado a llevar adelante una federación
perdurable: en términos simples, las provincias, pre-
existentes a aquella, detentaban poderes soberanos
originarios (5); algunos de ellos, en oportunidad de
constituirse la Nación argentina, serían conferidos al

risdiccionalidad cuando uno solo es el Estado y uno solo es el
concedente), véase el ejemplar dictamen de la Procuradora Fis-
cal ante la Corte, Dra. María Graciela Reiriz en "Empresa Gutié-
rrez SRL. c/ Provincia de Catamarca", Fallos: 316: 2865 (1993).

(5) GONZALEZ, Joaquín V., "Obras Completas", edición orde-
nada por el Congreso de la Nación Argentina, Universidad Na-
cional de La Plata, Buenos Aires, 1935, t. III, p. 571. Cfr. GONZALEZ
CALDERON, Joaquín V., "Derecho constitucional argentino", 3ª
ed. corr. y aum., J. Lajoune y Cía., Buenos Aires, 1930, t. III, p. 468,
para quien "ninguna [de las provincias] como soberana, ni todas
como individualmente soberanas, hicieron la delegación".

Los estudios más actuales abarcan BADENI, Gregorio, "Tra-
tado de Derecho constitucional", 2ª ed. act. y ampl., La Ley, Bue-

otorgó al servicio postal en sus arts. 4, 17, 18, 31 y 75, inc. 14 (fs. 210, autos principales), y contrarió la competencia federal de dicho servicio establecida en la ley nacional n° 20.126 y en los decretos nacionales n° 1185/90, 1187/93 y 431/98 (fs. 205 vta., autos principales).

3. El Sr. Fiscal General Adjunto, al contestar la vista conferida, solicitó al Tribunal que rechazara la queja interpuesta por considerar que las críticas efectuadas por el recurrente versaban sobre la interpretación y aplicación de normas infraconstitucionales. En consecuencia, sostuvo que la quejosa no había presentado un caso constitucional, sino simplemente su desacuerdo con la decisión judicial atacada (38/39 vuelta).

Fundamentos

El doctor Casás dijo:

1. El presente recurso de queja, si bien interpuesto en tiempo oportuno, no puede prosperar.

Es un requisito mínimo para la concesión de la queja que ella contenga, básicamente, una crítica concreta

gobierno federal en la Constitución nacional, y los demás serían conservados por aquéllas. De tal modo, el "activo" del gobierno nacional incluiría poderes delegados (6) por las provincias, amén de sus propios poderes exclusivos —expresos (7) o implícitos (8)—, con más una porción de los denominados poderes concurrentes (9). Al mismo tiempo, las provincias gozarían

nos Aires, 2006, t. I, ps. 331/332; BIDEGAIN, Carlos M. - GALLO, Orlando - PALAZZO, Eugenio L. - PUNTE, Roberto - SCHINELLI, Guillermo, "Curso de Derecho constitucional", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2001; GELLI, María Angélica, "Constitución de la nación argentina. Comentada y concordada", 3ª ed. ampl. y act., La Ley, Buenos Aires, 2005, p. 1013 y sigtes.; SAGÜES, Pedro N., su "Introducción" a Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Astrea, Buenos Aires, 1996, ps. 36/40; entre otros.

(6) La denominación "poderes delegados" surge de los arts. 124 y 126, Constitución Nacional: "Las provincias podrán (...) celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional (...)"; "Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación (...)".

(7) Por ej., art. 75.14, Constitución Nacional, en lo relativo al establecimiento de los correos generales de la Nación.

(8) En igual sentido, GONZALEZ CALDERON, "Derecho constitucional...", cit., t. III, p. 474. Ver, asimismo, art. 75.32, Constitución Nacional, sobre competencias implícitas del Congreso; "Ana María Pérez de Smith", Fallos: 297:338 (1977) y Fallos: 300:1282 (1978), sobre competencias implícitas de la Corte Suprema; la celebración de acuerdos ejecutivos, competencia implícita del Poder Ejecutivo nacional conf. BLANCHI, ALBERTO B., "Algunas notas sobre los poderes implícitos del gobierno", en El Derecho. Derecho Constitucional, 2000-2001, p. 398 y siguientes.

y razonada del auto denegatorio del recurso de inconstitucionalidad; recaudo que el escrito en examen no reúne, pues sólo se sustenta en la mera discrepancia del recurrente con la decisión del tribunal a quo. Este Tribunal ya ha dicho reiteradamente que la ausencia de una crítica desarrollada y fundada destinada a rebatir argumentativamente los desarrollos por los cuales la Cámara resolvió no conceder el recurso, obsta a la procedencia de la queja puesto que la presentación resulta así privada del fundamento tendiente a demostrarla (cf. el Tribunal "in re" "Guglielmo, María Dolores s/art. 74 CC s/recurso de queja", expte. n° 291/00, resolución del 22/03/2000; "Góngora Martínez, Omar Jorge s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Góngora Martínez, Omar Jorge c. Banco de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo (art. 14, CCABA)", expte. n° 3264/04 y sus citas, resolución del 23/2/05).

Es aplicable, entonces, lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo relativo al fundamento que deben expresar las quejas por recursos denegados (Fallos, 287:237; 298:84; 302:183; 311:133, 2338; en el mismo sentido, este TSJ "in re" "Fantuzzi, José Roberto y otro s/art. 57 bis —causa n° 665-CC/2000— s/queja por denegación de recur-

de un "activo" propio conformado por poderes expresos no delegados, reservados o conservados (10), y por la otra porción de los poderes concurrentes (11). En lo que interesa, al constituirse la federación, las provincias renunciaron a impugnar el ejercicio, por parte del Estado central, de las facultades que a él le delegaran las provincias en la Constitución (12).

(9) Por ej., art. 75.2, Constitución Nacional: corresponde al Congreso nacional "imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias (...)".

(10) La denominación surge del art. 121, Constitución Nacional: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

Resulta importante destacar que, según GONZALEZ CALDERON, "Derecho constitucional..." cit., t. III, p. 475, los poderes reservados son "expresamente reservados", pero también señala que los poderes conservados por las provincias "son indefinidos", p. 476. Cfr. GONZALEZ, "Obras Completas...", cit., t. III, p. 233 y p. 267, donde expresa y funda la afirmación de que esos poderes reservados son expresos o implícitos. Ver, asimismo, n. 16, infra.

(11) Por ej., art. 75.17, Constitución Nacional: corresponde al Congreso "asegurar [la] participación [de los pueblos indígenas argentinos] en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones".

(12) BADENI, "Tratado...", cit., t. I, p. 332; GELLI, "Constitución...", cit., p. 1013.

so de inconstitución del 9/4/01, TSJ], Ed. Ad-Hoc siguientes).

2. La queja, e ya contenía el r ocasiones se ha caso constitucio de la ley n° 402.

Si bien parec nes —ya que el satisface adecu ciencia, por care los hechos de la sas esgrimidas— Argentina S.A. n cia local por exi ley n° 451 (Régir ma de Buenos A ciplinan el servic delinear de mar tión constitucio ley n° 402 que p este estrado.

Las provincias autónomas; sól na (13). Elevada yó una completa tes de la operaci ción. Esa clasific guientes categor o implícitamente presamente rese deres expresame currentes (14).

De tal modo, c insertas territoria era intelectualm de lograr una ver to se centraba en delegadas. Si se

(13) GONZALEZ CA t. III, p. 460, especialm de Estrada y su "lame

(14) GONZALEZ CA t. III, ps. 475/505.

(15) Se toma la expi tives and Political Eco 2000, p. 3.

(16) GONZALEZ CA t. III, p. 467: "El Congre samente y modificó el servan todo el poder i bierno federal".

o del recurso de in- el escrito en examen n la mera discrepan- a del tribunal a quo. idamente que la au- a y fundada destina- e los desarrollos por conceder el recurso, a puesto que la pre- el fundamento ten- nal "in re" "Gugliel- C s/recurso de que- s/n del 22/03/2000; s/queja por recurso o en: Góngora Mar- Ciudad de Buenos , expte. n° 3264/04 y).

ialado por la Corte en lo relativo al fun- s quejas por recur- 7; 298:84; 302:183; ido, este TSJ "in re" /art. 57 bis —causa negación de recur-

o por poderes expre- servados (10), y por currentes (11). En lo lación, las provin- ercicio, por parte del ue a él le delegaran (12).

cional: corresponde al ciones indirectas como (...).

21. Constitución Nacio- poder no delegado por el que expresamente se tiempo de su incorpo-

ón GONZALEZ CALDE- . III, p. 475, los poderes dos", pero también se- s provincias "son inde- Completas...", cit., t. III, afirmación de que esos ícitos. Ver, asimismo,

cional: corresponde al e los pueblos indígenas recursos naturales y a rovincias pueden ejer- s".

GELLI, "Constitución...",

so de inconstitucionalidad", expte. n° 865, resoluc- ón del 9/4/01, en Constitución y Justicia [Fallos del TSJ], Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004, T. III, ps. 92 y siguientes).

2. La queja, en definitiva, reitera los defectos que ya contenía el recurso, pues en ninguna de las dos ocasiones se ha logrado exponer fundadamente un caso constitucional, conforme lo establece el art. 27 de la ley n° 402.

Si bien parece desprenderse de sus presentacio- nes —ya que el recurso de inconstitucionalidad no satisface adecuadamente el requisito de autosuficiencia, por carecer de un relato circunstanciado de los hechos de la causa y de las pretensiones y defensas esgrimidas— que Correo Oficial de la República Argentina S.A. resiste el ejercicio del poder de policía local por existir, a su criterio, una colisión entre la ley n° 451 (Régimen de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y las normas federales que disciplinan el servicio postal, no ha logrado en este caso delinear de manera suficiente una verdadera cuestión constitucional en los términos del art. 27 de la ley n° 402 que permita habilitar la competencia de este estrado.

Las provincias eran reconocidas como entidades autónomas; sólo la Nación argentina sería soberana (13). Elevada doctrina, posteriormente, construyó una completa clasificación de poderes emergentes de la operación inicial de delegación y conservación. Esa clasificación quedó integrada por las siguientes categorías: (i) poderes delegados expresa o implícitamente al gobierno federal; (ii) poderes expresamente reservados por las provincias; (iii) poderes expresamente prohibidos; (iv) poderes concurrentes (14).

De tal modo, concebir autonomías, provinciales, insertas territorialmente en una entidad soberana, era intelectualmente asequible como única forma de lograr una verdadera federación. El razonamiento se centraba en las competencias, delegadas o no delegadas. Si se quiere, se trataba de una delega-

(13) GONZALEZ CALDERON, "Derecho constitucional...", cit., t. III, p. 460, especialmente criticando la postura de Juan Manuel de Estrada y su "lamentable confusión".

(14) GONZALEZ CALDERON, "Derecho constitucional...", cit., t. III, ps. 475/505.

(15) Se toma la expresión de LAFFONT, Jean Jacques, "Incentives and Political Economy", Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 3.

(16) GONZALEZ CALDERON, "Derecho constitucional...", cit., t. III, p. 467: "El Congreso de Santa Fé quitó (...) el adverbio expresamente y modificó en tanto su redacción: 'Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al go- bierno federal'".

Ello así, pues no se advierte una crítica concreta y razonada en relación al argumento brindado por los jueces de la causa que han determinado de manera fundada que el ejercicio del poder de policía local se puede ejercer en forma complementaria con las funciones puestas en cabeza de la Comisión Nacional de Comunicaciones sin interferir con el servicio postal (v. copia de la sentencia de la Cámara que declaró in- admisible el recurso, obrante a fs. 19/20).

3. En efecto, la recurrente no rebate esta línea cen- tral del razonamiento contenido en la sentencia de la Cámara, adoptada con apoyo en las directrices que, para abordar cuestiones vinculadas al poder de policía (materia eminentemente local), brindan el art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, invariablemente, ha sostenido que los actos de las legislaturas provinciales —y los emitidos en conse- cuencia— no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución Nacional concede al Con- greso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas (v. entre muchos

ción, que se presuponía entre un universo de enti- dades que perdían su soberanía para tornarse autó- nomas, y otra que, al nacer, se erigiría en soberana.

Por cierto, ese acuerdo constitucional podría ser visualizado también como un contrato, en sentido amplio: un gran contrato (15), pero incompleto por, al menos, dos órdenes de razones: (i) asistirían a los distintos órganos nacionales —y, según un sector de la doctrina constitucional, a las provincias (16)— no solo los poderes expresos sino también los implícitos (17); además, y como lo puntualiza la doctrina (ii) las provincias detentan, como excepción a los poderes a ellas prohibidos (18) o como poder concurrente (19), el denominado poder de policía, "uno de los poderes más comprensivos e indefinidos que las provincias han conservado después de sancionarse la Constitu- ción" (20).

(17) Ver N° 7, N° 8 y N° 10.

(18) GONZALEZ CALDERON, "Derecho constitucional...", cit., t. III, p. 488.

(19) GELLI, "Constitución...", cit., p. 1014; donde explica que esa concurrencia se delinea dentro del esquema de reparto de competencias de la propia Constitución (poder de policía local sobre salubridad, moralidad, seguridad pública; poder de policía federal para bienestar o bien común, art. 75.18 y 75.19, Constitu- ción Nacional) y p. 1032 y siguientes.

(20) GONZALEZ CALDERON, "Derecho constitucional...", cit., t. III, p. 490.

otros, los precedentes registrados en Fallos: 3:131; 302:1181 y, en especial, "Telefónica de Argentina v. Municipalidad de Chascomús", sentencia del 18 de abril de 1997, Fallos 320:619, donde se cuestionó la exigibilidad de tributos municipales a la parte actora, empresa prestadora de un servicio público interjurisdiccional, en concepto de "habilitación comercial", "seguridad, salubridad e higiene" y "publicidad y propaganda" —cf. sentencia de la Cámara que declaró inadmisibile el recurso (cf. copia obrante a fs. 19/20 de la queja) y sentencia de la Cámara que confirmó la decisión de primera instancia (cf. copia obrante a fs. 2/9 de la queja)—.

La quejosa insiste en que el servicio postal se rige en forma exclusiva por disposiciones de carácter federal —afirmación que en realidad ningún juez local ha puesto en tela de juicio en este proceso—, mas no logra demostrar cuál sería el segmento de esa regulación federal que provoca la alegada incompatibilidad con el típico ejercicio del poder de policía local en materias relativas a la seguridad edilicia y a la prevención de siniestros que motiva todos sus reproches. La sentencia de la Cámara resulta clara en este sentido, al explicar que las normas federales invocadas por la recurrente que rigen el servicio postal no se han

ocupado de estos aspectos específicos que hacen a las condiciones de seguridad elemental que deben observarse en todos los edificios emplazados en esta Ciudad, cualquiera sea su destino o actividad. Las actas de comprobación que motivan la multa objetada por la recurrente dan cuenta de las siguientes infracciones: incumplimiento de la inspección mensual de dos montacargas —última inspección realizada el día 10/12/04— (acta n° 2/0818759, fs. 3; autos principales); no exhibir al momento de la inspección el contrato con la empresa de seguridad privada, registro de la misma en la DGSSP y seguro de responsabilidad civil de la citada empresa (acta n° 2/818760, fs. 4, autos principales); no tener habilitación, ni libro de registro de inspecciones, ni planos de habilitación contra incendios, de instalación electromecánica y de ventilación forzada (acta n° 2/0786171, fs. 5, autos principales); y no tener al momento de la inspección tarjetas de recarga reglamentarias de matafuegos, ni el seguro de responsabilidad civil de dos montacargas (acta n° 2/0786172, fs. 6, autos principales).

Así, sin negar haber cometido las infracciones que se le imputan, la recurrente pretende que sus inmuebles (a los que concurren diariamente y en forma masiva los vecinos de esta Ciudad que utilizan el co-

b) Diversas autonomías (municipales) dentro de una autonomía (provincial). La otra delegación

En 1994 se consagró, constitucionalmente, la autonomía de los municipios (21). En ese contexto, teóricamente, y siguiendo el esquema de delegación y conservación mencionado, si el ámbito de autonomía de una provincia puede definirse en términos muy generales como "poderes no delegados al gobierno central", el ámbito de autonomía de un municipio podría, como hipótesis de estudio, ser entendido como "poderes no delegados al gobierno provincial", presuponiendo que los municipios tenían poderes originarios, que cedieron algunos a la provincia al formarse la misma, y que conservaron los restantes.

Sin embargo, esta teórica apreciación colisiona con una doble realidad tangible: en primer lugar, la única autonomía que la Constitución de 1853 reconoce expresamente es la de cada una de las Provincias que efectúa la delegación a favor de la Nación (autonomías de primera grado). En segundo lugar, hay constituciones provinciales anteriores a 1994 que nada dicen sobre la autonomía de los municipios y es natural que ello sea así si se considera que durante mucho tiempo se entendió que los municipios eran meramente entidades autárquicas, descentralizadas del gobierno provincial. Ello implica establecer modulaciones a la hipotética delegación municipio-provincia apuntada en

el párrafo precedente. La cuestión no es baladí pues, al debatirse el alcance de las competencias municipales frente a las provinciales, el resultado variará según quién se entienda haya sido el poseedor de los poderes originarios (municipio o provincia).

A todo evento, con posterioridad a 1994, el proceso de adaptación de los municipios, a la autonomía consagrada en la Constitución nacional, impone considerar: (i) la enmienda constitucional —provincial— respectiva; (ii) la sustitución de la ley orgánica de municipalidades de la provincia de que se trate, entre otras medidas de adaptación, del orden local, al orden federal (22). De ambas opciones, como se verá, sólo resultaría adecuada la primera si se mantuviera dentro del espíritu de máxima autonomía municipal se trata. por cierto, ello no implica desdeñar que, de hecho, en algunos órdenes provinciales, tal el caso de la provincia de Mendoza, no rija, respecto de los municipios de la citada provincia, el control administrativo del Poder Ejecutivo por vía del recurso de alzada (propio del control de tutela sobre las entidades autárquicas).

La primera posibilidad mencionada —ejercicio del poder constituyente derivado provincial mediante— guarda paralelismo con la experiencia nacional, sin perjuicio del bagaje jurisprudencial que inspirara a esta última (23) y operaría sin perjuicio, también de lo que quede deferido, en la constitución provincial

reco o que sólo van una suerte de enclaves de seguridad que locales (cf. CSJN, "ir quejándose de un... de Buenos Aires", s Fallos 7:150). Empeza para lograr su sólidos desarrollos para concluir que, e la aplicación de las régimen de faltas l interferencia, direc cionamiento del ser

4. En cuanto a la respecto de la prete templados en el ar cabe formular las s

a) No se trata aq re comprometida mentos de gobiern dependencias, resp nos estatales difere miento de la Corte

ya reformada, a la como ley reglamen autonomía municij El límite a esa ley ri de normas, la Norm la segunda alternat vo ejercicio del pod dentemente, el alc —fijada por el Con de un poder const do, no ya una dele de dirección opuest cia, que goza de u delega (25) un ámb municipio, ordenar menor grado" que l cierto, los poderes c tiempo, menoscab la autonomía muni delegación y conse cipio-provincia) ya

(24) Para una propu ver ABALOS, María Gal ca. Análisis histórico, i dad Nacional de Cuyo,

(25) Ver BADENI, "Tr la delegación son impu el art. 123, Constitución

(26) Toda esta escer cripta en 1990 por BIAI tiva", Abaco, Buenos Aí municipal sí se erigiría

(21) Art. 123, Constitución Nacional.

(22) Ampliar en GELLI, "Constitución..." cit., p. 1025.

(23) "Rivademar", Fallos: 312: 326 (1989); "Municipalidad de Rosario", Fallos: 314: 947 (1991).

reos o que sólo van a trabajar allí) sean considerados una suerte de enclaves inmunes al poder de policía de seguridad que corresponde a las jurisdicciones locales (cf. CSJN, "in re": "La Empresa 'Plaza de Toros' quejándose de un decreto expedido por el Gobierno de Buenos Aires", sentencia del 13 de abril de 1869, Fallos 7:150). Empero, las argumentaciones que utiliza para lograr su cometido no logran conmover los sólidos desarrollos brindados por el tribunal a quo para concluir que, en el caso, no se ha acreditado que la aplicación de la multa resistida por infracción al régimen de faltas local pueda llegar a implicar una interferencia, directa o indirecta, con el regular funcionamiento del servicio postal (cf. art. 75, inc. 30, CN).

4. En cuanto al agravio que se insinúa en la queja respecto de la pretendida afectación de recursos contemplados en el art. 4° de la Constitución Nacional, cabe formular las siguientes matizaciones:

a) No se trata aquí de un caso en el que se encuentre comprometida la inmunidad fiscal de los instrumentos de gobierno y de las entidades públicas y sus dependencias, respecto de los tributos de otros planos estatales diferentes del nacional (cfr. pronunciamiento de la Corte Suprema estadounidense "in re":

"McCulloch v. Maryland", 18 U.S. (4, Wheaton) 316, (1819); y dentro de la doctrina nacional v. Jarach, Dño: El hecho imponible. Teoría general del Derecho Tributario sustantivo, 2ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1971, capítulo tercero: "La atribución del hecho imponible a los sujetos pasivos y los momentos de vinculación con el sujeto activo", parágrafo 22: "Exenciones tributarias subjetivas y doctrina de la inmunidad fiscal de las entidades públicas", ps. 197 y ss., en particular ps. 199 a 201; Naveira de Casanova, Gustavo J.: Apuntes sobre la denominada inmunidad fiscal del Estado, Boletín de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, mayo de 1998, ps. 29 y ss., o Anales de la misma Asociación 1994-1998, ps. 267 y ss.; Adrogué, Carlos A.: Poderes impositivos federal y provincial sobre los instrumentos de gobierno, segunda parte: "La imposición sobre la propia instrumentalidad", Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1943).

b) Estamos en presencia de una sanción, por ello, sustraerse de la misma ante una infracción, cuya conformación material no ha sido negada por la quejosa, importaría tanto como pregonar que el Estado, sus agentes y sus entidades descentralizadas no se encuentran autolimitados y pueden actuar al margen

ya reformada, a la ley provincial de municipios (24), como ley reglamentaria de la respectiva cláusula de autonomía municipal de la Constitución provincial. El límite a esa ley reglamentaria sería, en la jerarquía de normas, la Norma máxima provincial. En cambio la segunda alternativa —basada en el solo y exclusivo ejercicio del poder legislativo provincial—, evidentemente, el alcance de la autonomía municipal —fijada por el Constituyente nacional— al designio de un poder constituido, brindando, como resultado, no ya una delegación municipio-provincia, sino de dirección opuesta, provincia-municipio: la provincia, que goza de una autonomía "de mayor grado", delega (25) un ámbito o un margen de autonomía al municipio, ordenando una autonomía municipal "de menor grado" que la primera (26). Ello ensancha, por cierto, los poderes del gobierno provincial y, al mismo tiempo, menoscaba el alcance que debería darse a la autonomía municipal en el hipotético esquema de delegación y conservación (provincia-Nación; municipio-provincia) ya apuntado.

c) La autonomía (de la Ciudad de Buenos Aires). La delegación constitucional

Ahora, ¿se puede aplicar todo lo dicho a la Ciudad de Buenos Aires?

El caso de la Ciudad de Buenos Aires es muy diferente, por diversas razones. Y la primera de ellas hace a que no es un municipio (autónomo) idéntico a los aludidos en los párrafos anteriores. Antes bien, coincide la doctrina en que la Ciudad de Buenos Aires integra una especie que se agota con ella misma, que coexiste con otra especie denominada municipios, y si bien ambas comparten la nota de autonomía (autonomía que también poseen las provincias), hasta allí llegan las coincidencias, lo que justifica la construcción de la categoría diferenciada. En síntesis, la Ciudad de Buenos Aires sería un municipio autónomo (art. 129, Const. Nac.), de características especiales (27). Y ese carácter especial radica en, entre otros factores, el esquema de delegación en el cual se halla ubicada.

(24) Para una propuesta concreta, en el ámbito de Mendoza, ver ABALOS, María Gabriela, "Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial", Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2006, esp. p. 85 y siguientes.

(25) Ver BADENI, "Tratado...", cit., t. I, p. 361: "Los contenidos de la delegación son impuestos a las provincias porque así lo exige el art. 123, Constitución Nacional".

(26) Toda esta escena es bien diversa con relación a la descripta en 1990 por BIANCHI, Alberto B., "La delegación legislativa", Abaco, Buenos Aires, 1990, ps. 275/279. Hoy la autonomía municipal sí se erigiría en dato apriorístico, de rango constitu-

cional. Empero, como se ve aquí, parecería arduo, en los hechos, concebir una autonomía dentro de otra autonomía, a partir del proceso legislativo por el cual se regula la autonomía de cada municipio.

(27) En tal sentido, SAGÜES, "Constitución...", cit., p. 36 ("tercer género entre una provincia y un municipio común"); GELLI, "Constitución...", cit., p. 1044 ("tipo peculiar de autonomía de la ciudad"); BADENI, "Tratado..." cit., t. I, p. 391 ("la ciudad de Buenos Aires adquirió una autonomía política similar, aunque no igual, a las de las provincias"); BIANCHI, Alberto B., "El enigma jurídico de la ciudad autónoma de Buenos Aires", en RAP, Cs. de la Administración, Buenos Aires, 1997, N° 222, ps. 5/7 ("la Ciu-

del derecho o parte de él, cuando el bloque de legalidad (en los términos utilizados por Hauriou) está integrado, en un Estado plural, por ordenamientos jurídicos de distintos planos de gobierno, sancionados en términos de generalidad y en vista del interés público, teniendo por no escrito el inc. 30 del art. 75 de la CN.

c) No se ha demostrado de manera consistente que la sola imposición de la multa resistida en esta causa sea susceptible de producir una interferencia en la prestación regular del servicio postal, ni una mengua relevante en la percepción teórica de una renta pública contemplada sólo nominal e históricamente en el art. 4° de la Ley Fundamental; más aún cuando tal magro menoscabo patrimonial podría, llegado el caso, ser desplazado por las autoridades nacionales hacia los responsables del obrar antijurídico.

d) Cabe añadir, finalmente, que si bien puede sostenerse que el Estado no tiene capacidad contributiva que justifique a su respecto el pago de tributos directos -esto es, de aquellos que se ve imposibilitado de trasladar- en el caso de multas de la naturaleza que nos ocupa su nacimiento no es el producto de la configuración de un hecho imponible sino la verificación del obrar discrecional de una sociedad anónima

Es sabido que, al tiempo que la Ciudad de Buenos Aires no es un municipio autónomo común, tampoco se erige en provincia. Conocida es la jurisprudencia que le niega ese carácter a efectos de suscribir la competencia originaria de la Corte Suprema o el fuero federal (28). Tampoco cuenta, por mandato de la ley 24.588 (Adla, LV-E, 5921) (29), con las fuerzas policiales con las que cuenta una provincia. Tampoco ha fagocitado su sistema judicial a la Justicia Civil y Comercial de la Nación, que, según la doctrina, integra el Poder Judicial federal (30), limitándose a la organización de

dad Autónoma posee un status jurídico-constitucional singular"); CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo", 8° ed. act., Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006, t. I, p. 450 ("todo ello reafirma la tesis del status jurídico especial que posee la ciudad"), y fallo "Alicia Oliveira - Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c. G.C.B.A. s/acción meramente declarativa", Fallos: 326: 3669 (2003).

(28) "Cincunegi, Juan B. c. GCBA", Fallos: 322: 2856 (1999); "Fisco Nacional - AFIP - DGI s/pedido de avocación", Fallos: 323: 1199 (2000); "Rodríguez, Héctor c. Pcia. de Buenos Aires y otros s/daños y perjuicios", Fallos: 323: 3991 (2000); "Meza Araujo, María c. Hospital General de Agudos", Fallos: 326: 1663 (2003). Ampliar en LAVAZZA, María Victoria, "La Corte Suprema confirma que la ciudad de Buenos Aires no es una provincia", en ReDA, Lexis Nexis Depalma, Buenos Aires, 2003, N° 46, ps. 893/896.

(29) Ley, 24.588, art. 7°: "La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional". (...) La Ciudad "no podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación".

constituida por el Estado Nacional, efectuado al margen del ordenamiento jurídico que obliga, en términos de generalidad, a todos los vecinos y a todos los que despliegan actividades en la jurisdicción local.

5. En conclusión, la recurrente se limita a manifestar su desacuerdo con la interpretación efectuada en la sentencia recurrida, pero las fundadas expresiones de los jueces de la causa, como se dijo, no han sido rebatidas de manera suficiente para demostrar la existencia de un caso constitucional, a cuyo efecto no basta sostener un criterio interpretativo distinto del seguido en la sentencia, sin hacerse cargo de rebatir todos y cada uno de los fundamentos en que se apoya la Cámara para arribar a las conclusiones que lo agravan (v. para el recurso extraordinario federal doctrina de Fallos: 283:404; 302:155; 311:169, 542; entre muchos otros).

De acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal, es necesario que la recurrente vincule los derechos constitucionales supuestamente vulnerados con la cuestión efectivamente discutida en la causa, toda vez que la referencia ritual a derechos constitucionales, si no se acredita precisa y fundadamente su cercenamiento, es insuficiente, ya que si bastara la simple invocación de un derecho o garantía de raigambre

una Justicia Contencioso-administrativa y de Faltas a tenor de dicha ley (31), sin perjuicio de lo relativo a los estupefacientes (32) y la normativa formal procesal penal requerida por tal desfederalización.

El acercamiento al estudio de sus competencias conlleva, necesariamente, partir no solo de la manda supralegal contenida en el art. 129, Constitución Nacional, sino, más concretamente, del art. 2° de la ley 24.588, a tenor del cual "Sin perjuicio de las competencias de los artículos siguientes, la Nación con-

(30) En tal sentido, BIANCHI, Alberto B., "Acercar de los jueces de la Capital Federal", en BIANCHI, Alberto B. - TAWIL, Guido S., "Proceso administrativo y constitucional", Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1999, ps. 299/312.

(31) Ley 24.588, art. 8°: "La justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación.

La ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales".

(32) Art. 34, ley 23.737 (Adla, XLIX-D; 3692), conf. art. 2°, ley 26.052: "Los delitos previstos y penados por esta ley serán de competencia de la justicia federal en todo el país, excepto para (...) aquellas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que, mediante ley de adhesión, opten por asumir su competencia en las condiciones y con los alcances que se prevén a continuación: 1. Art. 5° incisos c) y e), cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor. 2. Art. 5° penúltimo párrafo. 3. Art. 5° último párrafo. 4. Art. 14. 5. Art. 29. 6. Arts. 204, 204 bis, 204 ter y 204 quater del Código Penal".

constituc
ordinaric
pronunci
la Ciudad
queja", e
Constituc
Buenos A

Así lo v

El doct

Adhier
trámite, l
agregó, s
reglas de
(Comisión
momento
ción posi
policía q
(segurida
al que co
de repar
pensami
fringir, p
ficación s
la irracio

serva tod
al gobier
y es titula
res y atril
funcione
blece una
res no at
cedió alg
resto (po

d) Efec

De tal
aquí imp
Buenos A
nos Aires
tad de au
nacional

En segi
cia (exist
mente, b
la ciudad
rios, razón
tral pode

Art. 5°, le
se un siste
ciones (pro
que adhier
tarios de la
co y Poder
seguridad,
objeto de g

constitucional este Tribunal se vería convertido, de ordinario, en tercera instancia obligada de todos los pronunciamientos dictados por el Poder Judicial de la Ciudad (cf. "Carrefour Argentina S. A. s/recurso de queja", expte. n° 131/99, resolución el 23/2/2000, en: Constitución y Justicia, [Fallos del TSJ], Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000, t. II, ps. 20 y siguientes).

Así lo voto.

El doctor *Maier* dijo:

Adhiero a la más que fundada decisión del juez de trámite, Dr. José O. Casás, para rechazar el recurso y agrego, sin pretender originalidad alguna, que las reglas de control que invoca y admite la recurrente (Comisión Nacional de Comunicaciones) en ningún momento se ocupan de otra cosa que de la comunicación postal, sin tener en cuenta, por ello, el poder de policía que correspondía y corresponde a la Ciudad (seguridad contra incendios, habilitación como local al que concurren o donde trabajan personas, seguro de reparación eventual, etc.); amparado en el mismo pensamiento el Correo Oficial podría permitirse infringir, por ej., los límites que regula el Código de edificación sobre un inmueble propio, lo que demuestra la irracionalidad del planteo.

serva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones". Este artículo, que se halla vigente, establece una delegación: si la Nación conserva los poderes no atribuidos a la Ciudad, es porque le delegó o cedió algunos (poderes delegados), conservando el resto (poderes conservados).

d) Efectos

De tal modo, aplicar los conceptos vertidos hasta aquí implicaría, para el supuesto de la Ciudad de Buenos Aires, que, en primer lugar, la Ciudad de Buenos Aires goza de los poderes autonómicos —facultad de autonormarse— que establece la Constitución nacional (art. 123, Constitución Nacional).

En segundo lugar, que, a diferencia de una provincia (existente en 1853/60, o incorporada posteriormente, bajo condiciones de absoluta igualdad) (33), la ciudad de Buenos Aires no posee poderes originarios, razón por la cual nunca delegó al gobierno central poderes desgajados de una hipotética soberanía

Art. 5° ley 26.052: "A los efectos de la presente ley, establece un sistema de transferencias proporcionales, a las jurisdicciones (provinciales o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) que adhieran, y que así lo requieran de los créditos presupuestarios de la Administración Pública Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial de la Nación correspondientes a fuerzas de seguridad, servicio penitenciario y prestación de justicia con el objeto de garantizar la ejecución de la presente ley".

La doctora *Ruiz* dijo:

Adhiero a la solución propuesta por el Sr. juez de trámite en virtud de los fundamentos contenidos en el punto 1 de su voto.

La doctora *Conde* dijo:

Adhiero al enjundioso voto de mi distinguido colega y juez de trámite, José Osvaldo Casás.

El doctor *Lozano* dijo:

1. La recurrente Correo Oficial de la República Argentina S.A. busca apoyo en cláusulas de la Constitución Nacional así como en las normas federales que regulan el servicio postal para aducir una colisión entre el régimen local de faltas y las normas que regulan el servicio postal (arts. 4, 17, 18, 31 y 75 de la CN y ley nacional n° 20.126 y los decretos nacionales n° 1185/90, 1187/93 y 431/98). La resolución de los planteos formulados pone en juego la interpretación de cláusulas constitucionales que justifican admitir la queja aunque, por los motivos que expondré y los que en sentido concordante desarrolla el juez Casás en su voto, el recurso de inconstitucionalidad debe ser rechazado y confirmada la sentencia impugnada en cuanto fue materia de agravio.

originaria provincial. Al no haberse efectuado nunca esa delegación de la Ciudad a favor de la Nación, aquella nunca conservó poderes expresos no delegados, reservados o conservados: quien se reservó poderes, no delegados a la Ciudad, es la Nación.

Asimismo, al no mediar delegación Ciudad-Nación, los poderes concurrentes —como el poder de policía— merecen especial análisis pues, en caso de duda o colisión, la interpretación debería ser a favor de la Nación, delegante.

De otra parte, la Nación no ejerce poderes delegados por ella a la Ciudad; es más, la Nación renunciaría a impugnar el ejercicio, por parte de la Ciudad de Buenos Aires, de las facultades que le delegara a ésta última en la Constitución Nacional y en ley 24.588; correlativamente, la Nación se hallaría facultada para impugnar los restantes.

En el específico supuesto del ejercicio del poder de policía —poder que bien puede ser concebido como concurrente (34)—, así como, para las provincias, es un "uno de los poderes más comprensivos e indefinidos que [ellas] han conservado" (35) en concurrencia

(33) En tal sentido, GONZALEZ, "Obras Completas...", cit., t. III, p. 589.

(34) Ver N° 19.

(35) Ver N° 20.

2. El argumento de la sociedad recurrente no desconoce, en verdad, la competencia de ninguno de los poderes del GCBA para intervenir, cada uno desde la perspectiva que la CCBA le confía, en el ejercicio del poder de policía de la seguridad de los edificios. La auténtica postulación consiste en sostener la inmunidad del Estado Nacional respecto del GCBA, al menos en estos aspectos.

La sociedad apelante sustenta esa invocada inmunidad en lo que supone la naturaleza de las cosas o en alguna suerte de contenido implícito que atribuye a la CN. Basta leer este último texto para advertir que, lejos de darle razón, instala la solución opuesta, a saber, aquella según la cual los poderes de la Nación y los de las entidades políticas locales con facultades propias de legislación y jurisdiccionales conviven sobre el mismo territorio (1), aun el de la Capital Federal cuya legislatura es la de la Ciudad y no el Congreso (cláusula transitoria séptima de la CN), con excep-

(1) Art. 75 ... inc. 30) "... Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines".

con la Nación, para la Ciudad de Buenos Aires, en las relaciones Nación-Ciudad, el poder de policía sería "uno de los poderes más comprensivos e indefinidos" que la Nación (delegante) ha conservado, en concurrencia con la Ciudad.

En síntesis, la Ciudad es delegataria de la Nación bajo la ley 24.588; puede definirse el ámbito de poderes de la Ciudad como "poderes no retenidos por la Nación" o "poderes delegados o cedidos por la Nación a la Ciudad", en especial bajo dicha ley. Como la ley 24.588 reglamenta el art. 129, Constitución Nacional, que consagra la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, delimitando su alcance, una modificación del ámbito de autonomía de la Ciudad tendría que provenir necesariamente de una reforma de la Constitución Nacional, al tiempo que el ejercicio del poder constituido (Congreso Nacional, sanción de la ley 24.588, o de la ley 26.052 (Adla, LXV-D, 3654), entre otras posibilidades), significa atar los concretos o específicos alcances de la autonomía de

(36) Recuérdese que, en nuestro orden constitucional, ningún Poder del Estado nacional es soberano en sí mismo, en el sentido de carácter supremo de un poder; la soberanía es atributo del Estado o de la Nación argentina, según la postura que se adopte, mas no del Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial, si bien cada uno de ellos sería soberano dentro de su propia esfera de poder (como cuando el Consejo de Estado francés decide "soberanamente" sobre los recursos en materia contencioso-administrativa bajo la ley francesa de 24/5/1872). Ver, asimismo, CARREDE MALBERG, R., "Teoría general del Estado", (trad. de la ed. fr. de 1922), FCE, México, 1998, p. 83; JELLINEK, Georg, "Teoría general del Estado" (trad. de Fernando de los Ríos Urruti de la 2ª

edición de aquellas ocasiones en que un poder está previsto como privativo (imposición aduanera, para la Nación, u organización judicial local, para los gobiernos locales, por ej.) o cuando, por razones de hecho, el ejercicio superpuesto es imposible, en cuyo caso prevalece el de la Nación (doctrina sentada "in re" "Mc Culloch v. Maryland" [17 U.S. 316, 1819], y recogida por la CSJN en Fallos 240:311; 305:1381; 306:1883; 308:403 y 647; 314:1425; 315:751, entre otros).

La tesis de la jurisdicción compartida, como contra-cara de la postura exclusivista que invoca la recurrente, además de coincidir con lo establecido por el art. 75 inc. 30 de la CN, encuentra amplio respaldo en los fundamentos desarrollados por la jurisprudencia de la CSJN que brindó al tópico un profundo estudio a raíz de las posturas contradictorias asumidas en la materia. El mandato constitucional encuentra en la doctrina judicial aludida la más adecuada explicación y justifica considerar válido el ejercicio del poder de policía cuestionado en autos. Las razones dadas para fijar el alcance que corresponde otorgar a las potestades del gobierno nacional sobre los establecimientos de utilidad nacional, quedan sintetizadas en las premisas establecidas por la CSJN —votos de mayoría cuando triunfaba la postura de los poderes compartidos y disidencias cuando prevalecía la tesis exclusi-

la Ciudad de Buenos Aires, al designio de un poder constituido, brindando, como resultado concreto, una delegación Congreso-Ciudad de Buenos Aires (en rigor, Congreso y Poder Ejecutivo nacional-Ciudad de Buenos Aires): los colegisladores nacionales —que no detentan soberanía pues ésta es atributo del Estado (36)— disponen en materia de una "autonomía particular" (la de la ciudad autónoma de Buenos Aires).

III. El caso "Correo Oficial"

Efectuadas las anteriores apreciaciones teóricas, veamos cómo se percibirían las mismas a la luz de la sentencia que motiva estas líneas, que, específicamente, pone en juego el ejercicio de una competencia concurrente (poder de policía) en cuyo ejercicio pueden confluír, dentro de sus respectivas esferas, la Nación y las Provincias (37) o bien la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Puede adelantarse que, en el caso, Correo Oficial de la República Argen-

ed. alem.), Albatros, Buenos Aires, 1943, ps. 406/407; p. 154 y sigtes.; BURDEAU, Georges, "Derecho constitucional e instituciones políticas" (trad. de la ed. fr. de 1977 por Ramón Falcón Tello), Nacional, Madrid, 1981, p. 154 y sigtes.; HAUURIOU, André, "Derecho constitucional e instituciones políticas" (trad. de José A. González Casanova de la ed. fr. de 1966), Ariel, Barcelona, 1971, p. 159 y sigtes.

(37) "Belcastro de Peris, Amalfi Y. c. Provincia de Corrientes", Fallos: 308: 943 (1986); "Cencosud S.A. s/ley 22.802", Fallos: 324: 1276 (2001); "LITSA c. Provincia de Corrientes", Fallos: 322: 2862 (1999).

vista— aún art. 75 inc. polémica; de cercena; manejado contexto de trasuntan, de nuestra deres local incide sien sino su co: dad naciór noscaba o con él; no inc. 30 CN mente por de la facult cada caso : compatible si el grava obstáculo, ba o impic establecim mo su desc do y no : 301:1122); lidad naci

tina Socie: impugna la la Ciudad c: ejercicio de

a) La ley

La ley lo: Ciudad Au: aprueba, p: dad de Bu: cha ley.

(38) El art. incendio: El/ inmueble qu: vención com: tidad exigida su capacidad: las exigencia de las respect multa de (...). de servicio, g: afluencia de: conf. art. 2º c

(39) El art. tular o respo: ejerza activid: en infracción: multa de (...). de servicio, g: afluencia de: riátricos, nat:

vista— aún antes de que un texto expreso como el del art. 75 inc. 30 CN fuere incorporado para despejar la polémica, según ellas: "todo lo que encierra el riesgo de cercenar las autonomías provinciales debe ser manejado con suma cautela a fin de no evadirse del contexto de los arts. 104 a 107 de la Constitución que trasuntan, en esencia, el sentido histórico que preside nuestra organización política"; el ejercicio de poderes locales en los enclaves de jurisdicción federal incide siempre en estos, la pauta no es la incidencia sino su compatibilidad con lo inherente a esa utilidad nacional; si la actividad local no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con él; no cabe una interpretación extensiva del 75, inc. 30 CN (ex art. 67, inc. 27 CN) no autorizada claramente por su texto ni exigida por la naturaleza misma de la facultad en él otorgada al Congreso nacional; en cada caso debe determinarse la compatibilidad o incompatibilidad del ejercicio de poderes locales pues si el gravamen que emana de él no constituye un obstáculo, real y efectivo, que condiciona, menoscaba o impida la consecución de los fines propios del establecimiento de utilidad nacional resulta ilegítimo su desconocimiento; el obstáculo debe ser probado y no constituir una mera hipótesis (Fallos 301:1122); la existencia de un establecimiento de utilidad nacional en jurisdicciones locales no importa

una federalización al extremo de que la Nación atraiga, por ello, toda potestad legislativa, administrativa y judicial, de manera exclusiva y excluyente (Fallos 293:287); es también de interés nacional que las provincias desenvuelvan con plenitud los servicios territorialmente divisibles que constituyen su normal competencia (Fallos 299:442, voto en disidencia del juez Frías).

En suma, siguiendo las enseñanzas de juez Pedro J. Frías, el marco más seguro de interpretación es aquel que aborda la cuestión desde la perspectiva que impone el sistema federal entendido, según lo ha hecho desde antiguo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no como (...) un régimen de subordinación de Estados particulares al gobierno central, sino de convergencia de todos al bien común que declara la Constitución. Esa convergencia supone asociación y concertación de funciones en áreas cada vez más numerosas y delicadas, porque la dinámica de la república federal actual es de participación y no de aislamiento desdeñoso o de supremacías excluyentes. En definitiva, nuestra forma federal de Estado se traduce en un sistema de poderes y relaciones en que la misión augusta del gobierno central es la de presidir 'la unión indestructible de estados indestructibles' y prestar los servicios territoriales indivisibles y los de-

tina Sociedad Anónima —en adelante, CORASA— impugna la competencia ejercida por los órganos de la Ciudad de Buenos Aires al aplicarle una sanción en ejercicio de ese poder de policía.

a) La ley

La ley local 451, sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Adla, LX-E, 5916), aprueba, por su art. 1º, el Régimen de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires que, como anexo 1, integra dicha ley.

(38) El art. 2.1.1 establece: Elementos de prevención contra incendio: El/la titular y/o responsable de un establecimiento o inmueble que no posea matafuegos u otros elementos de prevención contra incendios, o cuya provisión no satisfaga la cantidad exigida para la superficie de que se trata o no se ajusten en su capacidad, características, especificaciones o ubicaciones a las exigencias establecidas en la normativa vigente, o carezcan de las respectivas constancias de carga, es sancionado/a con multa de (...). Cuando la infracción es cometida en una estación de servicio, garaje, cine, teatro, centro comercial o local de gran afluencia de público, es sancionado/a con multa de (...). Texto conf. art. 2º de la ley 1921, BOCBA Nº 2418 del 12/04/2006.

(39) El art. 4.1.1 establece: Ausencia de habilitación: El/la titular o responsable de un establecimiento en el que instale o ejerza actividad lucrativa sin la debida habilitación o permiso, o en infracción a la autorización concedida, es sancionado/a con multa de (...). Cuando la infracción es cometida en una estación de servicio, garaje, cine, teatro, centro comercial o local de gran afluencia de público, hoteles, establecimientos educativos, geriátricos, natatorios o clubes, su titular o responsable es sancio-

b) El caso y cómo se lo decidió

Según surge de la sentencia, a la empresa CORASA se le comprueban incumplimientos al régimen de faltas citado, en materia de elementos de prevención contra incendios, habilitación, contratación de prestadores, e incumplimiento genérico del Código de Edificación —arts. 2.1.1 (38); 4.1.1 (39); 11.1.7 (40); 2.2.14 (41) del régimen de faltas de la Ciudad de Buenos Aires (42)—. En primera instancia se le fija una multa, la Cámara confirma la sentencia anterior y declara inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad de la empresa sancionada. Esta acude en queja

nado/a con multa de (...). Texto conf. art. 5º de la ley 2286, BOCBA Nº 2639 del 07/03/2007.

(40) El art. 11.1.7 establece: Contratación de prestadores: El/la titular y/o responsable del establecimiento que contrate personas físicas o jurídicas que presten servicios de vigilancia, custodia y seguridad de personas o bienes que no cumplan con los requisitos exigidos por la normativa vigente es sancionado con multa de (...). La sanción se elevará de (...) si dicha actividad es realizada en un local bailable o local de gran afluencia de público. Texto conf. art. 14 de la ley 1921, BOCBA Nº 2418 del 12/04/2006.

(41) El art. 2.2.14 establece: Sanción genérica: El/la titular o responsable de un inmueble que no cumpla con las obligaciones impuestas por el Código de la Edificación, siempre que no constituya una falta tipificada en el régimen específico, es sancionado/a con (...).

(42) Publicado en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/html/ley451.html>.

más que puedan habersele atribuido. La sociedad política provincial, configurada según la autonomía de la Constitución, no se agota en la prestación de los servicios jurisdiccionalmente divisibles (...), sino que al participar en el gobierno central testimonia la destinación nacional de todo el sistema federativo" (Fallos 299:442).

Aunque Correo Oficial de la República Argentina postula la repugnancia efectiva que genera el ejercicio del poder de policía por autoridades locales, en relación con las competencias, a su criterio atribuidas con carácter exclusivo a la CNC, y al impacto que ello tendría en la prestación del servicio postal, sus afirmaciones carecen de respaldo. Tal como sostuvo el a quo el decreto nacional n° 431/98 no reserva para el ente regulador más que el ejercicio del poder de policía postal ajeno al que provocó la imposición de la multa cuestionada (v. arts. 4, 5, 6, 51 y 52 del Reglamento de Control del Correo Oficial, aprobado por el decreto nacional antes citado). La regla constitucional que impide interpretar extensivamente las potestades del gobierno central en los enclaves federales prohíbe ampliar las facultades de la autoridad reguladora sin demostrar que su ensanchamiento resulta imprescindible para el logro del fin que tiene a su cargo. También es ella la que obstaría admitir leyes nacionales que, al margen del interés federal

involucrado, cercenaran sin motivo potestades locales. Por otro lado, la recurrente tampoco demostró cómo el ejercicio de competencias locales primarias (v. gr. policía edilicia y de seguridad) interfiere en la prestación del servicio postal, cuando, en realidad, propiciar que no sean ejercidas supone un mayor riesgo para el servicio. Esto último, porque la empresa no acreditó que un control que suplante el ejercido por la Ciudad haya sido o pueda ser ejecutado por autoridades nacionales de modo que garanticen las condiciones de seguridad en el inmueble alcanzado por la sanción resistida.

3. A pesar de que la recurrente cuestiona la posibilidad de que su patrimonio quede eventualmente alcanzado por la multa aplicada con afectación, a su criterio indebida, de "recursos del Estado Nacional", lo cierto es que la empresa fue constituida bajo una forma jurídica que le otorga personería y patrimonio propio. En tal contexto y, para lo que aquí importa, no es novedosa la posibilidad de que empresas del estado resulten sancionadas con multas aplicadas por las autoridades públicas con competencias al efecto (Fallos 242:489 y 275:279). Más aún, como la sanción en los casos citados proviene de autoridades federales, queda demostrado que, para el gobierno de esa órbita, las empresas del estado nacional no gozan por su naturaleza de inmunidad al poder de policía de la

al Tribunal Superior de Justicia, y éste, por mayoría, rechaza, por razones formales, la presentación directa efectuada.

c) Los votos

El voto del juez José O. Casás consideró que la queja no podía prosperar por razones formales. El juez Julio B. J. Maier y la juez Ana M. Conde adhirieron a dicho voto. La juez Alicia E. C. Ruiz adhirió a los fundamentos del cons. 1° del voto juez José O. Casás. De tal modo, cuatro jueces votaron por el rechazo de la queja de la recurrente. En cambio el juez Luis F. Lozano votó no por rechazar la queja, sino por declararla admisible, rechazar la inconstitucionalidad alegada, y confirmar la sentencia anterior en cuanto fuera materia de recurso.

IV. La decisión

Al rechazarse la queja, quedó firme, en cuanto había sido materia de recurso, la decisión de la Cámara de Apelaciones, confirmatoria de la sentencia de primera instancia, que había condenado a la empresa.

a) Argumentos del voto del juez José O. Casás

El voto del juez José O. Casás consideró que la queja no podía prosperar por razones formales: no media una crítica concreta y razonada del auto denegatorio (cons. 1°); no se expone fundadamente el caso constitucional (conflicto entre la ley 451 y las normas federales sobre servicio postal) (cons. 2°); no se brinda una crítica concreta y razonada al argumento emplea-

do por la Cámara sobre el carácter complementario del poder de policía ejercido (cons. 2°); no se rebate el argumento central de la Cámara apoyado en el art. 75.30, Constitución Nacional y en la jurisprudencia sobre invalidación de competencias locales sólo por mediar un poder exclusivo del Congreso nacional, una prohibición a las provincias, o una incompatibilidad (cons. 3°); la Cámara dejó en claro que las normas federales que rigen el servicio postal "no se han ocupado" de la seguridad elemental que obliga a todos los edificios ubicados en Buenos Aires (cons. 3°); la inmunidad alegada no logra conmover los sólidos desarrollos de la Cámara sobre el ejercicio del poder de policía local (cons. 3°); no se acreditó que la multa resistida sea una interferencia directa o indirecta al regular funcionamiento del servicio postal (cons. 3°); no se afectan recursos del art. 4°, Constitución Nacional (cons. 4°); la presentación es insuficiente (cons. 5°).

Por su parte, el juez Julio B. J. Maier y la juez Ana M. Conde adhirieron al voto del juez José O. Casás. El juez Julio B. J. Maier agregó que: (i) las reglas de control invocadas "en ningún momento se ocupan de otra cosa que de la comunicación postal"; y (ii) destacó que, bajo el temperamento adoptado, "el Correo Oficial podría permitirse infringir, por ej., los límites que regula el Código de edificación".

Por último, la juez Alicia E. C. Ruiz adhirió a los fundamentos del cons. 1° del voto juez José O. Casás.

De tal modo, cuatro jueces votaron por el rechazo de la queja de la recurrente.

aut
el m
el re
mer
buc
nist
tenc
dad
quie
perj
de t
aut
ve c
ley.
esta
ter l
plar
la c:
4.
ca d
zad
la cu
Es c
fede
vas
des
órg:

b.

Fi
cha:
zar l
tos y
y co
mat
dan
de f
(arts
naci
431.
LVII
pug
cer
(ii) l
inm
no c

A
y lo
sea
die
casc
ción
el fe
ción
poli
pret
ceni
derr
dad

autoridad competente sino que están alcanzadas por el mismo sistema de reglas y sanciones que rige para el resto de la sociedad, al que las somete deliberadamente en tanto el Congreso puede cambiar las atribuciones de estas diversas estructuras de la administración que diseña. Además, diluye tanto la pretendida intangibilidad del patrimonio de las sociedades de estado, como la postulación de que cualquier sanción pecuniaria provoca automáticamente perjuicios para el servicio, pues no mitiga el impacto de una multa la circunstancia de que provenga de autoridad federal. Es obvio que el Estado federal no ve como dañino someter sus emprendimientos a la ley. Nada impide, entonces, que las empresas del estado nacional, a la par de las regulaciones de carácter federal, queden alcanzadas también por otras del plano local cuyo incumplimiento, al igual que las de la esfera nacional, provoca la imposición de multas.

4. Las reglas enunciadas despejan toda duda acerca de la cuestión que nos ocupa. La Nación ha organizado una sociedad anónima (cf. decreto n° 721/04), a la cual ha encomendado el servicio público de correo. Es decir, no ha entendido que necesidad o interés federal alguno la instaran a asumir funciones relativas a la policía de los edificios; no ha creado potestades administrativas en la sociedad anónima ni en órgano federal alguno para encargarse de la materia.

b) Argumentos del voto del juez Luis F. Lozano

Finalmente, el juez Luis F. Lozano votó no por rechazar la queja, sino por declararla admisible, rechazar la inconstitucionalidad alegada por sus argumentos y los concordantes del voto del juez José O. Casás, y confirmar la sentencia anterior en cuanto fuera materia de recurso. A tal fin, luego de identificar nítidamente la colisión aducida, entre el régimen local de faltas y las normas que regulan el servicio postal (arts. 4°, 17, 18, 31 y 75.30, Constitución Nacional, la ley nacional 20.216 y decs. nacionales 1185/90, 1187/93 y 431/98 — Adla, XXXIII-B, 1326; L-C, 2418; LII-C, 3103; LVIII-B, 1619—) (cons. 1°), puntualizó: (i) no se impugna la competencia de los órganos locales para ejercer el poder de policía de la seguridad de los edificios; (ii) la auténtica postulación de CORASA es sostener la inmunidad del Estado Nacional respecto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de allí, razona que: los poderes nacionales y locales conviven en un mismo territorio, salvo que sea un poder privativo de la Nación, o salvo que medie imposibilidad de ejercicio superpuesto, en cuyo caso prevalece el de la Nación; la tesis de la jurisdicción compartida coincide con el art. 75.30, Const. Nac.; el federalismo implica convergencia, y no subordinación; el ente regulador nacional sólo tiene el poder de policía postal; una regla constitucional impide interpretar extensivamente las potestades del gobierno central en los enclaves federales; la recurrente no demostró que exista un control a cargo de las autoridades nacionales que garantice la seguridad en el

Ello implica, a su vez, que ha reconocido esa potestad en el gobierno local en cuyas reglas confía, como cualquier particular o gobierno provincial, puesto que no es concebible que haya despreciado el problema. Tampoco muestra la recurrente que exista alguna interferencia entre el servicio que presta y el poder de policía que cuestiona, no al menos en tanto observe diligentemente deberes que redundarán presumiblemente en su beneficio y el de sus clientes.

5. Por su parte, la mención que del art. 75, inc. 14 que realiza la recurrente en atención a la facultad que esa norma otorga al Gobierno Federal para arreglar y establecer los correos generales de la Nación no conmueve los argumentos antes expuestos. Dicho precepto no puede ser leído en forma aislada, sino que su interpretación requiere (como toda norma, y en especial las constitucionales) que sea considerado, en forma conjunta, con el resto de ordenamiento y, en especial, en lo que aquí importa, con el inciso 30 de ese artículo y, por lo tanto, con toda la argumentación desarrollada más arriba. No puede deducirse de la facultad de establecer el correo en la Nación que los estados locales quedan imposibilitados de ejercer sobre esa actividad las competencias que le son propias, más aún, en aquellos casos donde, como se dijo, no existe ejercicio de esas competencias por parte del Gobierno Federal, ni éste ha dictado norma que las

inmueble (cons. 2°); con la multa no se afectan recursos del Estado Nacional pues la sancionada cuenta con patrimonio propio (cons. 3°); la Nación, al no crear un régimen para policía de los edificios, reconoce esa potestad en el gobierno local; la recurrente no demostró la interferencia entre el servicio que presta y el poder de policía local (cons. 4°); el art. 75.14, Constitución Nacional debe leerse junto con el art. 75.30, Constitución Nacional (cons. 5°); no se explicó cómo el pago de la multa dificulta el servicio y ni la Nación, ni la empresa misma, ni la Ciudad otorgaron inmunidad a la empresa postal (cons. 6°).

c) Otros argumentos

Otros argumentos, que surgen del voto citado en el acápite precedente, hacen a la ubicación institucional de las empresas estatales (las empresas estatales no son inmunes al poder de policía de la autoridad competente; están alcanzadas por las mismas reglas y sanciones que rigen para el resto de la sociedad (cons. 3°); las empresas del Estado nacional quedan sometidas a regulaciones federales y locales). También hacen a la conducta anterior del Estado nacional (éste no asume funciones en materia de policía de edificios; ello implica que reconoce esa potestad en el gobierno local).

V. Algunas reflexiones

El presente caso, que ha suscitado pluralidad de argumentos para sustentar la solución alcanzada, ofrece múltiples cuestiones a analizar, desde la natu-

encomiende a órgano federal, ni el ejercicio de la competencia local afecta el desarrollo de aquellas otorgadas a la Nación.

6. La única interferencia a la que apunta la recurrente consiste en la disminución del patrimonio que resultaría del pago de la multa cuya aplicación ocasionó la conducta de la sociedad recurrente. Pero, esta argumentación no pasa de invocar que la percepción de la multa dificulta el servicio. No existe intento mínimo de explicar en qué consistiría el impedimento para atenderlo ni por qué no busca en el cumplimiento de las normas locales de seguridad la manera correcta de preservar su patrimonio. Asimismo, no sería la condena sino su ejecución lo que podría conjuntamente obstaculizar la prestación del servicio, circunstancia que, por lo demás, no obstaría al ejercicio del poder de policía que cuestiona sino a la percepción de todo crédito cualquiera fuera su causa. Si esto fuese una interferencia relevante, todos los edificios y, aún más, las actividades de todo prestador de servicio público, aun no estatal, estarían amparados por

raleza jurídica de la empresa sancionada hasta la aplicabilidad de multas entre distintas personas públicas; desde la doctrina de los actos propios hasta el significado del virtual silencio del Congreso o del regulador federal; desde la interjurisdiccionalidad del servicio postal comprendido hasta el significado económico de las regulaciones cuando se halla involucrada una red nacional; entre otros aspectos, ricos en matices, comprendidos en el presente.

Resultando imposible abarcar todos esos aspectos en esta nota, puede resultar de interés detenerse solamente en dos cuestiones: por un lado, la enigmática naturaleza de la empresa sancionada en relación con la competencia sancionatoria desplegada (acápites a), *infra*, y, a la luz de los conceptos ya volcados, indagar en los silencios (acápites b), c) y d), *infra* que se habrían producido alrededor del caso, silencios que integran los fundamentos de la decisión mayoritaria.

a) Una cuestión de tipicidad

El presente involucra el ejercicio del poder de policía, en otros tiempos concebido como típicamente local (43), y posteriormente consagrado, bajo formas específicas, como facultad concurrente (44). Ese carácter concurrente podría operar, hipotéticamente, entre la Nación y una provincia, entre una provincia y uno de sus municipios, o —como en el presente— entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, dentro de los respectivos marcos de competencia.

(43) "Empresa Plaza de Toros c. Gobierno de Bs. As.", Fallos: 7:150 (1869).

(44) Ver n° 37; BADENI, "Tratado..." cit., t. I, ps. 474/475.

(45) Art. 75.14, Constitución Nacional.

la inmunidad. Consecuentemente, toda persona que se viese obligada a tomar contacto con ellos quedaría sujeta a riesgos que no hay razones para hacerle soportar. Estas consecuencias, por absurdas, descalifican la premisa de la que pueden ser derivadas.

En síntesis, la Nación no otorgó a la sociedad Correo Argentino S.A. inmunidad alguna, tampoco la Ciudad, y la empresa no puede conferírsela a sí misma. Por ello, voto por admitir la queja, en consecuencia devolver el depósito de fs. 31, rechazar el recurso de inconstitucionalidad y confirmar la sentencia de fs. 2/9 en cuanto fue materia de recurso.

Por ello, concordeamente con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General adjunto, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Rechazar la queja interpuesta a fs. 25/27 vuelta. 2. Dar por perdido el depósito cuya constancia obra a fs. 31. 3. Mandar que se registre, se notifique y, oportunamente, se remita esta queja, junto con los autos principales, a la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas.

En el caso, la empresa nacional de correos fue sancionada —en ejercicio de aquel poder— por incumplir normativa de la Ciudad de Buenos Aires. La solución parecería perfectamente ajustada a derecho: creo que nadie dudaría de que no se debe incumplir normativa como la comprometida en el caso, en especial la relativa a prevención de incendios, y, si se la incumple, se sufre una sanción.

Cuestión distinta es, en el caso, la relativa a quién es el titular de la jurisdicción a la cual se halla sometida la sancionada, CORASA, y es allí donde entra en juego una cuestión más específica: ¿posee competencia la Ciudad para sancionar a CORASA, o se halla ésta fuera de su jurisdicción por ser una empresa dedicada a un negocio interjurisdiccional por autonomía, v.g., el servicio postal? Esta cuestión sí ofrece un perfil más rico en matices, que pone en tela de juicio la competencia ejercida por los órganos de la Ciudad de cara a diversas cláusulas de la Constitución Nacional: esencialmente, las que confieren al Congreso de la Nación la competencia para legislar en lo relativo al correo, sea como servicio (45), sea como generador de rentas (46).

Ambas cláusulas poseen relevante actualidad: como es sabido, la mencionada instrumentalidad empresarial estatal es el fruto de una reestatización de hecho; la reprivatización respectiva se viene postergando *sine die* desde hace varios años (47): es una sociedad anónima de capital de capital 100% estatal, 99% del órgano del Estado Nacional Ministerio de

(46) Art. 4°, Constitución Nacional Ampliar en GALLI, Guillermo P., "Régimen financiero de la Constitución", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976, ps. 29/30.

(47) Dec. 721/2004 (Adla, LXIV-C, 2896), de constitución del Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima

Planil
nister
100%
Nacíc
empr
públi
de la

Co:
socie
para
cios
périd
obten
axion
se est
tamei
poco
esqui
De at
sa est
en su
pero,

(COR/
prórrc
hasta
2007.

(48)
F., "Ré
do. Las
ción a
das or
cho. R

(49)
MP 44
contin
misión
dentre
exterie
Argen
men r
podrá
indire
tación
Corre
mirá, c
ante la
todas
plimie
conex
gar fra

(50)

(51)
tivo",
que la
Es dec
presa,
fuese
can ac
lucrañ
pero q

Planificación, 1% del órgano del Estado Nacional Ministerio de Economía (48). Por tanto, es una empresa 100% de propiedad de la persona pública Estado Nacional, como lo señala la propia página web de la empresa, cuyo objeto es "la prestación del servicio público postal, telegráfico, nacional e internacional de la República Argentina (...)". (49).

Como sociedad anónima perteneciente al género sociedad comercial estaría plenamente habilitada para la "producción o intercambio de bienes o servicios participando de los beneficios y soportando las pérdidas" (50), por lo que podría, mediante su giro, obtener ganancias o pérdidas. Empero, es conocido el axioma conforme al cual si bien toda empresa estatal se estimaría a-lucrativa, pues su finalidad no es directamente obtener lucro sino brindar un servicio, tampoco sería anti-lucrativa, esto es, no debería operar esquivando, conienzudamente, las ganancias (51). De atenderse al primer criterio, la mencionada empresa estatal realizaría actividades lucrativas (pudiendo, en su realización, obtener ganancias o pérdidas). Empero, bajo el mentado axioma, no estaría su giro dere-

chamente enderezado a la obtención de lucro, por lo que no desarrollaría actividad lucrativa alguna. Tal dualidad de interpretaciones aplicables se dirimiría pues, en palabras de la Corte Suprema, aplicadas a otra empresa de propiedad de la Nación, "no puede hablarse, en efecto, de utilidades a percibir" (52).

Por tanto, más allá de las críticas que haya suscitado el axioma invocado (53), lo cierto es que, al no ser CORASA una empresa que tenga por finalidad o por deber obtener ganancias (54) —que, a todo evento, sí podría obtener (55)—, podría argüirse que no aplicaría a dicha empresa estatal, en forma directa y sin modulación alguna, el art. 4.1.1 del Código de Faltas, que alude a establecimientos donde se lleven a cabo "actividades lucrativas" a los fines de la habilitación respectiva. Y, en similar temperamento, tampoco aplicaría derechamente y sin modulaciones a los supuestos de asociaciones sin fines de lucro o de fundaciones en tanto considerados objetivamente (56).

b) El silencio de la Nación y la doctrina de la participación en los procesos políticos

(CORASA) y prórroga de la reprivatización; dec. 635/2005 de prórroga hasta diciembre del 2005; Dto. 1758/05, de prórroga hasta junio del 2006; Dto. 1087/06, de prórroga hasta julio del 2007.

(48) Dec. 721/2004, cit. También puede verse BALBIN, Carlos F., "Régimen jurídico de las actividades empresariales del Estado. Las empresas absorbidas por el Estado", en AAVV, "Organización administrativa, función pública y dominio público", Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Rap, Buenos Aires, 2005, ps. 625/637, esp. ps. 629/630.

(49) Conf. art. 4° del Acta de Constitución, Anexo I de la Res. MP 440/04 (BO 13/8/04, publicada sin anexos). Dicho artículo conlucna así: "(...) para la admisión, recolección, transporte, transmisión y entrega de mensajes, información, fondos y bienes dentro de la República Argentina, y desde la misma hacia el exterior como asimismo desde el exterior hacia la República Argentina, de acuerdo a las disposiciones que integren el régimen regulatorio de la actividad postal y, consecuentemente, podrá desarrollar todas las actividades relacionadas directa o indirectamente a tal objeto. Tendrá también por objeto la prestación del servicio electoral. Esta sociedad funcionará como Correo Oficial de la República Argentina y en ese carácter asumirá, en su faz operativa, la representación del Estado Nacional ante la Unión Postal Universal (...). La sociedad podrá realizar todas aquellas actividades que resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines y su objeto social, o bien que sean propias, conexas, y/o complementarias a las mismas [tales como] otorgar franquicias comerciales".

(50) Art. 1°, ley 19.550 (t.o. 1984) (Adla, XLIV-B, 1319).

(51) Así, BARRA, Rodolfo C., "Tratado de Derecho administrativo", Abaco, Buenos Aires, 2005, t. 3, ps. 365/366: "Aclaremos que la empresa pública es 'a-lucrativa', pero no 'anti-lucrativa'. Es decir, la actividad empresarial pública, en una concreta empresa, podría obtener ganancias, y debería obtenerlas si ello fuese posible sin traicionar los fines de bien común que justifican aquella gestión [se omite nota al pie]. De manera que 'a-lucrativa' quiere significar que el objetivo no es la ganancia, pero que no debe renunciar a ella si, cumpliendo con los fines

estratégicos políticos que justifican la creación de la empresa pública, tal ganancia, ocasional o permanente, pudiese ser lograda [se omite nota al pie]".

(52) "Obras Sanitarias de la Nación e. Vieyra, Ramón", Fallos: 149:47 (1927), esp. cons. 9°.

(53) Ver, por un lado, BARRA, "Tratado..." op. loc. cit.; y, por el otro, MAIRAL, Héctor A., "La determinación de las tarifas en la concesión de servicios públicos", en Revista Argentina de Derecho Administrativo, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, Año I, Noviembre 1971, N° 2, ps. 53/71, esp. p. 71: "[T]ampoco consideramos jurídicamente objetable que el Estado busque obtener ganancias de la explotación de un servicio, ya sea para derivarlas a otros propósitos, ya sea para contribuir a la expansión del servicio. El carácter no lucrativo del servicio público es más bien un criterio de política económica que un principio jurídico exigible". En el lugar citado, asimismo, Mairal cita la opinión contraria de Marienhoff, y la opinión de Villegas Basavilbaso en el sentido de que la determinación del carácter lucrativo o a-lucrativo del servicio público que presta el Estado es una cuestión política y no jurídica. Las diferencias, según la finalidad, entre una empresa pública y una privada se pueden ver en BIOTTI, María Alejandra, "Sociedades del Estado. Proceso de creación y régimen jurídico", en ReDA, Lexis Nexis Depalma, Buenos Aires, 2002, N° 41, ps. 633/636, esp. p. 634.

(54) Conf. la conceptualización brindada por BARRA, "Tratado...", op. loc. cit.

(55) Res. M.E. 71/2007, de aprobación del presupuesto del ejercicio 2007 de CORASA. Allí se estiman \$851.891.598 como ingresos de operación, y \$842.839.492 por los gastos de operación, brindando una ganancia de operación de poco más de nueve millones de pesos. Los guarismos del ejercicio 2007, así como los del de 2006 o 2005 (Res. ME 58/2005 y 466/2005) son elocuentes si se considera el canon que el anterior prestador, privado, debía sufragar.

(56) Ver, por ej., "Instituto de Informaciones Comerciales Paraná c. Dirección General Impositiva", Fallos: 321: 1660 (1998).

Como se recordará, la apelación es rechazada, y a tal fin el Tribunal emplea dos líneas argumentales. Una es nutrida, y haría a la insuficiencia de la presentación. Otra ataca el fondo del problema —la colisión constitucional— y concluye en el rechazo de todos y cada uno de los argumentos de la recurrente. Y en todos los votos, excepto en uno, se reitera un argumento: las normas federales *no se han ocupado* de la seguridad edilicia y de la prevención de siniestros (57); no existe ejercicio de esas competencias por parte del gobierno federal (58); y ello fundaría la competencia ejercida por la Ciudad.

Ese argumento conduce a reflexionar acerca de si existiría alguna directriz interpretativa que ayude a interpretar ese silencio. Ese aparente silencio del orden federal bien puede ser encarado desde una doctrina originada en el derecho constitucional norteamericano, plenamente armónica con casos relativos a la cláusula del comercio en general o con casos que, como el presente, hacen a una actividad interjurisdiccional por autonomasia —la postal— que ha merecido especial régimen en la Ley Fundamental. Se trata de la "doctrina de los controles políticos internos", que posee importancia pues privilegia los valores democráticos, se aplica a las relaciones entre el gobierno federal norteamericano y los estados en casos que emergen de la cláusula del comercio, y establece que:

(i) si la regulación local está diseñada de modo tal que la carga correspondiente recae primordialmente sobre los intereses o personas que residen fuera del estado, habrá mayor razón para una revisión judicial más activa pues los procesos políticos internos locales no proveen un adecuado control sobre los excesos del legislador.

Y, por el contrario,

(ii) si la carga derivada de la regulación local recae principalmente en quienes moran dentro del estado, o si la misma recae en forma pareja en quienes moran dentro del estado, es más probable que esa regulación sea controlada por los procesos políticos internos locales pudiendo llegarse eventualmente a la derogación de la legislación indeseable, con lo que

(57) Cons. 3º, párr. 2º, del voto del juez José O. Casás, voto al que adhiere el juez Julio B. J. Maier, la juez Ana M. Conde. La bastardilla no es del original.

(58) Cons. 5º del voto del juez Luis F. Lozano.

(59) Según "South Carolina State Highway Dept. v. Barnwell Brothers Inc.", 303 U.S. 177 (1938), "cuando la regulación es de tal carácter que la carga recae principalmente sobre quienes están fuera del estado, la decisión legislativa probablemente no estará sujeta a los frenos políticos que normalmente se ejercen sobre la legislación cuando la misma afecta en forma negativa a algunos intereses dentro del mismo estado. Ver "Cooley v. Board of Port Wardens", 12 How. 299, 315; "Gilman v. Philadelphia", 3

no hace falta el ejercicio de un control judicial amplio sino restringido (59).

En síntesis, es más amplio el ámbito de revisión judicial cuando la decisión del legislador apunta a hacer cargar con los costos respectivos a quienes ninguna injerencia tienen en los procesos políticos locales. Consecuentemente, en estos casos, la revisión judicial es más exigente a los fines de avalar la medida.

Suponiendo que nada empecería a aplicar a una autonomía como la de la Ciudad de Buenos Aires una doctrina enderezada a regular relaciones entre un gobierno central y los entes locales estatales (o, como en nuestro país, provinciales), podría intentar verificarse qué disponibilidad, de injerencia en los procesos políticos porteños, tiene la aquí sancionada, CORASA. Pues bien, en el caso aquí anotado, CORASA, empresa estatal nacional, ninguna participación tiene en los procesos políticos porteños que culminan con la sanción, en el 2000, del Régimen de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires y las penalidades en él contenidas. Ello, en razón de su ubicación en la organización administrativa nacional. Lo dicho podría propiciar, dentro de los aspectos reseñados, que la revisión judicial fuera más exigente a los fines de la convalidación de la medida. Distinto sería el caso de una persona física o jurídica que, como potencial sancionada bajo ese régimen de faltas, sí tiene a su disposición alguna clase de participación en los procesos políticos porteños, en el marco de los cuales podría expresar su descontento con la norma o, en su caso, bregar por su eventual enmienda.

A todo evento, y dentro de la jurisprudencia norteamericana que funda esta doctrina, cabe reparar en que la solución brindada en el marco de la revisión judicial —sentencia que avala o invalida la regulación— puede llegar a "despertar" al legislador federal, quien puede optar por: (i) deferir expresamente la cuestión al legislador local, consintiendo, al así hacer, el régimen adoptado por éste; o bien (ii) legislar la cuestión de manera diversa; entre otros supuestos. Todo ello, como decisión legislativa formada en, los potenciales sancionados sí pueden participar o influir políticamente (60).

Wall. 713, 731; "Escanaba & L.M. Transp. Co. v. Chicago", 107 U.S. 678, 683, 2 S.Ct. 185; "Lake Shore & M.S.R. Co. v. Ohio ex rel. Lawrence", 173 U.S. 285, 294, 19 S.Ct. 465; cf. "Pound v. Turck", 95 U.S. 459, 464; "Gloucester Ferry Co. v. Pennsylvania", 114 U.S. 196, 205, 5 S.Ct. 826; "Robbins v. Shelby County Taxing District", 120 U.S. 489, 499, 7 S.Ct. 592". Se sigue, asimismo, ROTUNDA, Ronald D., "The Doctrine of the Inner Political Check, the Dormant Commerce Clause, and Federal Preemption", en Transportation Practitioners Journal, vol. 53, (1986), p. 263 y ss.; ROTUNDA, Ronald D. - NOWAK, John A., "Treatise on Constitutional Law. Substance and Procedure", 3rd ed., West, St. Paul, 1999, t. 2, ps. 191/192.

(60) Idem nota precedente.

c) El

Tal v
cional
cio de
doctrin
na, llan
doctrin
nortea
federa
en un
blece
dad se
Cláusu
el art.
diferer

Appli
regla c
res con
cio—
averigi
lando
ción d
ha ocu
te se p
entre c

Inici
de la C
el pod
lo cual
de la d
si el C
cia loca
determ
estable
hace s
dad, y
debe ir
local a
te, en
ley for
recta d

Por
Congr

(61) C
gister 4

(62) 4

(63) A
Politics"
p. 606; F
guiente:

(64) I
nes loca
Machin
483 U.S.

c) El silencio de la Nación y la doctrina de la prioridad

Tal vez un encuadre menos político y más constitucional puede inferirse, en el presente caso, si el silencio de la Nación se visualiza desde una específica doctrina, creada por la jurisprudencia norteamericana, llamada "doctrina de la prioridad", o *preemption doctrine*. Dicha doctrina se aplica, en el orden federal norteamericano, a las relaciones entre el gobierno federal y los estados, se halla, a su vez, reglamentada en un decreto del expresidente Reagan (61), y establece que la legislación federal siempre tiene prioridad sobre la regulación estadual conflictiva bajo la Cláusula de la Supremacía, que entre nosotros sería el art. 31, Constitución Nacional, con las naturales diferencias entre un federalismo y otro.

Aplicada desde "Mc Culloch v. Maryland" (62), la regla de la prioridad, que se aplica en casos de poderes concurrentes —no a casos de cláusula de comercio— echa luz sobre un problema específico: cómo averiguar si, cuando el Congreso ha legislado regulando una actividad interjurisdiccional, la impugnación de la legislación local exige decidir si el Congreso ha ocupado completamente la materia y si localmente se puede, todavía, sancionar legislación que no entre en conflicto con aquella (63).

Inicialmente, estas cuestiones se resolvían, en sede de la Corte Suprema norteamericana, investigando si el poder ejercido era "inherentemente" local o federal, lo cual condujo a un casuismo colosal. En cambio a partir de la doctrina de la prioridad, sólo habría que verificar si el Congreso tiene prioridad, por sobre la competencia local, mediante su propia legislación, regulando una determinada materia. A veces el Congreso lo hace y establece expresamente la prioridad. Otras veces lo hace sin efectuar la respectiva declaración de prioridad, y es en estos últimos casos que la Corte Suprema debe investigar los costos y beneficios de la regulación local a la luz de la mencionada doctrina (64). Finalmente, en otros casos hay prioridad federal sin que medie ley formal del Congreso (65), o se origina prioridad directa de una agencia reguladora federal (66).

Por último, en el marco de la citada doctrina, el Congreso federal ha tenido prioridad sobre regula-

ciones estaduales y municipales, en el específico campo de la salud, seguridad y medio ambiente, a un ritmo creciente en el siglo XX: entre 1960 y 1969, 26 regulaciones del Congreso tuvieron prioridad; 41 entre 1970 y 1979; 32 entre 1980 y 1989; todo ello, contra cantidades de un solo dígito entre 1900 y 1959; y las convalidaciones judiciales por parte de la Corte Suprema abarcan un 50% avalando la regulación federal, y el 50% restante en el sentido de que la regulación federal no tiene prioridad por sobre la competencia estadual o municipal (67). Más sorprendentemente, las convalidaciones de las *preemptions* federales, en ausencia de una ley del Congreso, son de más del 63% durante el período en que Rehnquist preside la Corte norteamericana (68).

En el caso aquí anotado, esta doctrina es relevante: imaginando, nuevamente, que la Ciudad es una provincia, concibiendo que el silencio de la Nación habilita a la Ciudad, y suponiendo que esa habilitación brinda como resultado una regulación local constitucional, cabría concluir que, en el caso de CORASA, como se trata de una competencia concurrente, el regulador federal respectivo podría romper el silencio y legislar en las específicas materias comprendidas en los ítems controlados, alcanzando a dicha empresa. Inmediatamente, casos como el presente devendrían abstractos.

El resultado sería —para ponerlo en términos de la doctrina argentina— que, "si en tales hipótesis la Nación hizo ejercicio de su poder de policía, las provincias no podrán interferir en la materia policial ya regulada" (69). Va de suyo que, si no puede interferir una provincia, que cuenta con autonomía originaria, menos podría hacerlo la Ciudad de Buenos Aires, que no es una provincia, y que es delegataria de poderes, en la Constitución Nacional y en la ley 24.588.

De tal modo, la regulación federal respectiva —sobre las materias de prevención contra incendios, habilitación, subcontrataciones— tendría automática prioridad por sobre las de otras jurisdicciones.

El beneficio que derivaría de tal medida implicaría: (i) aplicabilidad de un régimen federal, relativo a incendios, habilitación y subcontrataciones, a toda

(61) Orden Ejecutiva N° 12.612, del 26/10/87, 52 Federal Register 41.685 (1987).

(62) 4 Wheaton 316 (1819).

(63) Ampliar en O' BRIEN, David M., "Constitutional Law and Politics", 3rd. ed., Norton, New York, 1997, t. I, ps. 592 y sigtes., esp. p. 606; ROTUNDA - NOWAK, "Treatise..." cit., t. 2, ps. 199 y siguientes.

(64) Dicha doctrina ha sido empleada para limitar regulaciones locales en "Missouri v. Holland", 252 U.S. 416 (1920); "Steward Machine Co. v. Davis", 301 U.S. 548 (1937); "South Dakota v. Dole", 483 U.S. 203 (1987); entre otros.

(65) O' BRIEN, "Constitutional Law..." cit., t. I, p. 608.

(66) NOWAK-ROTUNDA, "Treatise..." cit., t. 2, ps. 230/231.

(67) O' BRIEN, "Constitutional Law..." cit., t. I, ps. 607/608.

(68) O' BRIEN, David M., "The Rehnquist Court and Federal Preemption: In Search of a Theory", en Publius. The Journal of Federalism, vol. 23, Fall 1993, N° 4, ps. 15/32; O' BRIEN, "Constitutional Law..." cit., t. I, p. 608.

(69) BADENI, "Tratado..." cit., t. I, p. 476.

la red de CORASA, en todo el país; (ii) homogeneidad de regímenes entre sucursales de la red, con la consecuente simetría de costos en infraestructura involuagrada, en un marco de previsibilidad; (iii) idéntico nivel de prevención y control para bienestar de toda la población usuaria, a lo largo y a lo ancho del país.

Esos beneficios, con las adaptaciones del caso, también podrían ser obtenidos, de la manera indicada, en lo relativo a toda clase de servicios en la medida en que requieran de una *red o infraestructura* —en especial, regulada— que trasciendan una jurisdicción, resultando de interés *nacional*. No sería ello sino un razonamiento plenamente fundable en las enseñanzas de Frías (70) respecto de que, en un Estado federal, convergen hacia los fines de la Constitución no sólo el gobierno central sino también las provincias y las municipalidades, ordenes a los que cabría agregar a la Ciudad de Buenos Aires.

d) El silencio de la Nación y la ley 24.588

Las dos doctrinas mencionadas en los acápites precedentes constituyen herramientas en el marco de las cuales casos como el presente podrían devenir de inoficioso pronunciamiento. Mas, desde otra perspectiva, puede intentarse hallar alguna directriz que, contando con un gravamen actual, eche luz sobre casos no ya como el presente, sino casos que alcanzan a otros potenciales sancionados, sujetos al poder de policía de la Ciudad; otros establecimientos o negocios ubicados físicamente en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires pero sujetos a la jurisdicción del Poder Ejecutivo nacional, o bien de cara a espacios físicos, ubicados en la Ciudad, donde funcionan los órganos y entes del Gobierno nacional mientras en la Ciudad se siga asentando la Capital Federal.

Según se concluyera en II., la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia, aun cuando tiene representación en el Congreso de la Nación (71), integra el sistema de coparticipación federal (72), y puede ser intervenida por el Gobierno Federal (73). Tampoco es un municipio común, pues en II. también se indicó cómo opera la delegación que la ciudad de Buenos Aires recibe, de la

Nación. En tal contexto, ¿es posible entender que, si las normas federales *no se han ocupado* de aspectos tales como la seguridad edilicia y la prevención de siniestros (74), o si no existe ejercicio de esas competencias por parte del gobierno federal (75), la competencia respectiva automáticamente pasa a estar localizada en los órganos y entes de la Ciudad? Es más, ¿implicaría, ese silencio o inactividad federal, el reconocimiento, por parte de la Nación, de la respectiva potestad del gobierno local (76), independientemente de que el sujeto regulado o sancionado preste actividades interjurisdiccionales o despliegue actividades de jurisdicción federal, como ente, delegado, delegado transestructural o contratista del gobierno nacional, o sea, el Estado Nacional en sí mismo? Por ejemplificarlo con una experiencia cercana, si las reglamentaciones navales guardaran silencio en la materia, ¿podría el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires controlar los planos de evacuación ante incendios del rompehielos Irizar cuando el mismo se hallare en el Puerto de Buenos Aires? ¿o controlar los de la planta de Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. ubicada sobre la Avenida Lugones?

En lo que aquí interesa, la ley 24.588 brinda dos directrices muy claras, que coexisten con el régimen de los establecimientos de utilidad nacional (77), y que bien pueden ser tomadas en cuenta dada su especificidad a los fines de la interpretación del silencio del orden federal:

1. Bajo el criterio de *jurisdicción* establecido en el art. 3° de la ley 24.588 —independientemente de a quién corresponda el dominio—, que desplaza la concurrencia de la Nación y de la Ciudad, por decisión expresa del Congreso-Poder Ejecutivo nacional delegantes en el marco de la citada ley, se establece el régimen específico para: (i) inmuebles sitios en la ciudad de Buenos Aires, que sirvan de asiento a los poderes de la Nación (78); así como (ii) otros bienes de propiedad de la Nación administrados por la Administración central o descentralizada (79); (iii) otros bienes de propiedad de la Nación objeto de concesiones o permisos de uso otorgados por la Administración central o descentralizada (80); (iv) bienes afectos

(70) FRIAS, Pedro J., "Derecho público provincial", Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 172.

(71) Art. 44 y cons., Constitución Nacional.

(72) Art. 75.2, Constitución Nacional.

(73) Arts. 75.31 y 99.20, Constitución Nacional.

(74) Cons. 3°, párr. 2°, del voto del Juez José O. Casás, voto al que adhiere el juez Julio B. J. Maier, la juez Ana M. Conde.

(75) Cons. 5° del voto del juez Luis F. Lozano.

(76) Cons. 4° del voto del juez Luis F. Lozano.

(77) Art 75 inc. 30) "... Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines".

(78) Por ej., la Casa Rosada, asiento del Poder Ejecutivo nacional.

(79) Por ej., el predio del Centro del Alto Rendimiento Deportivo (Cenard), en el barrio de Núñez.

(80) Por ej., dec. 1418/92, de adjudicación de la explotación del Hipódromo Argentino, ubicado en un predio de propiedad de Lotería Nacional S.E. conf. dec. 598/90; otro ejemplo proviene de la ley 25.381, por la cual se faculta al Poder Ejecutivo nacional a que conceda en uso un inmueble porteño a una federación de entidades argentino árabes.

tados i
(81). E
tos: qu
die sil

En e
univer
nes con
támen
segurid
operac
leo au
dad y:

En e
cas con
tos con
estatal
guarda
ral de f
trolado
anotac
forme
de pol
derale:
curren
ción, n
una. E
vamen
dios, e
muebl
tratarí
volucr
oportu
telegra
transp
ción fa
tos. Pa
como
o la Co
a regul
el silen
compe
este el
otorga

(81) I
que con

(82) V
"las insi
las sigui
riesgos
ran ocu
caso de

(83) V

(84) I

(85) /
M. Alba

tados al uso o consumo del sector público nacional (81). En todo estos casos, podrían darse dos supuestos: que no medie silencio de la Nación, o que sí medie silencio a la Nación.

En el primer supuesto podrían considerarse las universidades nacionales, en lo relativo a instalaciones contra incendios y su fiscalización, mediante dictámenes (82); los teatros nacionales, en lo relativo a seguridad control y prevención de siniestros (83); los operadores de la industria del gas licuado de petróleo automotor en lo relativo a condiciones de seguridad y su control (84); entre otros muchos supuestos.

En el segundo ingresarían, a tenor de las específicas consideraciones de la sentencia anotada, supuestos como el de CORASA, sociedad de propiedad 100% estatal: el ente regulador federal respectivo habría guardado silencio, con lo que no existiría medio federal de fiscalización de los determinados aspectos controlados. Mas es aquí donde, como se hace en el fallo anotado, debe recordarse la regla interpretativa conforme la cual la facultad local de legislar en materia de policía no debe producir conflicto con las leyes federales (85), y la regla conforme la cual un poder concurrente es ejercido por la Nación y por otra jurisdicción, mas dentro del ámbito de la competencia de cada una. En ese contexto, si bien la Ciudad posee, objetivamente, la policía edilicia y de medios contra incendios, entre otros, no posee jurisdicción sobre un inmueble federal (86) a los fines de esos aspectos: se trataría de un inmueble federal por el uso oficial involucrado, y, de hecho, se recordará su utilización en oportunidad de los actos electorales en materia de telegramas de escrutinio, como bajo la ley 26.066 de trasplantes, o en materia de subsidios de contención familiar (Res. Anses 933/06), entre otros supuestos. También ingresarían a este universo supuestos como el de la Casa Rosada, el Congreso de la Nación, o la Corte Suprema de Justicia de la Nación en punto a regulaciones tales como la relativa a dónde fumar; el silencio de los órganos nacionales no ensancha la competencia de la Ciudad en la materia. También es este el supuesto de inmuebles federales cuyo uso es otorgado, por el Gobierno federal, bajo concesión o

permiso, a particulares: el silencio de la Nación no habilita a la Ciudad. En todos estos casos el legislador federal, en cualquier momento, puede romper su silencio y reglar el aspecto huérfano de protección pues ha retenido (v.gr., no ha delegado a la Ciudad) la competencia relativa a reglar lugares sometidos a jurisdicción de la Nación. Todos estos supuestos se hallarían gobernados por la clara regla del art. 3° de la ley 24.588, que desplaza consideraciones de concurrencia a tenor de su texto literal.

2. La segunda directriz —más rica en matices, en el marco de una materia siempre atada a las vicisitudes cotidianas— se relaciona con los *servicios públicos*, y la *concurrencia*: "Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la Ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires" (87). Para aplicar este artículo, y la concurrencia en él consagrada, que habilita tanto a la Nación como a la Ciudad para dictar regulaciones, parecería primar la búsqueda o verificación de si se está ante un servicio público.

La respuesta a los fines de verificar la procedencia de la concurrencia surgiría del estudio de la normativa específica aplicable; por ej., en el caso de la distribución eléctrica, el art. 1° de la ley 24.065 (Adla, LII-A, 82). En el caso de CORASA, la *publicatio* previa —v.gr., la declaración de que una actividad o industria es *servicio público*, en otras palabras, su sometimiento a un grado máximo de regulación (88)— es de más ardua localización como derecho positivo en las normas mencionadas en la sentencia: el articulado de la ley 20.216 no parecería efectuar la respectiva declaración, así como tampoco lo haría la parte dispositiva del dto. 1185/90 o del dto. 1187/93; el dec. 431/98 alude, mas sólo en su motivación, al servicio público prestado por la entonces Correo Argentino S.A. pero no efectúa la respectiva solemne declaración como sí lo hacen, inequívocamente, otras leyes, como la del gas o la de la electricidad (89). Por su parte, el dto. 1075/03, de rescisión, dice, en dos de sus considerandos, que "el correo es un servicio público esencial" pero guar-

(81) Por ej., edificios donde funcionan los diversos órganos que conforman la Justicia federal y nacional.

(82) Ver arts. 144 y 166, dec. 366/2006. El primero establece: "las instituciones universitarias nacionales (...) llevarán a cabo las siguientes tareas (...) f) instalarán equipos para afrontar los riesgos en casos de incendio y los demás siniestros que pudieran ocurrir (...) g) desarrollarán un plan de evacuación y roles en caso de emergencia (incendio y otros).

(83) Ver dec. 641/2006, para el Teatro Cervantes.

(84) Res. SE 131/2003.

(85) Arg. "Criminal c. Ramón Leyva, Alberto Anderson, Juan M. Alba y otros", Fallos: 98:156 (1904).

(86) Art. 3°, ley 25.488: "Continuarán bajo jurisdicción federal todos los inmuebles sitios en la ciudad de Buenos Aires, que sirvan de asiento a los poderes de la Nación así como cualquier otro bien de propiedad de la Nación o afectado al uso o consumo del sector público nacional".

(87) Art. 9°, ley 25.488. La bastardilla no es del original.

(88) Ampliar en BIANCHI, Alberto B., "La regulación económica", Abaco, Buenos Aires, 2001, t. 1, p. 225.

(89) Ver art. 1°, ley 24.076; art. 1°, ley 24.065, entre otras.

da silencio sobre esa caracterización en su parte dispositiva, aludiendo, en su art. 1º, al "servicio oficial de correos". El dto. 311/03 enumera al servicio postal como sujeto a la renegociación de licencias y concesiones de la ley 25.561, pero, como se señalara antes, sobrevino la rescisión contractual, con lo que no cabe endilgar, al dto. 311/03, mayores consecuencias respecto de su habilidad para declarar una *publicatio*. En cuanto a la ley 25.877, su art. 24, al reglar la huelga, alude a "servicios esenciales" y los enumera: servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico aéreo (90). En cambio sí alude expresamente al mentado instituto —servicio público— la delimitación del objeto social contenida en el estatuto de CORASA ya citado y transcripto (91), anexo de una resolución de rango ministerial.

Más allá de los míticos perfiles del instituto ponderado (92), de hecho, la anterior Correo Argentino S.A. compitió (93), y la actual CORASA *compite*, con otras firmas privadas prestadoras del servicio postal bajo la desmonopolización postal dispuesta por dto. 1187/93 (94). Ello, sin perjuicio de aquellos servicios exclusivos que presta, algunos de los cuales ya se mencionaron. Si se entiende que donde hay servicio público o máxima regulación hay monopolio legal o natural justificante de esa regulación máxima, lo dicho conduciría a reexaminar la derecha aplicabilidad, al Correo Oficial, de la previsión relativa a la concurrencia de la Nación y de la Ciudad cuando media servicio público, interjurisdiccional. De así hacerse, podría analizarse la clara posibilidad de que la cuestión haya quedado excluida de la norma citada —que requiere

(90) Ampliar en CASSAGNE, Juan Carlos, "El contrato administrativo", 2ª ed., Abeledo Perrot Lexis nexis, Buenos Aires, 2005, ps. 207/213, esp. p. 213.

(91) Ver n° 49.

(92) Tal el calificativo brindado por TAWIL, Guido S., "Avances regulatorios en América Latina. Una evaluación necesaria", en EDDA, 2000-2001, ps. 380/404, esp. sección III: "[L]as modificaciones producidas (...) en sectores como (...) el correo, han llevado a un serio replanteo y discusión del hasta hace escasos años mítico concepto de servicio público (...)".

tanto la existencia de *publicatio* como de interjurisdiccionalidad— y la eventualidad de que la misma haya quedado sustraída de todo otro orden y sometida a la regulación exclusiva del regulador federal dentro de los criterios de oportunidad y prevención de este último en punto a sus posibles silencios; regulador que, por lo demás, controla también a las demás firmas privadas reguladas prestadoras de servicios postales.

VI. Para concluir

Un juez norteamericano alguna vez señaló, en una entrevista: "Ustedes podrán leer más a menudo, en el diario, acerca de los tribunales federales; pero las decisiones que afectan a la gente, los juicios que afectan a los seres humanos, se hallan, por lo general, en los tribunales locales" (95). La decisión del máximo tribunal local aquí anotada, dotada de múltiples fundamentos, seguramente irradiará efectos sobre los usuarios que concurren al inmueble porteño inspeccionado, donde presta servicios el Correo Oficial de la República Argentina. Mientras tanto, el caso, ubicado entre el Derecho constitucional y la organización administrativa, se erige en adecuada arena para la interpretación en materia de competencias del orden federal y del orden de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre medio de variados renglones que dejan entrever aspectos de autonomía, delegación, inactividades o silencios del legislador o del regulador, posibilidad de participación, empresas estatales, tipicidad sancionatoria, jurisdicción, *publicatio*, regulación económica, competencia, por mencionar algunos de los tantos que podrían divisarse. ♦

(93) En igual sentido, HUICI, Héctor, "Regulación de los servicios públicos", en "Política Pública", Fundación Atlas, Buenos Aires, septiembre 2002, n° 11, ps. 1/17, esp. p. 13.

(94) Según HUICI, Héctor M., "Acerca de la *publicatio* como integrante del concepto de servicio público", en Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, vol. 53-2, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1993, ps. 105/114, esp. p. 114: "La mayor o menor intensidad en las regulaciones es una cuestión que depende de la oferta y de la competencia".

(95) Entrevista de Bill Moyers a los Justices Breyer y Kennedy, en el programa Frontline.

ABOGADO

Caja de Seguridad Social para Abogados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires — Abogados que aportan a una caja previsional diferente — Aportes previstos en el artículo 62 inciso 1 y 2 de la Ley 1181 — Obligatoriedad — Reglamentación del artículo 5 de la ley 1181 — Inconstitucionalidad — COMPETENCIA — Competencia civil y comercial

Véase en página 57, Nota a Fallo

Hechos: El juez de primera instancia ordenó al letrado interviniente en la causa a realizar los aportes previstos en el art. 62 inc. 1 y 2, a

pesar de que aporta a una caja previsional diferente. El abogado apeló la resolución, planteando la inconstitucionalidad de la reglamen-

1.

2.

Ju

[I
cion
de la
nasaI.
vas :La
Ciud

Es]

tación del art. 5 de la ley 1181 realizada por la Caja de Seguridad Social para Abogados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Cámara hizo lugar al planteo de inconstitucionalidad y revocó la resolución apelada.

1. Resulta inconstitucional la reglamentación del art. 5 de la ley 1181 (Adla, LXIV-A, 571) realizada por la Caja de Seguridad Social para Abogados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto obliga a los profesionales que han ejercido la opción por otra caja previsional a cumplir con los aportes establecidos en el art. 62 inc. 1 y 4 de la citada norma, ya que dichas obligaciones, al no recibir contraprestación alguna, configuran un impuesto, el cual debió ser creado por ley formal en virtud del principio de reserva legal y no por aquel ente que carece de facultades para hacerlo (del dictamen de la Fiscal General al cual la Cámara remite). [1]
2. La ley 1181 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Adla, LXIV-A, 571) no establece en ninguna de sus disposiciones obligaciones sobre sujetos que no estén afiliados, con lo cual la reglamentación del art. 5 de la ley 1181 realizada por la Caja de Seguridad Social para Abo-

gados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto obliga a los profesionales que han ejercido la opción por otra caja previsional a cumplir con los aportes establecidos en el art. 62 inc. 1 y 4 de la citada norma, desvirtúa la coherencia del sistema y altera claramente el espíritu de la norma. (del dictamen de la Fiscal General al cual la Cámara remite). [2]

3. La competencia del juzgador para entender en el planteo de inconstitucionalidad del art. 5 de la ley 1181 (Adla, LXIV-A, 571) y su reglamentación formulado por el letrado al que se le ordenó realizar los aportes previstos en el art. 62 inc. 1 y 2, a pesar de que aporta a una caja previsional diferente, deriva de la dirimente contingencia procesal por la cual debe requerir al profesional el cumplimiento de aquella norma y de la acordada 6/2005, y tal requerimiento no queda circunscripto a una mera carga de control del pago de los aportes y contribuciones, sino que se erige en una función jurisdiccional que conlleva el discernimiento de las cuestiones que se suscitan (del voto del doctor Ojea Quintana).

111.410 — CNCom., sala C, 2007/02/09. - Santamarina, Alberto c. Santamarina, Miguel E. (1).

14/06/2006, LA LEY 2006-D, 627; con nota de Walter F. Carnota - IMP 2006-17, 2150.

(1) El fallo in extenso puede ser consultado en Atención al Cliente o en www.laleyonline.com.ar

Jurisprudencia Vinculada

[1-2] Ver también. Entre otros: Cámara de Apelaciones en lo Contencioso administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sala I, "Forasari, Norberto F. c. Ciudad de Buenos Aires y otros",

NUEVO REVES PARA CASSABA: OBJECIONES CONSTITUCIONALES A SU REGLAMENTACION (*)

POR FERNANDO D. ALVAREZ ALVAREZ Y MARÍA MARGARITA DJEDJEIAN

SUMARIO: I. La problemática de las afiliaciones compulsivas a las cajas previsionales. — II. El quid del conflicto en el fallo "Santamarina". — III. La sentencia de la Cámara Comercial (Sala "C") en el caso "Santamarina": la inconstitucionalidad de la reglamentación y aplicación por CASSABA del art. 5° de la Ley 1181. — IV. Conclusiones

I. La problemática de las afiliaciones compulsivas a las cajas previsionales

La Caja de la Seguridad Social para Abogados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CASSABA) ha

sido, desde su creación por la ley 1181 (1), una fuente permanente de polémicas, siendo objeto de graves cuestionamientos por buena parte de los propios abogados a los que la mencionada ley y la propia CASSABA, en tanto brazo ejecutor de aquella, prometen tutelar mediante un sistema de seguridad social "eminente contributivo, basado en el princi-

(*) Durante la impresión del presente suplemento, el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los autos "F., N. F.", 2007/04/18 se pronunció sobre la constitucionalidad de la reglamentación que del art. 5° de la ley 1181 hace la Resolución N° 004-A-05 en un sentido opuesto a la sentencia en comentario. Dicho fallo será publicado en una próxima edición de este suplemento.

(1) La ley 1181 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires fue sancionada el 13/11/2003 y publicada en el BOCBA N° 1830 del 02/12/2003. Se encuentra reglamentada por el decreto 2046/2004.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723)