

Procuración General de la Nación

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

Entre los titulares del Juzgado Contravencional N° 1 de la ciudad de Buenos Aires y del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 3, también de esta ciudad, se suscitó la controversia que paso a exponer:

1. El magistrado en lo contravencional, en la causa n° 1666/99, incoada con motivo de una supuesta contravención, resolvió el 15 de octubre pasado, ante un pedido de la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones del Gobierno de la ciudad, librar una orden de allanamiento contra el establecimiento denominado Estrella de la Fortuna, que funcionaría en una embarcación surta en la Dársena Norte del puerto, en una zona vecina al Astillero Naval Buenos Aires (fojas 42 a 46).
2. Ese mismo día, el titular del juzgado federal mencionado, en el marco de la causa n° 12438/99, (Gobierno de la ciudad de Buenos Aires s/ abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público((ver fojas 52), dispuso que la justicia contravencional del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, se abstuviera de efectuar y/o realizar cualquier tipo de actos y/o medidas que afecten la jurisdicción federal, más precisamente en relación al citado buque casino Estrella de la Fortuna y sus adyacencias (fojas 50).
3. El 18 de octubre, el juez contravencional, ratificando su postura, dejó planteada la controversia y, como incidente en las actuaciones citadas en el punto 1, formó el presente legajo que elevó a V.E. (fojas 54 a 63).

I

La causa contravencional en la que se produjo esta contienda, versa sobre el operativo de verificación y control de las actividades que se desarrollan en el casino flotante

denominado Estrella de la Fortuna, y la posible clausura de ese establecimiento; también sobre las intimaciones efectuadas al respecto y el labrado de las actas de comprobación que dispuso el titular de la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (ver fojas 3); así como de las distintas incidencias y pormenores que se originaron por tales motivos con las autoridades de la Lotería Nacional (ver fojas 4, 5 y 8 a 19 vuelta).

Así, en el decurso de esa actuación, y ante la presunta comisión de delitos previstos en el Título XI, Capítulo I del Código Penal, el juez contravencional declinó su competencia en relación a éstos y resolvió extraer fotocopias de las partes pertinentes y remitirlas a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, para que se sortee el juzgado de instrucción que debería entender en tales hechos (fojas 24 y 25).

Luego de esta incompetencia parcial, el magistrado recibió un oficio en el marco de la causa contravencional, donde el Director General de Verificaciones y Habilitaciones del gobierno de la ciudad, le solicitaba que emitiera orden expresa dirigida a la Prefectura Naval Argentina a fin de que aplicara la coacción pública para que los inspectores de esa Dirección pudieran completar el operativo llevado a cabo el 8 de octubre en el casino flotante Estrella de la Fortuna, amarrado en la Dársena Norte, procediendo a interdecir los juegos de azar públicos y secuestrar los elementos pertinentes (fojas 37/38).

Como ya se dijo en el punto 1 de la introducción, el juez hizo lugar al pedido y dispuso el allanamiento del establecimiento, a los fines de que se cumpliera con las medidas indicadas en el párrafo anterior.

Procuración General de la Nación

II

1. Por su parte, el juez federal, al intervenir en la causa que se mencionó en el punto 2 de la introducción, declaró que (la justicia contravencional de la ciudad debía abstenerse de efectuar y/o realizar cualquier tipo de actos y/o medidas que afecten la jurisdicción federal, más precisamente, en relación al citado Buque Casino Estrella de la Fortuna, y sus adyacencias(, con fundamento en lo siguiente:

a) La cuestión planteada entre el Estado Nacional y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, se halla radicada ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal n° 11, Secretaría n° 2 B (Lotería Nacional c/ Gobierno de la ciudad de Buenos Aires s/ amparo ley 16986(-, sin que a la fecha exista una resolución firme.

b) Corresponde exclusivamente a ese fuero de excepción entender en las situaciones que se verifiquen en aguas y puertos argentinos, donde el Gobierno Nacional tiene absoluta y exclusiva jurisdicción (artículo 33 del Código Procesal Penal).

Se aclara que el puerto es el ámbito espacial que comprende, por el agua, los diques, dársenas, muelles, radas, fondeaderos, escolleras y canales de acceso y derivación; y, por tierra, el conjunto de instalaciones, edificios, terrenos y vías de comunicación indispensables para la normal actividad y desarrollo de la navegación (artículos 9, 29 y 30 de la ley 20094).

c) En consecuencia, y puesto que resulta clara la competencia federal, no corresponde la intervención de la justicia contravencional local. Obrar en contrario sería desconocer la jurisdicción del Estado nacional sobre sus puertos. En este sentido, no deben olvidarse los principios que surgen del artículo 116 de la Constitución Nacional,

dispositivo que meridianamente establece que las aguas y sus adyacencias, ya sean marítimas o de ríos navegables, son de neta jurisdicción federal.

2. El magistrado contravencional de la ciudad de Buenos Aires, por su parte, considera lo siguiente:

a) No existe una relación directa entre el proceso que tramita en el fuero contencioso administrativo federal y la causa radicada en su Juzgado en la que sólo se ha dispuesto un allanamiento con el único objeto de cumplir un acto administrativo, según las atribuciones del artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la ciudad de Buenos Aires.

b) En cuanto a la competencia del juez federal, opina que ésta debe provenir, en principio, de la existencia de un delito, circunstancia que en su causa, y en relación a la orden de allanamiento librada, no existe, puesto que tal medida responde sólo al propósito de permitir el cumplimiento de un acto administrativo, que no está motivado por la ocurrencia de un hecho ilícito. En resumen, no ha existido ni afectación de la navegación ni del comercio marítimo fluvial.

c) Por otro lado, el artículo 8 de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires, en su último párrafo, establece que el puerto es del dominio público de la ciudad, jurisdicción que ejerce el control de sus instalaciones se encuentren o no bajo concesión. Así, los establecimientos destinados a diversos usos que no estén relacionados con cuestiones de afectación nacional (restaurantes, cines, confiterías, etc.), ubicados en la zona portuaria, están sujetos al poder de policía local.

d) Luego, cita los artículos 75 de la Constitución Nacional y 104 y 105 de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires y concluye que resulta facultad de la comuna ejercer el

Procuración General de la Nación

control de las actividades realizadas aun dentro del territorio federal. La validez del poder de policía subsiste en dicho territorio para determinadas actividades de los ciudadanos. En este punto, hace mención a jurisprudencia de V.E. en igual sentido, referente a infracciones municipales en un local sito en la estación Once de Setiembre del Ferrocarril Sarmiento.

e) Agrega el juez que el establecimiento en cuestión no puede ser definido como buque, en los términos del artículo 2 de la ley 20094, pues el destino que se le diera, dista mucho de ser el de navegar.

f) Por último, arguye que la medida del juez federal ha impedido al gobierno de la ciudad controlar la salubridad y seguridad del establecimiento, por lo que deviene procedente dejar planteado el conflicto de competencia.

III

La presente controversia no es una contienda de competencia, por cuanto el juez federal no pide al juez contravencional que se aparte de la causa en la que interviene, sino que se trata de un conflicto jurisdiccional en relación a una interdicción dictada por el primer magistrado respecto a un acto del segundo, con la consiguiente oposición de éste a la medida.

Y puesto que no existe un tribunal superior común a los magistrados en conflicto, entiendo que es V.E. el llamado a decidir la cuestión, según lo prescripto por el artículo 24, inciso 71 del decreto-ley 1285/58, por lo que paso a exponer mi criterio al respecto.

1. Como punto de partida, he de decir que resulta obvio que ambos procesos poseen distinta naturaleza *ratione materiae*: criminal y, tal vez, correccional uno, contravencional el otro; y tan es así, que, como ya se dijo, el juez federal no pide al de la ciudad que decline su competencia,

sino, solamente, que se abstenga de efectuar actos que afecten la jurisdicción federal en relación al establecimiento. Podemos inferir que esta medida se dicta con carácter cautelar dentro del proceso penal o, quizá, para evitar la extensión del perjuicio o de los efectos del delito que se investiga.

Ahora bien, no obstante la amplitud y generalidad de la disposición del juez federal, repito: (que el juez contravencional se abstenga de efectuar y/o realizar cualquier tipo de actos y/o medidas que afecten la jurisdicción federal, más precisamente en relación al citado buque casino Estrella de la Fortuna y sus adyacencias), su objetivo concreto sería impedir el allanamiento del establecimiento. Entonces corresponde dilucidar si este allanamiento, fundado en el artículo 12 de la ley de Procedimientos Administrativos de la ciudad, y destinado a posibilitar que se cumpla con la disposición del Director General de Verificaciones y Habilitaciones, menoscaba la jurisdicción federal. Ello con base en la doctrina de V.E. que postula que el poder de policía local, sea cual fuere su amplitud, no puede entorpecer el ejercicio de las facultades exclusivamente delegadas al gobierno federal (Fallos: 321:3108).

Y en este sentido entiendo que la respuesta debe ser por la negativa, con base en lo siguiente:

2. Al establecer la jurisdicción marítima, el artículo 116 de la Constitución Nacional -reglamentado por los artículos 8 y 515 de la Ley de la navegación (nº 20094) y 33 incisos a) y b) del Código de Procedimientos Penales y 31 incisos 11 y 21 de la ley 48- se refiere claramente al concepto de causa, es decir a todos aquellos juicios, de naturaleza civil o criminal, que tramiten ante los tribunales del poder judicial. Y debe aclararse que aquí, juicio no debe interpretarse en forma amplia (como cuando se refiere al

Procuración General de la Nación

artículo 14 de esta última ley, v.gr. Fallos: 193:115; 267:484; 310:324), sino restrictiva, teniendo en cuenta que se atribuye competencia al fuero de excepción (según el alcance que se da a esta jurisdicción en Fallos: 308:164).

En otras palabras, el establecimiento de esta jurisdicción marítima nacional y las atribuciones y potestades en esta materia, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo (artículo 75, incisos 10, 12, 13, 18, 26, y artículos 99, inciso 21, y 126 de la C.N.), no excluyen el poder de policía local, como expresamente lo prevé el artículo 75, inciso 30 in fine de la Ley Fundamental.

3. Por otro lado, la ley 18310, reglamentaria en su momento del inciso 27 del artículo 67 del texto anterior de la Constitución, dispone que la jurisdicción ejercida por la Nación sólo es exclusiva en dos casos: a) desmembración del territorio de una provincia con pérdida del dominio eminente; y b) lugares destinados a fines de defensa nacional (artículo 11 de la ley citada) (ver la interpretación de este artículo en mi dictamen del 20 de agosto de 1999, en la Competencia N° 336, L. XXXV, in re (Marinero Ateng s/ av. desaparición), resuelta por los fundamentos el 14/3/2000).

De adverso a ello, en los establecimientos de utilidad pública de la Nación, sólo imperarán la jurisdicción y las leyes nacionales en lo afectado o inherente a esa utilidad nacional, para servir a objetivos expresamente encomendados al Gobierno federal por la Constitución y las leyes nacionales. En lo no comprendido en ese uso, las provincias mantendrán su jurisdicción o podrán ejercer los actos que de ésta se deriven, en tanto no interfieran directa o indirectamente en las actividades normales que tal utilidad nacional implique (artículo 21, ley citada).

4. Este principio de concurrencia de las jurisdicciones

puede aplicarse también en el ámbito portuario, pues la Ley de puertos **Bn1** 24093-, dispone en su artículo 21 que todos los puertos están sometidos a los controles de las autoridades nacionales, sin perjuicio de las competencias constitucionales locales.

Y al respecto resulta interesante acotar que el veto presidencial parcial aplicado al proyecto de ley sancionado por el Congreso (Decreto 1029/92), alcanzó a la parte del artículo 11 en cuanto menciona a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires como posible cesionaria, por parte del Estado nacional y a título gratuito, del dominio y/o administración portuaria, dejando sin embargo incólume **By** de alguna manera reforzando la voluntad legislativa- el referido artículo 21.

5. Ahora bien, llegado a este punto, resulta oportuno preguntarse cuál es esta competencia en el caso de la ciudad de Buenos Aires, cuestión a la que intentaré darle respuesta, en el marco algo acotado de esta controversia, toda vez que se trata de una cuestión que prácticamente desde el nacimiento de la República provoca polémicas que agitan encontrados sentimientos.

Y permítaseme ahora efectuar un breve hiato en la exposición para recordar que principios acaso más rígidos que los aquí postulados, defendió Mitre en la sesión del Honorable Senado Argentino del 14 de setiembre de 1869, en un célebre debate que sostuvo desde su banca contra Vélez Sársfield **Ba** la sazón ministro de Sarmiento- en torno de la concesión del Puerto Madero. Dijo entonces: (el poder nacional no se ha reservado sino aquella parte de la soberanía necesaria para dominar el conjunto y, en cuanto al territorio, no se ha dado más que aquél indispensable para residir, subordinándose a la condición de propietario civil, dentro de las soberanías territoriales de los estados provinciales. El Gobierno

Procuración General de la Nación

federal no posee a título de soberano en el orden federal, sino el terreno suficiente para pisar y moverse y, accidental y condicionalmente, los territorios que guarda para emanciparlos más tarde((Diario de Sesiones, página 851).

6. En primer lugar, y volviendo de nuevo al caso, corresponde decir que el régimen de gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, con facultades propias de legislación y jurisdicción, así como la cláusula de progreso económico y desarrollo humano (artículos 125 y 129 de la Constitución Nacional), conllevan necesariamente al establecimiento de un régimen comunal de contravenciones y faltas, en protección de la población. Actividad ésta propia de cualquier régimen municipal, y hasta tal punto esencial, que sólo bajo su aseguramiento por parte de las provincias, el Gobierno federal les garante a éstas el goce y ejercicio de sus instituciones (artículo 51 de la Constitución Nacional).

7. Tal postura no menoscaba los intereses federales, suficientemente garantizados por la ley n° 24588, que en su artículo 21 establece que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires.

Por lo demás, se prevén dos situaciones que resultan importantes a los fines de dilucidar el caso: a) el artículo 51 expresa que la legislación municipal existente a la entrada en vigencia del estatuto organizativo, seguirá siendo aplicable en tanto no sea derogada o modificada. Y b) el artículo 81, in fine, dice que la ciudad tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributarias locales. De estos dispositivos legales surgen dos principios enunciados por la voluntad legislativa de la Nación, la ultraactividad de las normas preexistentes, como las que cita la autoridad

administrativa en su resolución de inspección y eventual clausura, y la jurisdicción local en la materia en estudio.

8. Así las cosas, y analizando ahora las normas locales aplicables al caso, tenemos que el artículo 81 del estatuto porteño, declara que el puerto de Buenos Aires pertenece al dominio público de la ciudad que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no sujetas a concesión. Sin ánimo de entrar aquí en una exégesis ni, mucho menos, en un juicio de legitimidad constitucional, cito esta norma sólo para postular que aun teniendo en cuenta sus palabras, no debemos confundir jurisdicción, como atributo de la soberanía, con dominio, como derecho de propiedad de un bien público (artículos 2340, inciso 21, 2503, 11, y 2504 del Código Civil). Con lo cual sigue quedando a salvo el principio de concurrencia expuesto más arriba.

9. A mayor abundamiento, agregaré que esta norma, que integra territorialmente el puerto a la ciudad, se adecua, en principio, a los límites establecidos por las leyes número 1029, de federalización, y 1585, en virtud de las cuales se efectuó el deslinde del territorio de la Capital Federal, el que fue aprobado por decreto del 5/II/1988, a saber: al norte, el Río de la Plata y el Partido de San Isidro (luego Vicente López); al sur, el Riachuelo de Barracas y el Partido de Matanzas; al oeste, los Partidos de San Martín y de Matanzas y al este, el Río de la Plata.

10. En síntesis, aun sobre un buque amarrado en el puerto de la ciudad, puede postularse la doctrina de los poderes concurrentes entre el Estado soberano y los Estados miembros autónomos (artículos 1, 5, 75 y 121 a 129 de la Constitución Nacional), que deben ser ejercidos de manera compartida, siempre y cuando no se produzca una situación de incompatibilidad o interferencia con el Gobierno de la Nación (ver:

Procuración General de la Nación

(Derecho Administrativo(de José Roberto Dromi, tomo 2, página 55, editorial (Astrea(, edición 1992).

11. Adoptando esta misma tesitura, aunque en otra materia, V.E. dijo en la sentencia publicada en Fallos: 196:327, que (la jurisdicción nacional establecida para los ferrocarriles que, como el de Entre Ríos, sirven al tráfico interprovincial no los substraen en absoluto al poder de policía que las municipalidades ejercen sobre los centros urbanos conforme a las leyes de su institución y organización((con cita de Fallos: 141:338; 161:437; 173:330 y Cooley (Constitutional Limitations(, 8va. edición, volumen 2, página 1232).

12. Y no quiero concluir mi dictamen sin citar a mi ilustre antecesor, el Procurador General José Nicolás Matienzo, quien en su obra (Cuestiones de Derecho Público Argentino(, dijo: (en nuestro sistema federal de gobierno, no sólo dos, sino tres jurisdicciones pueden subsistir sobre las mismas personas, cosas y lugares: la nacional, la provincial y la municipal, sin que entre ellas se produzcan choques si cada una limita su acción a lo que le corresponde((tomo 2, página 614, editorial (Valerio Abeledo(, Buenos Aires, edición 1925).

13. En cuanto al análisis del caso concreto, he de decir que no se advierte tal situación de incompatibilidad entre el ejercicio de la competencia federal en materia criminal y correccional y la medida adoptada por el juez contravencional, pues este magistrado dispuso allanar el establecimiento al sólo efecto de que se cumpla con la verificación y control de sus actividades y su eventual clausura, en caso de no estar debidamente habilitado para funcionar. Todo esto dicho sin que ello signifique emitir un juicio sobre las condiciones de legitimidad, necesidad u oportunidad de los actos administra-

tivos o jurisdiccionales pronunciados por esas autoridades administrativas y judiciales de la ciudad ni, mucho menos, sobre si la Prefectura Naval de la Nación es el Organismo de ejecución de actos administrativos locales.

14. En conclusión, la tesitura sostenida precedentemente es la que mejor se adecua al status constitucional especial de la ciudad (ver intervención del miembro coinformante García Lema en el Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, página 2221) y a sus fines de control de la moralidad, seguridad, higiene y salubridad pública del establecimiento, propio de los controles municipales, dejando a salvo las facultades jurisdiccionales del Estado federal sobre sus establecimientos de utilidad pública.

IV

De una lectura de los autos **A**Lotería Nacional Sociedad del Estado c/ Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires s/ amparo, ley 16986@, del Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1, que solicité tener a la vista en mi dictamen del 3 de febrero pasado (fojas 68), surge que la acción de amparo iniciada por la sociedad estatal fue desistida por sus apoderados, al considerar que el agravio concreto se había tornado abstracto; con lo que dicho proceso pierde relevancia para dilucidar la presente controversia.

Por todo ello, y toda vez que en el ámbito de un establecimiento que funciona en una nave amarrada en el puerto de esta ciudad concurren ambas jurisdicciones, opino que debe resolverse en el sentido de que no existe un conflicto real entre la competencia penal federal y la contravencional de la ciudad de Buenos Aires, tal como se planteó en autos.

Buenos Aires, 27 de abril del año 2000.

NICOLAS EDUARDO BECERRA

ES COPIA

Procuración General de la Nación

Buenos Aires, 16 de abril de 2002.

Autos y Vistos; Considerando:

Que esta Corte comparte y hace suyos los fundamentos y conclusiones expuestos por el señor Procurador General en su dictamen de fs. 164/166 a cuyos términos se remite en razón de brevedad.

Por ello, se declara que es competente para entender en estas actuaciones el titular del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 3 de esta ciudad, quien tramita la causa N° 12.438/99, caratulada "Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ abuso de autoridad", en donde debe dilucidarse la legalidad del procedimiento de verificación intentado, al que se le remitirá este incidente. Hágase saber al Juzgado de Primera Instancia en lo Contraven- cional N° 1 de la Ciudad de Buenos Aires, y remítase en carácter de devolución al Juzgado Nacional de Primera Instan- cia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1 el expediente 30.720/99 caratulado "Lotería Nacional Sociedad del Estado c/ Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo, ley 16.986". EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT - AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A. F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA