

Expte. n° 3944/05, “**Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) s/ acción meramente declarativa**”, sentencia de fecha 30/11/2005

Voces: Acción meramente declarativa. Excepción de incompetencia. Admisibilidad. Competencia federal. Cuestión federal. Competencia del Tribunal Superior de Justicia. Interpretación y aplicación de normas locales. Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Legitimación. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Entidad descentralizada bijurisdiccional. Control externo. Acuerdo entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Derecho intrafederal. Federalismo de concertación. Citación de terceros. Admisibilidad.

Expte. n° 3944/05 “Auditoria General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) s/ acción meramente declarativa”

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2005.

Visto: el expediente citado en el epígrafe,

resulta:

1. El Presidente de la Auditoria General de la Ciudad interpuso demanda contra Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), y solicitó al Tribunal que “confirme la competencia de mi representada para efectuar tareas de contralor en el CEAMSE y a tal fin ordene a dicha sociedad del estado que facilite la información que se solicita en el marco del Proyecto de Auditoria n° 5.04.01”.

Expuso que el CEAMSE —sociedad del estado conforme a la ley 20.705, en la que la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires son socios por partes iguales— se ha negado a que la Auditoria efectúe el control externo al que está autorizada por el artículo 135 de la CCBA y las normas pertinentes de la ley 70.

Planteó caso federal y, finalmente, pidió que se resuelva conforme lo requerido, con costas (fs. 123/139)

2. A fs. 148/149 el Tribunal resolvió que la causa tramitara según lo dispuesto en los arts. 287 y concordantes del CCAyT (conf. arts. 2 y 16 de la ley 402) y, en particular, precisó aspectos referidos al traslado y contestación de la demanda, la realización de audiencia y el plazo para dictar sentencia.

3. A fs. 249/269 el CEAMSE planteó excepción de incompetencia por razón de la materia, del territorio y de la persona y solicitó que se cite como terceros a los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires. Requirió asimismo la suspensión del plazo para contestar demanda e hizo reserva del caso federal.

En lo sustancial alegó —con fundamento en los artículos 124 y 125 de la CN y en la noción de “federalismo de concertación”— que los acuerdos entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires en los que se sustenta el CEAMSE “poseen una jerarquía superior a la de las normas locales, por constituir derecho intrafederal”, y coligió, a partir de ello, la incompetencia material del TSJ para conocer en la causa y la atribución de su conocimiento a la justicia federal.

Agregó, además, que la incompetencia en razón del territorio emana de “que las mayor parte de las operaciones de control que pretende ejercer la Auditoría deberían efectivizarse fuera de los límites territoriales de la Ciudad, en territorio de la provincia de Buenos Aires ...” e hizo hincapié en que la sede y domicilio de la empresa se encuentran en la Ciudad de La Plata.

Finalmente propugnó la competencia federal “*ratione personae*” con apoyo en diversa jurisprudencia que mencionó, y la incompetencia del TSJ a partir del pedido de citación como de tercero de la provincia de Buenos Aires, que acarrearía la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Para traer a juicio a la citada Provincia —y también a la Ciudad de Buenos Aires— arguyó que “la controversia es común en tanto la situación jurídica sobre la que versa el proceso guarda evidente conexión con la relación jurídica existente entre los terceros y las partes ...”

4. A fs. 271 la señora juez de trámite corrió traslado a la actora del pedido de citación de terceros y de la excepción de incompetencia incoadas y suspendió el plazo para contestar la demanda, y a fs. 278/284 vuelta la Auditoría General de la Ciudad contestó el traslado, refutó cada uno de los planteos de la demandada y pidió su rechazo.

Esencialmente sostuvo que el CEAMSE y sus socios son personas diferentes y que la demandada “no ha sido capaz de demostrar ... cuál es el interés real, objetivo, legítimo, concreto y con suficiente entidad que detentan tanto la Provincia de Buenos Aires como la Ciudad de Buenos Aires para ser citadas como terceros en la presente contienda”.

Acerca de la competencia por razón de la materia negó la naturaleza de derecho federal del acuerdo que dió origen al CEAMSE. Para refutar la pretensión de competencia federal en razón del territorio sostuvo que la demandada “no es un establecimiento de utilidad nacional ni se encuentra emplazada en territorio sometido a jurisdicción federal, y alegó que las facultades que posee la AGCBA “no le son conferidas en virtud de la ubicación territorial de los entes a los cuales audita”.

Finalmente alegó que la jurisprudencia mencionada por el CEAMSE para justificar la incompetencia del TSJ en razón de la persona no es aplicable al caso, toda vez que en tales antecedentes la competencia federal tendría relación con cuestiones de naturaleza ambiental ajenas al supuesto de autos.

5. A fs. 286/288 el señor Fiscal General Adjunto propició la competencia del Tribunal y la denegación del pedido de citación de terceros.

Fundamentos:

La Dra. Alicia E. C. Ruiz, dijo:

1. En su presentación el CEAMSE define su posición defensiva a través de:

- a) un planteo de incompetencia por vía de excepción;
- b) la citación como terceros de la Pcia. de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Adelanto que tanto la excepción de incompetencia como la citación de tercero deben ser desestimadas.

2. Respecto de la excepción de incompetencia, la demandada sostiene que resulta competente en razón de la materia, el lugar y la persona la justicia federal para entender en el presente proceso.

a) Para fundar la atribución de la competencia federal en razón de la materia CEAMSE considera “*que atañe a la relación entre el derecho interno de una jurisdicción autónoma y el derecho intrafederal nacido al cobijo de la Constitución Nacional, al tiempo que se refiere al respeto que se deben las partes signatarias de un acuerdo regional*”, para luego preguntarse “*¿Puede un organismo de control interior de uno de los Estados Autónomos, Partes de un Acuerdo Interjurisdiccional, extender la competencia que le brinda el derecho local de ese Estado, para ejercerla en lugares y respecto de hechos y situaciones que ocurren en jurisdicciones extrañas? ¿Puede hacerlo unilateralmente, sin requerir el consentimiento de las otras partes de ese Acuerdo?*” (fs. 249 vta).

El núcleo normativo que el demandado esgrime para sostener la competencia de la justicia federal es el art. 125 de la CN, pero a lo largo de su presentación no logra explicar en qué sentido el artículo mencionado contiene una regla jurídica que sostenga su postura. Así, se pregunta si el derecho local puede prevalecer sobre un acuerdo intrafederal, asumiendo que colisionarían los arts. 135 de la CCBA y la ley 70 con el art. 125, CN. Además de las normas indicadas, colateralmente vincula el art. 124, CN con el art. 125, CN.

En este marco, el demandado se refiere al “*Federalismo de Concertación*” sin dar demasiadas precisiones sobre el significado que le asigna a esa expresión, ni indicar en qué medida contribuye a la defensa de su posición.

Luego de describir el iter convencional a través del cual se formó el CEAMSE, la existencia de órganos de control como una Comisión Fiscalizadora de CEAMSE que tiene a su cargo el control societario y de la SIGEBA, menciona un dictamen del Asesor General del Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires que rechaza el control de constitucionalidad del CEAMSE con el fundamento de que significaría aplicar normas de la provincia, al socio no alcanzado en la especie y que esto sería ilusorio o imposible pues bastaría que el otro socio se opusiera para impedir el control.

El argumento parece contradictorio con lo que sostiene el propio demandado. En efecto, CEAMSE, o bien es una sociedad y por lo tanto expresa una sola voluntad, o bien es la denominación común a varias voluntades que van por andariveles concurrentes o divergentes, según lo que decida cada socio en cada ocasión, y, entonces, no es una persona jurídica diferenciada de sus socios.

El problema que insinúa el referido dictamen es más aparente que real. En verdad, no se trata de la “*aplicación de las normas de una provincia al otro socio*”, sino, más bien, de la aplicación de las normas de un Estado al propio Estado. Lo que la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a estar a los términos de la demanda, pretende no es el control de un Estado sobre otro. Lo que procura es cumplir las funciones de control que tiene asignadas como órgano constitucional sobre la actividad que los poderes públicos desarrollan en su participación en una sociedad estatal, control que se produce en y dentro del marco estrictamente local. Es decir, que tal como la Auditoría ha presentado su actividad, ésta no interfiere con ninguno de los poderes públicos de la Provincia de Buenos Aires, ni afecta directamente la gestión del CEAMSE. En todo caso la AGCBA sólo observa lo que el Estado local (Ciudad) hace a través del CEAMSE.

En procura de reforzar sus argumentos con la autoridad de la jurisprudencia, el demandado cita un fallo de CSJN del 28/5/02. Se trata del caso, “*Municipalidad de La Plata c. Provincia de Bs. As.*” (Fallos 325:1249).

La Municipalidad de La Plata promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad (conf. art. 149, inc. 1, Constitución de la Pcia. de Bs. As. y art. 683 del Cod. Procesal Civil y Comercial de la Pcia. de Bs. As.)

solicitando la declaración de inconstitucionalidad del decreto ley nº 9111/78, emitido por el Poder Ejecutivo provincial, por reputarlo violatorio de normas constitucionales provinciales y nacionales. Alegó que la Pcia. de Buenos Aires celebró el 7/1/1977 un Convenio con la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para regular el relleno sanitario en jurisdicción de la provincia y, a tal fin, se creó el CEAMSE, Sociedad del Estado; y luego, en julio de 1978 dictó el decreto ley 9111/78 que incluyó en el ámbito de aplicación del referido convenio al partido de La Plata.

Entre los principales fundamentos de la demanda se cuentan la falta de participación del Municipio de La Plata en el régimen dispuesto, en la determinación de obligaciones estipuladas por medio del decreto ley 9111/78, el quebranto del patrimonio de la Comuna al fijarse tasas, reajustes e intereses en forma unilateral por el ente societario y exigirse el pago de servicios por los que no contrató y sobre cuyos montos no se le permite ejercer ningún tipo de control. Cabe poner de relieve que, el CEAMSE compareció como tercero citado, en el proceso ante la Suprema Corte de Buenos Aires, y en ese carácter adhirió a la posición del gobierno demandado y solicitó el rechazo de la demanda.

Ahora bien, en el fallo que invoca el CEAMSE una cuestión es evidente. La circunstancia de que la Suprema Corte de Buenos Aires haya definido a los convenios celebrados entre la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Pcia. de Buenos Aires como derecho intrafederal, no inhibió a ese tribunal para entender y resolver el caso a través de su competencia directa.

El Tribunal Superior de la Provincia de Buenos Aires en la causa de referencia, rechazó la demanda en el entendimiento de que el decreto-ley 9111/78 tuvo por finalidad la protección del ambiente, y que esa protección es un deber indelegable del gobierno provincial. La actora interpuso recurso extraordinario federal que, denegado, motivó la presentación de un recurso directo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Corte Suprema de Justicia trató la cuestión federal planteada, cuya consideración aquí no es sustancial, para resolver la excepción de incompetencia, ya que lo significativo del fallo está en lo que la Corte no dijo, y no en lo que expresara. En efecto, la CSJN omitió toda referencia al derecho intrafederal y a la competencia federal. En relación con este último aspecto, es necesario destacar que si se hubiera tratado de un caso de competencia federal, hubiera merecido una declaración oficiosa sobre el punto, en función de lo prescripto por el art. 352 del CPCCN.

El análisis del fallo mencionado revela que no puede sustentarse en él la tesis de la competencia federal propiciada por el CEAMSE toda vez que esa decisión la pone en crisis. Obsérvese lo siguiente: I) que un conflicto respecto a la materia regulada por el Convenio de creación del CEAMSE puede ser resuelto por la justicia local y; II) que aunque esa materia se llame derecho intrafederal, ello no obsta, más allá de esa particularidad

clasificatoria, a que sea la justicia local la que resuelva el pleito, aspecto sobre el cual el máximo tribunal no ha efectuado crítica o reproche alguno.

En otro punto de su contestación CEAMSE afirma que *“los acuerdos efectuados entre ambos Estados poseen el carácter de tratado y en consecuencia poseen una jerarquía superior a las normas locales, por constituir derecho intrafederal que surge de manera directa e inmediata de una norma de la Constitución Nacional. De admitirse lo pretendido por la Auditoria en cuanto la predominancia de la norma local sobre la Constitución Nacional, se estaría violentado el art. 31 de la CN”*. (fs. 262/ 262 vta).

Tal afirmación suscita algunos interrogantes: ¿Pueden acuerdos interprovinciales modificar el derecho constitucional local? o, expresado de otro modo, ¿puede un acuerdo interprovincial oficiar de poder constituyente local y establecer una enmienda al texto de la constitución local? ¿Es esta un lectura plausible desde la óptica de la CN que consagra el respeto de las autonomías provinciales? Tengo para mí que la respuesta negativa se impone.

La doctrina que se ocupa del derecho público provincial considera que los tratados interprovinciales no pueden violar las constituciones provinciales pues de lo contrario se estaría ejerciendo el poder constituyente; que el art. 27 de la CN sirve de guía hermenéutica, por vía analógica, para la interpretación de tratados interprovinciales y que debe tenerse en cuenta que, desde el punto de vista federal, el principio unitivo es la provincia como protagonista principal, siendo la región una alternativa que no puede ser considerada como una entidad distinta de las provincias que la componen (conf. Castorina de Tarquini, María Celia; *La Provincia y las Provincias*; en AA.VV; *Derecho Público Provincial*; t. 1; Depalma; 1999; pág. 232 y ss.). Es así que el art. 124 de la CN prescribe que *“[l]as provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades **para el cumplimiento de sus fines** (...)”* [el énfasis me pertenece]. De este texto se desprende que las regiones son medios para cumplir con los fines provinciales; dicho de otro modo, la provincia –como concepto político y jurídico- resulta el elemento subordinante del concepto región, y éste sólo se explica y justifica a partir de la provincia como elemento sustantivo del sistema federal. Lo dicho aquí, en relación a las provincias, puede extenderse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya autonomía no es preexistente a la organización constitucional pero tiene similar jerarquía ya que fue instituida por el constituyente federal.

CEAMSE sostiene que no puede haber control unilateral sino sólo a través de un acuerdo complementario entre los Estados Partes. El acuerdo que sugiere el CEAMSE debería, luego de su aprobación por los interesados, ser enviado a cada una de las legislaturas locales para su ratificación. Las consideraciones precedentes desvirtúan esta visión del problema.

No se trata de que haya un control unilateral o uno bilateral, simplemente habrá el tipo de controles que cada constitución local

establezca y el Estado cocontratante no puede invocar su autonomía para inhibir el ejercicio de potestades constitucionales del otro Estado, cuando esas potestades no son intrusivas, en el caso, de la autonomía de la Provincia de Buenos Aires.

Insisto que el control que pretende la Auditoría está dirigido a la actividad que la Ciudad despliega como partícipe en una Sociedad del Estado, sujeto de derecho diferenciado de los socios que lo componen. Por otra parte, como ya anticipara, lo único que hace la Auditoría es AUDITAR/DICTAMINAR (conf. art. 135) y los efectos jurídicos de esas auditorías y dictámenes se proyectan exclusivamente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. De modo que, es en el marco de sus competencias que debe entenderse cualquier pretensión judicial de la Auditoría, pretensión que sólo estaría encaminada a posibilitar el cumplimiento de su función primordial, o sea, producir los dictámenes que satisfagan el control externo del sector público local, que comprende "*sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación*".

Desde esta perspectiva, no se advierte cómo podría ser interferida, obstruida o menoscabada la autonomía de la provincia de Buenos Aires. El excepcionante tampoco se encarga de formular las precisiones necesarias, únicamente enuncia el tópico, pero ni lo explica ni lo ejemplifica.

En definitiva, la actuación de la Auditoría, en la situación más extrema que uno puede representarse, podría concluir con un informe a la Legislatura en el que haga saber las irregularidades constatadas y las observaciones que resulten del control sobre CEAMSE.

También resulta conveniente diferenciar el supuesto de autos de aquél en el cual, por aplicación del art. 125 de la CN, el Estado Nacional celebra un tratado con una o varias provincias. No es esta la situación que subyace en la causa.

b) Respecto de la competencia territorial de la justicia federal, es menester señalar que el art. 75, inc. 30 de la CN dispone que corresponde al Congreso ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. 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.

Ahora bien, es obvio que no existe ninguna posibilidad de que los presupuestos de hecho previstos por la norma constitucional se presenten en este caso. Así, no está involucrado en este proceso ni alcanzado por un eventual fallo, ningún establecimiento de utilidad nacional.

Los argumentos del demandado para justificar la competencia federal en razón del territorio remiten a una supuesta "*invasión*" de la jurisdicción provincial por parte de la Auditoría. Sin embargo, es difícil imaginar o inferir qué clase de invasión a la Provincia de Buenos Aires pueda representar el

monitoreo de la gestión de una persona jurídica y sólo de esa persona jurídica (CEAMSE). Ninguno de los verbos que la ley 70 utiliza en su art. 136 para delimitar el campo de actuación de la Auditoría (vgr.: auditar, dictaminar, verificar, recomendar, etc.) autoriza o insinúa algún curso de acción o intervención de ésta sobre competencias de la Provincia de Buenos Aires. Tampoco la ley 70 –y he aquí un elemento relevante para diluir cualquier agravio del demandado- reconoce u otorga a la Auditoría, facultades para interferir en la gestión del CEAMSE. En definitiva, la excepción de incompetencia de la justicia local en razón del territorio resulta imponible.

c) En cuanto a la competencia federal en razón de las personas, tal hipótesis no guarda vinculación con este proceso, que está dirigido contra un sujeto de derecho distinto de la Provincia de Buenos Aires. Del mismo modo, la parte actora no reclama en nombre de la Ciudad, sino en su carácter de órgano de control legitimado procesalmente por la Constitución de la Ciudad.

A mi juicio, tampoco procede la aplicación de la pauta del art. 9 de la ley 48 pues en este juicio, CEAMSE “hace sus negocios”, se “halla establecida” tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en la Pcia. de Buenos Aires, en ambas jurisdicciones tiene sede administrativa. Tampoco se trata de una “causa civil” como refiere y exige el art. 2. inc. 2 de la ley 48. Esta causa es de naturaleza administrativa y por otro lado: I) En este proceso no litigan sujetos federales autónomos ni la AGCBA es una “provincia” ni tampoco lo es CEAMSE; II) CEAMSE no está establecido exclusivamente en el ámbito de la Pcia. de Buenos Aires ni sólo allí hace sus negocios [actividad]. CEAMSE es un tercer género, un elemento no contemplado deónticamente por la ley 48 y, siendo la competencia federal limitada, de excepción y restrictiva, no corresponde extenderla al demandado¹; III) CEAMSE es una persona jurídica con forma societaria (Sociedad del Estado) y por tanto sujeto de derecho, es decir, capaz y diferente de la Pcia. de Buenos Aires; IV) La Provincia de Buenos Aires no es parte nominal ni sustancial. No pretende ni es pretendida; tampoco puede tener un interés directo en el pleito pues la pretensión, en sus efectos inmediatos y mediatos no se proyecta con fuerza jurídica sobre el Estado Provincia de Buenos Aires. Insisto en recordar cuáles son los límites de las facultades de la AGCBA y que su pretensión es auditar a una Sociedad del Estado; V) La

¹ La competencia federal es limitada pues no cabe su ejercicio fuera de los casos expresamente previstos en las normas constitucionales (conf. Palacio, Lino; Tratado de Derecho Procesal; t. II, Pág. 466) y es de excepción en razón del federalismo argentino, que se basa en poderes conservados y reservados por las pcias. y, en el caso de la Ciudad, por autonomía otorgada por el Constituyente federal, de manera que sí el caso no “cae” en un supuesto contemplado por la Constitución Nacional la justicia federal no puede conocer en el asunto. Esta situación, es decir, el carácter limitado y de excepción de la competencia federal, determina una regla hermenéutica que impone un escrutinio más severo a la hora de admitirla y, en caso de duda, debe estarse a la competencia local (conf. Haro; Ricardo, La competencia federal, Depalma, 1989, pág. 88).

causa no es civil. Este proceso, desde una visión ortodoxa, remite a lo contencioso-administrativo, aunque, en cierto sentido, excede esa clasificación. De lo que se trata aquí es de que un órgano constitucional de un Estado, como lo es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueda ejercer, frente a la falta de voluntad del pretendido y mediante una decisión jurisdiccional, el control republicano de la actividad que el poder público local desarrolla bajo una cierta forma societaria. Facultad y posibilidad que trascienden el marco constitucional local y que encuentran justificación en la Convención Interamericana contra la Corrupción que forma parte del bloque de constitucionalidad federal (conf. ley 24.759 y art. 75, inc. 22, CN). En especial, me refiero al art. III.9 de la Convención que establece: Artículo III Medidas preventivas . A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer. 9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. En síntesis, esta causa no se rige por el derecho común (conf. art. 75, inc. 12, CN) sino estrictamente por el derecho público local; VI) Se ha considerado que una provincia no es parte cuando, por ejemplo, se demanda al Banco de la Pcia. de Buenos Aires que es una persona jurídica independiente del Estado de Buenos Aires (Fallos 176:164 y 297:396). En el mismo sentido si la demandada es una repartición autárquica provincial como la Dirección de Vialidad de la Pcia. de Buenos Aires que reclama la expropiación de un inmueble de propiedad de un vecino de la Ciudad de Buenos Aires (Fallos 281:283; 302:1316; 303:1642; entre otros); o contra el Consejo General de Educación de la Provincia de Entre Ríos (Fallos 167:389).

El relevamiento precedente descarta, en definitiva, la competencia originaria de la CSJN y la de los juzgados federales.

3. Finalmente resta examinar el pedido de citación como terceros de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, efectuada por CEAMSE.

En primer término cabe señalar que la intervención de terceros prevista en el art. 84 del CCAyT sólo corresponde cuando el citante entienda [y justifique] que la controversia es común con el citado.

La CSJN en “*Edesur c. Pcia. de Bs. As.*” (Fallos 321:551, del 17/3/1998), ha distinguido entre la provincia como creadora de determinado orden jurídico y las partes sustanciales a las que ese orden jurídico se aplica.

Al referirse a su competencia originaria cuando es parte una provincia, señaló: “*pues para que dicha vía procesal sea admitida resulta una condición ineludible que se configuren los requisitos que determinan su intervención en instancia originaria, cual es que un Estado provincial sea parte adversa de quien efectúa el cuestionamiento (conf. los pronunciamientos publicados en*

Fallos: 307:1379, 2384; 308:1489; 310:142). De lo contrario la vía escogida no puede ser admitida. Esto es lo que sucede en la especie, pues no cabe calificar al Estado provincial como "parte adversa" en tanto no es el deudor de los créditos acerca de los cuales se esgrime la pretensión. No integra la relación jurídica sustancial sobre la base de la cual se demanda". (el subrayado me pertenece).

Según este criterio, la Provincia de Buenos Aires no tiene deber de suministrar información a la AGCBA, es el CEAMSE el que, en todo caso, lo tendría. Del mismo modo, no es la Ciudad la que tiene deberes para con la Auditoría, al menos en la concreta materia de litigio, sino CEAMSE por ser uno de los sujetos comprendidos en el enunciado normativo del art. 135 CCBA (empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación).

Por otra parte, CEAMSE invoca el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "*Unión Docentes Argentinos c. Pcia. de Misiones s/cobro de aporte*" de fecha 28/9/2004 (fallos t. 327...) para afirmar que la citación de terceros que realiza provoca la competencia originaria del máximo Tribunal. En verdad, en el mencionado caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, haciendo valer el dictamen de la Procuración General de la Nación, rechazó su competencia por entender que al estar demandado, el Consejo General de Educación de la Provincia de Misiones, órgano constitucional autónomo, no existe identificación con la Provincia de Misiones y, por lo tanto, no se da la condición de persona aforada. Nuevamente se observa que la jurisprudencia traída por el demandado refuta sus argumentos.

También reviste importancia considerar lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en el caso "*Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Pcia. de Buenos Aires y el Estado Nacional s/acción declarativa de certeza*", del 16/9/2003 (Fallos 326:3529) en donde el allí demandante citara como tercero a la Provincia de Buenos Aires. La Corte, siguiendo el dictamen del Procurador General de la Nación, expresó "*que corresponde a quien solicita la citación como tercero acreditar que se trata de alguno de los supuestos que autorizan a disponerla (Fallos 313:1053), debiendo desestimarla si no se invoca concretamente la presencia de comunidad de controversia*".

Las consideraciones formuladas en el tratamiento del tema de la competencia son pertinentes también para rechazar la citación de terceros. Sin perjuicio de reiterar lo ya dicho, señalo que no hay elementos que indiquen la comunidad de controversia entre las partes y las personas que el CEAMSE pretende traer a juicio, ni que la sentencia pueda afectar un interés propio de la Ciudad o de la Provincia de Buenos Aires (dado lo limitado de las facultades que la AGCBA intenta ejercer sobre un sujeto de derecho distinto de los citados), ni se advierte cuáles son las normas del derecho sustancial según las cuales los terceros podrían estar legitimados para

demandar o ser demandados; todas cuestiones, sobre las que, además, el citante guardó silencio.

La falta de argumentos sobre cuál podría ser el interés de la Provincia de Buenos Aires o del Gobierno de la Ciudad para intervenir, imponen el rechazo de la citación dada la insuficiencia alegatoria en este punto. El CEAMSE no asume que desde la postura que adopta resulta inexplicable por ejemplo, por qué cada vez que se demanda a una persona jurídica de existencia ideal no hay que convocar a sus socios como terceros. Si así fuera exigido por el orden jurídico, la categoría de personas jurídicas diferenciadas como centro de obligaciones y derechos de sus integrantes, se tornarían definitivamente inútiles.

4. Por las razones expuestas, voto por: 1) Rechazar por improcedentes la excepción de incompetencia y el pedido de citación de tercero realizado por el demandado; 2) Imponer las costas del incidente a la vencida (conf. art. 62 y 63, CCAyT).

El juez Julio B. J. Maier dijo:

1. Como lo indica Lino E. Palacio, *Derecho Procesal Civil*, T. I, Cap. VI, III, ps. 396 y ss. —a quien no volveré a citar en homenaje a la brevedad—, para que una pretensión sea admisible resulta necesario el cumplimiento de ciertos requisitos extrínsecos, referidos a la persona, al objeto y a la causa de esa pretensión, y de ciertos requisitos intrínsecos, entre los cuales se cuenta la legitimación activa y pasiva del actor y del demandado. Pretendo referirme a los requisitos que interesan sobre todo a la persona del actor y del demandado pues, según estimo, la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires carece de legitimación activa y la demanda que ha interpuesto está dirigida a un ente que carece de legitimación pasiva frente a la actora.

En verdad, si se lee atentamente la excepción de incompetencia que obra a fs. 248 ss., bajo el rubro de la incompetencia del Tribunal, se advierte que aquella contiene, en realidad, defensas relativas a estos dos problemas que he observado básicamente (así, especialmente, hasta fs. 261).

El art. 135 de la CCBA que, además del 113, inc. 1, la Auditoría General cita para fundar su posibilidad de demandar ante este Tribunal, no se refiere, en verdad, a la legitimación sino, antes bien, a la capacidad para ser parte, en tanto aptitud para ser titular de derechos y deberes procesales con referencia a un proceso indeterminado, y a su capacidad procesal como aptitud para realizar, por intermedio de su representante, actos procesales válidos. Se trata, como lo expone Palacio, de requisitos extrínsecos de admisibilidad, en el sentido de la aptitud jurídica “para intervenir en un número indeterminado de procesos, con prescindencia de las concretas relaciones o estados jurídicos que en ellos se controvierten” (Palacio, p.

405). Yo poseo esa capacidad para demandar y para realizar actos procesales válidos —que es aquello que regula el art. 135 de la CCBA— y, si acudo a un ejemplo vulgar, la pongo en acto al demandar el divorcio de mi cónyuge. Sin embargo, tal capacidad no me habilita a demandar el divorcio de una pareja extraña a nosotros. Vistas las cosas de esta manera, el art. 135, CCBA, no resuelve la cuestión, aun cuando mencione la capacidad de la Auditoría respecto de sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación.

Por lo contrario, la función de la Auditoría General consiste en la fiscalización de los órganos de decisión de la Ciudad “para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos [se entiende: de la Ciudad de Buenos Aires] que se hubiesen otorgado como aportes o subsidios ...”. Esta función y el hecho de tratarse de un órgano de control sólo de la Ciudad de Buenos Aires, me conducen a pensar que la Auditoría carece manifiestamente de legitimación para demandar el control y la fiscalización de un ente perteneciente a dos jurisdicciones autónomas que, además, como lo indica su estatuto (acompañado al contestar la demanda), tiene su domicilio fuera del territorio de la Ciudad (por más que dentro de la Ciudad mantenga una oficina). En este sentido, la Auditoría pudo demandar al Poder Ejecutivo de la Ciudad para exigirle controlar todas las inversiones y subsidios que la Ciudad de Buenos Aires aporta al CEAMSE y sus correspondientes comprobantes, actas y asientos contables, conforme a las leyes de contabilidad pública que rigen en la CABA. Incluso, quizás, pudo exigir del GCBA que ejerza su condición de socio, según el estatuto del ente creado por quienes hoy representan ambos gobiernos autónomos y, por esa vía, le proporcione la información posible o que crea conveniente.

2. Por lo demás, parece que tiene razón el CEAMSE cuando invoca la ley nacional n° 20.705, art. 6, en tanto dispone, para las sociedades del Estado, que no son de aplicación las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos. No existe duda alguna en cuanto a que el CEAMSE es una sociedad del Estado (ley nacional n° 20.705, art. 1), a la cual son aplicables las normas que regulan las sociedades anónimas, entre ellas, aquellas que instituyen los órganos de fiscalización, tal como lo expresa la contestación de la demanda y la oposición de excepciones. Más allá del acierto o desacierto en la elección de los órganos de fiscalización que el estatuto del CEAMSE y los posteriores acuerdos entre las autonomías involucradas puede representar, más allá de la eficacia o ineficacia de estos órganos, lo cierto es que ellos han sido electos conforme a la ley citada. Tal elección aleja definitivamente a la Auditoría General de la Ciudad de la legitimación activa para demandar la fiscalización del CEAMSE, y al CEAMSE mismo, de la legitimación pasiva en relación a esa demanda.

3. Como último punto, pretendo exponer algunas advertencias a mi voto.

a) El hecho de que ese voto rechace la posibilidad de la Auditoría General de plantear esta demanda concreta contra el CEAMSE, me evita toda referencia respecto de la citación de terceros pues, según lo he dicho, al tratarse de un requisito intrínseco de la pretensión —demanda improponible por quien y contra quien la propone—, implica tanto como evitar el procedimiento que se pretende iniciar porque no sería posible decidir sobre su objeto en estas condiciones. Es por ello que la solución que voy a propiciar es el archivo de estas actuaciones, sin pronunciarme tampoco sobre una eventual competencia por razón de la materia, del lugar y de la persona, como lo requieren otros capítulos del escrito de la demandada.

b) Resulta claro, por tanto, que ni siquiera al citar la ley nacional n° 20.705 estoy afirmando o negando la competencia local o federal a los efectos de resolver la demanda propuesta. La cuestión acerca de si se trata de derecho federal el llamado *derecho intrafederal*, o el *federalismo de concertación* entre estados autónomos de nuestra República no está, entonces, contenida en mi decisión.

c) Tampoco estoy pronunciándome de oficio, esto es, sin excepción alguna interpuesta por el demandado, en contra de la legitimación activa de la Auditoría General de la Ciudad, o en contra de su propia legitimación pasiva, sino que, más allá de las palabras empleadas en los títulos del escrito en el cual son planteadas las excepciones, lo cierto es que su contenido, como ya lo he dicho, rechaza por completo la posibilidad de que la Auditoría General interponga esta demanda contra el CEAMSE, aspecto que es, precisamente, el que yo he examinado anteriormente.

4. Por lo tanto, propongo que el Tribunal Superior rechace o no admita esta demanda, con costas para el actor.

El juez Luis F. Lozano dijo:

1. Coincido con el voto de la Sra. jueza de trámite.

2. El CEAMSE plantea excepción de incompetencia. Sostiene que en este juicio debe intervenir la justicia federal en razón de la materia, la persona y el territorio. Sin perjuicio de ello, además, requiere la citación de la Provincia de Buenos Aires circunstancia que determina, a su criterio, la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional (fs. 248/268). La citación es resistida por la actora (fs. 278/280).

Del planteo formulado en la demanda, a cuyos términos corresponde atender de modo principal para determinar la competencia, surge que la parte actora dirige su pretensión —consistente en que este Tribunal “confirme la competencia [de la actora] para efectuar tareas de contralor en el CEAMSE y a tal fin ordene a dicha sociedad del estado que facilite la información que se solicita en el marco del Proyecto de Auditoría N° 5.04.01”² — contra una sociedad sujeta al régimen de la ley 20.705, que remite a las disposiciones pertinentes de la ley 19.550, que cuenta con su Estatuto Social, patrimonio, personalidad jurídica así como capacidad para actuar pública y privadamente (Fallos 311:2610). La demandada, declara como su domicilio, coincidiendo así con lo denunciado por la actora, la calle Amancio Alcorta 3000, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (fs. 248 vuelta). Esta coincidencia me exime de tratar lo señalado en el voto del juez Maier acerca de la respectiva mención estatutaria. Vale señalar que la competencia territorial de que estamos hablando es prorrogable por acuerdo de partes; es decir, no compete al juez investigar de oficio cuál es exactamente ese domicilio.

3. El CEAMSE solicita la citación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires como tercero porque “es indudable que existe un interés directo” de esa provincia “en atención a que se estaría aplicando normas locales a una Sociedad Interestadual, sin el acuerdo de los Socios”. Sin embargo, el pedido no viene apoyado en fundamento alguno que demuestre cuál sería el interés directo de la provincia en el pleito ni cómo la sentencia que se dicte podría afectarla. En tales condiciones, resulta aplicable la jurisprudencia de la Corte según la cual *“A efectos de que una provincia pueda ser tenida como parte y proceda, en consecuencia, la competencia originaria de la Corte prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, es necesario que ella participe nominalmente en el pleito —ya sea como actora, demandada o tercero— y sustancialmente, es decir, que tenga en el litigio un interés directo, de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria (Fallos: 311:879 y 1822; 312:1227 y 1457; 313:144; 314:508; 322:1511 y 2105, entre muchos otros). Asimismo, esa calidad de parte debe surgir, en forma manifiesta, de la realidad jurídica, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales (Fallos: 307:2249; 308:2621; 314:405; 321:2751; 322:2370), pues lo contrario importaría dejar librado al resorte de éstos la determinación de esa instancia originaria”* (CSJN, D.

² Dice la demanda: “El período a auditar es el ejercicio 2003. Entre la información solicitada se incluyó: (i) el detalle de todos los préstamos y/o subsidios concedidos por organismos internacionales de crédito detallando fecha de otorgamiento y de cancelación, montos y norma que lo autoriza; (ii) el listado de seguimiento de pago a proveedores de la cuenta corriente de gastos correspondientes al ejercicio 2003; (iii) afectaciones presupuestarias del ejercicio 2003 etc”. En lo demás remite al proyecto de auditoría y en particular a fs. 8 y 98 del expte. AGCBA N° 103.004/09 (fs. 127vta./128).

1751 XL, “Díaz Rubén Esteban y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ daños y perjuicios” 10/5/05).

En consecuencia, como la Provincia de Buenos Aires no es la titular de la relación jurídica en que se sustenta la pretensión, no cabe tenerla como parte sustancial del pleito (Fallos 317:980; 318:1361).

Admitir lo contrario sería tanto como aceptar que en todo juicio seguido, por ejemplo, contra una sociedad anónima corresponde citar a sus accionistas.

Como corolario de lo anterior, la causa no reviste la condición necesaria para suscitar la jurisdicción del art. 117, único interés revelado, en verdad, por la demandada al formular su planteo. Dicha jurisdicción, según es sabido, no es susceptible de ser extendida hasta abarcar casos no previstos (Fallos 312:640:318:1361; 322:813, entre otros). En este orden de ideas, dijo la CSJN *in re* “Manliba S.A c/ CEAMSE” (Fallos 311:2607), siguiendo el dictamen del Procurador Fiscal, que la parte demandada en el citado juicio reviste “el carácter de entidad descentralizada (...) pues cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propios y con capacidad para actuar pública y privadamente (art. 1ro. de la ley 20.705) (...) En tales condiciones cabe destacar, por una parte, que la cuestión es ajena a la jurisdicción originaria de la Corte, desde que la Provincia de Buenos Aires, prima facie, no es parte nominal ni sustancial en la litis (Fallos 304:259). Por otra parte, el Estado Nacional no es socio integrante de la demanda, desde que su capital accionario no le pertenece ni total ni parcialmente (Fallos 292:227). Siendo así cabe descartar la procedencia de la jurisdicción federal *ratione personae*, por no concurrir en el caso los recaudos de admisibilidad contemplados por los artículos 2do. inc. 5) de la ley 48, y 111 inc. 5) de la ley 1893”.

4. La demanda tampoco corresponde a la competencia federal por la materia, ni por la persona ni por el territorio como pretende el CEAMSE.

La pretensión de la actora, según dije, consiste en que el Tribunal establezca si la AGCBA puede “efectuar tareas de contralor en el CEAMSE” (fs. 123 vuelta) y, para lograrlo, busca apoyo, principalmente, en la CCBA (art. 135) y en la ley local 70 (arts. 4, 132, 144 inc. e). Aunque también regulan la cuestión la ley nacional 20.705 y el Estatuto de la Sociedad, no aparece disputada la inteligencia de una u otro. Por lo demás, es obvio que el Estatuto no surtiría la jurisdicción federal, y aunque lo es menos, tampoco la ley 20.705. Ello así, porque más allá de si una ley con este contenido pudo emanar del ejercicio de otras competencias que las que acuerda al Congreso el art. 75 inc. 22 de la CN —cuestión no sencilla tratándose de la organización de personas estatales locales— es indisputable que el legislador nacional ha remitido al derecho común (ley 19550) como fuente de las normas que rigen estas sociedades. Finalmente, los acuerdos invocados por el CEAMSE (los que originaron la constitución de la sociedad y aquellos que establecieron mecanismos de control adicionales) no abonan en mayor medida su postura.

En efecto, la accionada invoca el carácter “intrafederal” de esos convenios. Más allá de la existencia de tal categoría de normas en un régimen de gobierno federal, que sólo distingue entre leyes dictadas por el Congreso Nacional —la interpretación de algunas de las cuales está reservada a los jueces locales— y leyes emanadas de legislaturas locales, incluidas aquí las del Congreso cuando actúa sobre ámbitos sujetos a la jurisdicción federal, lo cierto es que en el sub examine no se verifican los recaudos exigidos por la mayoría de la CSJN, en su anterior composición, para reconocer a los convenios invocados por el CEAMSE esa naturaleza “intrafederal”. En Fallos 322:1781, la Corte atribuyó tal carácter al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Señaló allí que los acuerdos celebrados entre las *provincias y el gobierno nacional* ostentan un rango normativo específico dentro del derecho federal. Luego en la causa “*El Cóndor Empresa de Transportes S.A. v. Provincia de Buenos Aires*”, sentencia del 7 de diciembre de 2001 (Fallos: 324:4226), precisó los motivos que justifican la categoría en cuestión al sostener que la afectación del sistema de coparticipación involucra, en principio, una cuestión constitucional. En palabras de la Corte: “9º) (...) *asume tal calidad la eventual violación, por parte de una provincia, del compromiso de abstenerse de ejercer la función legislativa en facultades impositivas propias, aunque esa transgresión pueda también exteriorizarse como un conflicto entre dos leyes locales. En efecto, la Constitución Nacional establece la imperativa vigencia del esquema de distribución de impuestos previsto en la ley-convenio, sancionada por el Estado Nacional y aprobada por las provincias, la que ‘no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada’, de modo que una hipotética transgresión a la ley local de adhesión —y, por ende, a dicha norma federal—, se proyecta como una afectación de las nuevas cláusulas constitucionales, sin que en ello incida el carácter local de la norma mediante la cual pudiera efectivizarse la alteración del sistema vigente en el orden nacional*”. Todo ello demuestra que la CSJN califica como intrafederales los convenios entre las jurisdicciones locales y la nación acerca de la coparticipación tributaria y la distribución de la renta pública federal entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; materias todas que, con o sin tratado, la Nación sólo podría abordar, en lo que ello le fuera posible, en ejercicio de competencias distintas de las previstas en el art. 75 inc. 12 o en el inc. 30, es decir mediante leyes de naturaleza federal. Ninguna de las notas aludidas en la jurisprudencia de la Corte se verifican en los convenios celebrados entre la Provincia de Buenos Aires y esta ciudad, tampoco ellos involucran decisiones ajenas al ámbito de los poderes reservados por la autonomía provincial ni aquella reconocida a la Ciudad por el art. 129 de la CCBA. Por otra parte, surge de lo expresado en el pronunciamiento publicado en Fallos 314:862 que las leyes-convenio

revisten carácter local y su diversa jerarquía estaría dada, entonces, por la participación en ellos de la nación³.

En síntesis, la materia debatida en este juicio no es federal, circunstancia que determina que si no fuera competente este Tribunal lo sería alguno de la Pcia. de Buenos Aires, solución poco apropiada cuando las normas acerca de cuya inteligencia versa el debate son todas de la CABA.

Esa perspectiva tampoco puede soslayarse en relación con la invocada competencia federal en razón del territorio. La existencia de una sede y otros establecimientos en localidades de la Pcia. de Buenos Aires que menciona el CEAMSE, no suscita la competencia federal por motivos territoriales. Por otro lado, si la sociedad tiene más de un domicilio no hay razones, ni las brinda la demandada, para hacer prevalecer uno de ellos (vgr. el de la Provincia de Buenos Aires) en desmedro del denunciado de manera coincidente por las partes (fs. 123 vta. y 248 vuelta), con vistas a desplazar de esta jurisdicción una causa en el que, como dije, se debate centralmente la inteligencia que corresponde asignar a normas de la CABA.

La extensión que la demandada pretende asignar a la jurisdicción federal olvida que “Cuando la Constitución de 1853 se dictó, la Nación como entidad pública no existía; las provincias concurren como entidades aisladas, con su personería indiscutible, dispuestas a delegar una parte de su poder soberano para hacer posible la existencia de la Nación, (...) Al formalizarse esta delegación, se cuidó de enumerar de una manera expresa y limitativa las facultades de que las provincias se despojaban, circunscribiendo de un modo intergiversable el poder de la Nación, cuya extensión venía así a estar prevista, mientras que la atribución de cada provincia debía quedar forzosamente ilimitada (...) Como el gobierno nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales y atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido definidos (...) Como el gobierno provincial, por el contrario penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos (...) se extienden a todos los objetos que siguen el curso ordinario de los negocios (...) El gobierno de las provincias viene a ser la

³ La invocación del art. 125 de la CN y de la existencia de un conflicto intrafederal, más allá de la procedencia y alcance de una categoría tal, soslaya que para que surja inicialmente o *ab initio* la jurisdicción federal en una causa regida por normas ‘intrafederales’ es necesario que la causa se funde directa y especialmente en esa norma y/o que la norma regule materias propias del derecho federal (vgr. coparticipación), no derecho común; si nada de ello ocurre la causa debería radicarse en la jurisdicción local sin perjuicio, en su caso, de revisión federal en vía apelada (REF). En otras palabras, en tal supuesto, la incorporación de las normas intrafederales al derecho local justificaría la competencia también local sin excluir el acceso final a la instancia federal si se verificaran los requisitos del art. 14 de la ley 48. Así resultaría del caso “Tomatti Armando” (CS 25/4/78) en el que la Corte atribuyó a la Prov. de Bs. As. competencia para intervenir en un juicio relativo a una ley convenio en materia previsional. En este juicio las normas que el CEAMSE califica como interjurisdiccionales no regulan materia federal y tampoco son ellas las que de manera directa y exclusiva disciplinan el pleito.

regla y forma el derecho común. El gobierno nacional es la excepción. De ahí pues, que el <<Poder Judicial de la Nación>> participe de ese carácter excepcional” (Clodomiro Zavalía, “Derecho Federal”, Tomo I, pag. 287/8, 3ra. Edición, Cia. Argentina de Editores, Buenos Aires, 1941).

Por ello, y los fundamentos concordantes del voto de la Sra. jueza de trámite, voto por rechazar la excepción de incompetencia y el pedido de citación de terceros, con costas.

Los jueces Ana María Conde y José Osvaldo Casás dijeron:

1. Adherimos al voto del doctor Luis F. Lozano y a los argumentos que, en sentido concordante, contiene el voto de la doctora Alicia E. C. Ruiz.

2. La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado —CEAMSE— es una entidad descentralizada de carácter bijurisdiccional, creada mediante un convenio celebrado en el año 1977 entre la ex –Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Su capital social pertenece a ambos Estados (provincia y ciudad autónoma) por partes iguales. Su objeto primario es contribuir al equilibrio y a la preservación ecológica del “área metropolitana”, a la eliminación de la polución ambiental y al saneamiento de los acuíferos y los suelos. Esto consiste en planificar, proyectar y ejecutar —por sí o mediante contratación con terceros— la prestación de servicios de recolección y disposición final de residuos sólidos; la prestación de servicios de barrido y limpieza de vías y lugares públicos, de poda y forestación; la recuperación de terrenos bajos e inundables; tareas de saneamiento de tierras y ríos; parqueización; defensas contra las inundaciones y cualquier clase de acción de saneamiento de cuencas hídricas que surcan el Área Metropolitana. La Sociedad tiene plena capacidad legal para actuar como persona jurídica de derecho privado, pudiendo realizar toda clase de actos jurídicos y operaciones cualesquiera sea su carácter legal, incluso de carácter financiero que hagan directa o indirectamente al cumplimiento su objeto. En las normas que aprueban los convenios y ampliaciones entre las partes no se encuentran disposiciones relativas a una jurisdicción determinada para concurrir en caso de controversias. El decreto n° 3.296/77 establece en su art. 16 inc. d) que una de las facultades del Directorio de CEAMSE consiste en *“iniciar cualquier clase de acción judicial ante toda clase de tribunales nacionales, provinciales y extranjeros, pudiendo incluso querellar criminalmente”*. De la mencionada disposición, entonces, se puede inferir que el fuero competente para que el CEAMSE litigue estará determinado en cada caso por los hechos y el derecho aplicable.

3. La competencia federal en este caso —donde CEAMSE es demandado por la AGCABA— debe ser descartada, en primer lugar, debido

a que no se encuentran en juego de manera directa normas de tal naturaleza.

En efecto, el presente proceso trata sobre la interpretación y aplicación de la Constitución y de la ley de administración financiera locales, en orden a determinar si una *Sociedad del Estado bijurisdiccional* (ente con personalidad jurídica propia, diferenciada de los Estados que decidieron crearla), en la que participa el GCBA, puede ser sujeto pasivo del control de la AGCABA.

El alegado carácter “intrafederal” de los convenios que rigen la actuación de la demandada no permite admitir la competencia federal (en razón de la materia sobre la que versa el proceso). Más allá de compartirse o no la calificación antedicha, es claro que en el caso ella no resulta determinante, tal como lo señalan nuestros colegas en los votos a los que adherimos. Nada se ha argumentado en esta causa que impida a la jurisdicción local interpretar el ordenamiento que regula el funcionamiento de CEAMSE, de cara a la pretensión concreta que formula la AGCABA para realizar una auditoría que sólo se orienta a verificar la aplicación de los recursos públicos que el GCBA aporta a una entidad que se nutre de ellos para funcionar.

Sin introducirnos en aspectos que hacen al fondo de la cuestión debatida, corresponde en esta etapa preliminar poner de resalto que la sociedad demandada se encuentra regulada por un *sistema complejo* (que deberá precisarse en el momento oportuno), presidido por disposiciones de derecho privado en lo que hace al objeto específico de su actuación, pero influido por normas de derecho público, derivadas de la estatalidad del ente y de su carácter instrumental y vicarial, en todo aquello que no interfiera con el destino comercial o industrial de su actividad (cf. doctrina de *Fallos*: 311:750). Desde esta perspectiva, es evidente que un convenio interjurisdiccional no podría, por ejemplo, violentar las Constituciones de los Estados que lo suscribieron. Así, la injerencia de la justicia federal sobre la interpretación y aplicación de regulaciones netamente locales, afectaría, justamente, el sistema federal establecido en la Constitución Nacional. Asimismo, el derecho común que en este caso podría ser necesario ponderar, tampoco permite surtir la competencia federal.

Además, el control de la correcta y transparente utilización de los recursos públicos de un Estado local, más allá de que ellos concurren como afluentes a un cauce en el cual también se vuelcan recursos de otra jurisdicción —en el caso de la Provincia de Buenos Aires—, no implica de por sí una cuestión que deba ser sometida a la justicia federal, en tanto las consecuencias de la resolución que aquí se dicte sobre la eventual intervención de la Auditoría —como no podría ser de otra manera—, se proyectarían sólo sobre la jurisdicción local y los agentes del gobierno que actúan por cuenta y orden de ella.

Para finalizar, parece oportuno recordar la diferencia conceptual existente entre las nociones de “cuestión federal” y “competencia federal”. La competencia federal se halla referida a la potestad cognoscitiva atribuida a los magistrados federales por la Constitución Nacional en los arts. 116 y 117, el art. 2° de la ley n° 48, el decreto ley n° 1285/58 y restante legislación específica. Y uno de esos supuestos que tornan procedente la competencia federal es, precisamente, la materia federal, cuya interpretación y aplicación corresponde en forma privativa a los jueces federales. Por su parte, la cuestión federal establecida en el art. 14 de la ley n° 48 como clave de bóveda del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no siempre se encuentra sometida en las instancias de mérito a la jurisdicción de los tribunales federales, o lo que es igual, puede presentarse en casos ajenos a la competencia federal (cf. Palacio de Caeiro, Silvia B., *Competencia Federal. Civil – Penal*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1999, p. 55 y siguientes). Ello ocurre cuando, por ejemplo, en un juicio se pone en crisis la validez o compatibilidad de leyes comunes, constituciones de provincia, leyes provinciales o disposiciones locales por ser contrarias a la Constitución Nacional —cuestión federal compleja directa— o a una norma o acto a los que aquélla atribuye carácter preeminente —cuestión federal compleja indirecta— (cf. Imaz, Esteban y Rey, Ricardo E., *El Recurso Extraordinario*, Ed. Revista de Jurisprudencia Argentina S.A., Buenos Aires, 1943, p. 111 y siguientes).

4. En cuanto a la solicitud de citación de terceros y el planteo de incompetencia en razón del territorio y de la persona que formula CEAMSE, nos remitimos en homenaje a la brevedad al voto del doctor Luis F. Lozano.

Por las consideraciones antecedentes, corresponde rechazar la excepción de incompetencia interpuesta y la citación de terceros solicitada por CEAMSE, con costas.

Así lo votamos.

Por ello, por mayoría, y de conformidad con lo dictaminado por el señor Fiscal General Adjunto,

**el Tribunal Superior de Justicia
resuelve:**

1. Rechazar la excepción de incompetencia interpuesta y la citación de terceros solicitada a fs. 248/269 por CEAMSE, con costas.

2. Mandar que se registre y se notifique.

Fdo.: Ruiz – Maier – Lozano – Conde – Casás.