

Apuntes sobre jurisdicción federal ^{1 2}

Hace aproximadamente un par de semanas, tuve la oportunidad de ponerme a discutir con un amigo sobre el alcance de la jurisdicción federal. La discusión se dio a raíz de una causa que llegó a conocimiento del tribunal donde él trabaja, y el problema que se planteaba era si el encubrimiento (art. 277 del Código Penal de la Nación) de un delito federal debía ser siempre investigado por la justicia federal o, si cabía la posibilidad que dicho encubrimiento - como así también otros delitos de “naturaleza federal”- podían ser investigados por la justicia provincial o, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, por la denominada justicia nacional o local.

Mi amigo sugirió que primero debía preguntarme qué bien jurídico protege el tipo penal en cuestión. Si el bien jurídico es de interés federal, entonces es la justicia federal la encargada de su investigación. Así, para el caso que le había llegado en ese momento (supresión del número de un arma de fuego -delito que debe ser investigado por los tribunales federales conforme la ley procesal vigente-), su eventual encubrimiento también debía necesariamente ser investigado por la justicia federal, puesto que el delito de encubrimiento protege el bien jurídico administración de justicia³. Si era la justicia federal la que se veía entorpecida entonces era necesario, más bien obligatorio, que el encubrimiento también quedara bajo el ámbito federal.

¹ Por Juan Francisco Carrió, abogado (UBA); Máster en Derecho (LSU).

² Agradezco los valiosos aportes y comentarios de Alejandro Carrió, Alberto F. Garay y Darío Pozzi, quienes dedicaron su tiempo para leer los borradores de este artículo y sugerir modificaciones que han sido incorporadas. Sin aquéllos, este artículo sería bastante más limitado.

³ Cfr. Carlos Creus, Derecho Penal, parte especial. Tomo II, 6ed, Astrea, pág. 339.

Yo expresé mi desacuerdo con ese tipo de razonamiento. El objeto de este artículo será criticar la teoría desarrollada por mi amigo sobre la relevancia del bien jurídico protegido en cuestión. Según entiendo, ese enfoque es irrelevante a la hora de determinar qué jurisdicción debe entender en el conocimiento de una determinada causa y, cabe agregar, ya fue expresamente rechazado por nuestra Corte Suprema de Justicia en un fallo que debería reestudiarse: la denominada causa C, donde se investigó el intento de homicidio del entonces presidente de la República, D. Domingo Faustino Sarmiento⁴.

Independientemente de qué bien jurídico una norma busca proteger, lo primero que debemos preguntarnos ante este tipo de problemas es si la materia del caso o controversia es de naturaleza federal, según la enumeración contenida en el artículo 116 de la Constitución Nacional. De acuerdo a dicho artículo,

Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75; y por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

La primera conclusión que se desprende del artículo transcrito es que la justicia federal (sea la Corte Suprema o los tribunales federales inferiores) sólo pueden conocer en causas cuya materia se encuentre enumerada por el artículo 116. La competencia federal es limitada, de carácter restrictivo y de excepción (CSJN *Fallos* 316:2346; 319:218, 308 y 769; 321:207 y 1860; 322:323, 692 y 2247; 323:872; 326: 4530). Ni el Congreso federal ni las legislaturas

⁴ CSJN, *Fallos* 14:26, resuelta el 9 de septiembre de 1873 por la Corte Suprema de Justicia.

provinciales pueden incorporar nuevas categorías a la lista que enumera el artículo 116.

Pero en esa conclusión no termina la disputa. Lo interesante es discutir la posibilidad de determinar, aun cuando identifiquemos que la materia de una causa encaja dentro de una de las categorías del artículo 116 (por ejemplo, se trata de un pleito en el cual la Nación es parte; o una causa entre vecinos de diferentes provincias), lo que la convertiría en principio en materia federal, si corresponde que *siempre* sea un tribunal federal el que intervenga en la adjudicación del pleito. Como se verá, ello no resulta necesario.

Como es sabido, la República Argentina adoptó la forma federal de gobierno⁵, por medio de la cual las provincias conservaron su soberanía y delegaron en la Nación únicamente ciertas materias específicamente enumeradas⁶. Asimismo, estructuralmente la Constitución Nacional se compone de dos partes. La primera enumera las declaraciones, derechos y garantías, mientras que la segunda parte se refiere a las autoridades de la Nación. El título primero se refiere al gobierno federal y el título segundo a los gobiernos de provincia. Dentro del título primero la sección primera corresponde al Poder Legislativo -arts. 45 al 86-; la segunda al Poder Ejecutivo - arts. 87 al 107-; y, finalmente, la sección tercera se refiere al Poder Judicial -arts. 108 al 120-. No es casual el sistema político y el orden elegido, puesto que sigue aquél contenido en la Constitución de los Estados Unidos de América, país federal por excelencia, donde el Artículo I de su constitución se refiere al Poder Legislativo, el Artículo II establece el Poder Ejecutivo, y el Artículo III hace lo propio con el Poder Judicial.

Nuestro artículo 108 declara que *“El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de*

⁵ CN artículo 1.

⁶ CN artículo 121.

la Nación”. Cabe mencionar que una de las atribuciones del Congreso, según el artículo 75, inciso 20, es “*establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones*”.

La fuente de dichos artículos incuestionablemente es el artículo III de la Constitución estadounidense⁷ que, en su sección primera, establece que: El Poder Judicial de los Estados Unidos, estará compuesto de una Corte Suprema, y demás tribunales inferiores que el Congreso podrá, en el tiempo, ordenar y establecer”⁸. La historia detrás de esta cláusula es sumamente interesante y explica por qué se eligió ese determinado lenguaje y qué efectos tendría para el futuro.

En la convención constituyente celebrada en 1787 en la ciudad de Philadelphia, Massachusetts, todos los participantes estaban de acuerdo en la necesidad de crear una Corte Suprema federal. La controversia se generó respecto de si también correspondía que la Constitución ordenara la creación de tribunales federales inferiores: algunos delegados se mostraban a favor de requerir su existencia⁹, mientras otros fervientemente se oponían¹⁰. Finalmente, luego de largas discusiones, los delegados llegaron a un acuerdo impulsado por James Madison, quien propuso que el Congreso estaría autorizado, pero no obligado, a crear y establecer tribunales inferiores. Dicho acuerdo se conoce académicamente como el compromiso madisoniano¹¹.

⁷ Ver, María Angélica Gelli, Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, 3era Ed. La Ley, pág. 896.

⁸“Article III, Section 1: The judicial power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish”. United States Constitution.

⁹ James Madison, entre otros.

¹⁰ John Rutledge, delegado por el Estado de Carolina del Sur.

¹¹ Hart and Wechsler’s “The Federal Courts and The Federal System”, 6th Ed, Foundation Press, New York, 2009, págs. 1-14; 275.

Es fundamental saber que los autores especializados en jurisdicción federal norteamericana, así como la jurisprudencia de la Corte Suprema estadounidense han históricamente interpretado que el poder otorgado al Congreso para crear tribunales federales inferiores siempre ha sido entendido como la potestad de crear tribunales pero otorgándoles menos de la máxima jurisdicción que la Constitución permitiría¹².

El caso Sheldon v. Sill¹³ resuelto por la Corte Suprema norteamericana en 1850 (tres años antes de que se dictara nuestra Constitución) ilustra cómo debe interpretarse esta extraña potestad de crear tribunales inferiores, pero con la posibilidad de otorgarles menos jurisdicción que la enumerada en la Constitución.

Sill, un ciudadano de Nueva York, demandó a Sheldon, ciudadano de Michigan, por el cobro de un bono y una hipoteca que, a su vez, le había cedido Hastings, también ciudadano de Michigan.

Al contestar la demanda, Sheldon expresó que el juzgado federal de circuito carecía de jurisdicción en este caso porque la Judiciary Act de 1789 no permitía litigar casos ante los tribunales federales cuando la diversidad sólo existía a causa de una cesión de derechos. Sill, contestó que dicha restricción era inconstitucional por violar el Artículo III de la Constitución estadounidense.

El juez Grier, autor de la opinión de la Corte Suprema, rechazó el planteo de Sill y declaró que la restricción era constitucional. El razonamiento de la opinión es sumamente interesante y merece la pena que, en parte, se transcriba.

Debe ser admitido que si la Constitución hubiera ordenado y establecido tribunales inferiores, y distribuido sus respectivas competencias, aquéllas no podrían ser alteradas por el Congreso. Pero como no sucedió tal cosa, una de dos consecuencias debe resultar: o cada tribunal inferior creado por el Congreso se

¹² íd.

¹³49 U.S. (8 How.) 441, 23 L.Ed. 1147 (1850)

encuentra obligado a ejercer todo el poder no otorgado a la Corte Suprema bajo su jurisdicción originaria; o el Congreso, teniendo la potestad para crear los tribunales, se encuentra libre para determinar sus respectivas competencias. La primera opción nunca ha sido sostenida por ningún tribunal, la restante surge como la consecuencia necesaria. Teniendo el derecho de establecer los tribunales, el Congreso puede sustraer de los tribunales por él creados su jurisdicción en cualquiera de las materias enumeradas. Tribunales creados por medio de leyes sólo pueden tener la jurisdicción que las leyes le acuerdan.

La Constitución fijó los límites del poder judicial de los Estados Unidos, pero no prescribió en qué controversias conocerán los tribunales federales inferiores; en consecuencia una ley que fija límites a la jurisdicción de los tribunales no puede estar en conflicto con la Constitución, salvo que otorgue más poder del enumerado.

La verdad, es que el alcance de los tribunales inferiores pertenece al Congreso, y aquél puede perfectamente no otorgar todo el poder que la Constitución permite.

Sheldon v. Sill, no es solamente útil por el razonamiento utilizado, sino que explica por qué se incorporó el artículo 8 de la Ley 48 que establece que:

En las causas entre una provincia y vecinos de otra, o entre una provincia y un súbdito extranjero, o entre un ciudadano y un extranjero, o entre vecinos de diferentes provincias, para surtir el fuero federal, es preciso que el derecho que se disputa pertenezca originariamente, y no por cesión o mandato, a ciudadanos extranjeros o vecinos de otras provincias respectivamente

Nuestros tribunales y el Congreso de la Nación, al sancionar la ley 48 del 14 de septiembre de 1863¹⁴, también siguieron ese principio. Gondra explicaba que:

¹⁴ La propia ley 48 (especialmente los artículos 14 a 16) son una traducción casi literal de la primera ley judicial norteamericana del 24 de septiembre de 1789, y fue elaborada por los integrantes de la primera Corte Suprema de Justicia, Dres. de las Carreras, Delgado, Del Carril, Barros Pazos y el procurador General Pico. Ver Néstor P. Sagüés, Recurso Extraordinario, Tomo I, pág. 258, 4ta Ed, Astrea, Ciudad de Buenos Aires 2002.

Tanto la jurisprudencia de los Estados Unidos como la de nuestra Corte Suprema, han coincidido en establecer que el Congreso puede restringir o prescribir excepciones al fuero federal, sustrayendo de su conocimiento algunos casos para atribuirlos al fuero ordinario o provincial. Se ha entendido que esta facultad emana de su atribución general de reglamentar el ejercicio de los derechos constitucionales, y de la especial de establecer los tribunales inferiores a la Corte Suprema.

Entre nosotros la cuestión se promovió y resolvió con motivo de la ley nro. 927, que sustrae del fuero federal las causas de jurisdicción concurrente inferiores a \$500 y los juicios universales de concurso de acreedores y de sucesión.¹⁵

Todo esto nos trae de nuevo al problema que se planteó al comienzo de este artículo y, luego de haber considerado la estructura de nuestra Constitución, sus fuentes, y las leyes que organizaron la justicia federal, estamos en condiciones de extraer la siguiente conclusión. Los tribunales federales sólo pueden conocer en aquellas causas en las cuales el Congreso les otorgó competencia mediante una ley específica. Por ejemplo, en el fuero criminal y correccional federal, los jueces federales sólo pueden conocer si identifican una norma del Congreso que los habilita a intervenir en la adjudicación del pleito -vgr. el artículo 33 del Código Procesal Penal de la Nación-.

Justamente, esa excepcionalidad y especificidad del fuero federal fue la razón fundante de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, al confirmar la resolución del juez federal de sección, declaró que la investigación por el intento de homicidio al presidente de la Nación, Domingo F. Sarmiento, no pertenecía a la jurisdicción federal puesto que *“el atentado cometido en esta ciudad, contra la vida del Presidente de la República, es un crimen que no ha sido definido ni penado, por la Constitución ni las Leyes del Congreso, que son las fuentes de donde emana la jurisdicción de*

¹⁵ Jorge M. Gondra, Jurisdicción Federal, Edición de la Revista de Jurisprudencia Argentina S.A., Buenos Aires, 1944, pág. 25/6.

los tribunales nacionales.”¹⁶. En esa oportunidad la Corte concluyó que al no existir una ley expresa del Congreso de la Nación que autorizara al juez federal de sección a investigar el intento de homicidio del presidente, la investigación correspondía a la jurisdicción ordinaria de los tribunales de provincia en cuyo territorio se hubiese producido¹⁷.

Así, en el caso que discutíamos con mi amigo, únicamente debería haber intervenido la justicia federal si se interpretaba que el encumbrimiento de la supresión del número de un arma era un causa que “corrompía u obstruía el buen servicio de los empleados federales” (artículo 33, 1) c), Código Procesal Penal de la Nación). Considerar el bien jurídico protegido sin remisión alguna a una norma del Congreso que otorgue jurisdicción al fuero federal es un grave error que debe ser corregido.

Otro error común es afirmar que la jurisdicción federal es privativa y excluyente, en el sentido de que no puede asignarse el conocimiento de materias enumeradas por el artículo 116 CN a tribunales provinciales o locales¹⁸. La historia del artículo 116 CN (y su fuente inmediata, Art. III de la Constitución de los Estados Unidos de América), muestran que esa afirmación es incorrecta. No existe ningún impedimento para que los tribunales de provincia adjudiquen causas en las que se discutan temas que resultan de interés federal y cuya enumeración se encuentre prevista por el artículo 116. Por ejemplo, la primera ley judicial de los Estados Unidos de 1789 (la Judiciary Act), algunas de cuyas prescripciones fueron posteriormente adoptadas por nuestros legisladores al sancionar la Ley 48, no otorgaba jurisdicción a los tribunales federales en causas civiles en

¹⁶ CSJN, *Fallos* 14:26, 30.

¹⁷ A idéntica conclusión arribó al resolver en los casos registrados en *Fallos* 99:383, consid. 5; 36:394; 119:161; y 152: 344.

¹⁸ Sostiene dicha postura Ricardo Haro. Ver su libro titulado *La Competencia Federal*, Ed. Lexis Nexis, 2ª edición, ciudad de Buenos Aires, 2006, págs. 89/90.

“*asuntos que versen*”¹⁹ (“*cases arising under*”) sobre puntos regidos por la Constitución, leyes o tratados de los Estados Unidos. Casos que, en principio, trataban sobre cuestiones federales, pero que no recaían sobre un número limitado de cuestiones que fueron otorgadas a los tribunales federales debían ser litigadas en los tribunales estatales, sujetos a revisión extraordinaria de la Corte Suprema federal. Sólo a partir de 1875 el Congreso americano otorgó jurisdicción general a los tribunales federales para entender en causas que *versen* sobre puntos *regidos* por la Constitución, leyes y tratados de los Estados Unidos²⁰.

Así, estructuralmente la jurisdicción de los tribunales federales puede ser exclusiva o concurrente a la de los tribunales provinciales. Inclusive, el Congreso puede establecer que en ciertas materias enumeradas por el artículo 116 (siempre que no se trate de las materias pertenecientes a la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema), los tribunales provinciales tendrán jurisdicción exclusiva²¹.

En Argentina, al sancionarse la ley 927, se sustrajo del fuero federal las causas de jurisdicción concurrente inferiores a \$500. Esto significaba que dichas causas serían adjudicadas exclusivamente por los tribunales de provincia. El atentado a la vida de Sarmiento, según explicó la Corte Suprema en el caso ya comentado²², debía ser

¹⁹ En inglés se conoce como “*general federal question arising under the Constitution, laws, or treaties of the United States*”. Para su estudio en profundidad se recomienda el libro de Hart & Wechsler citado en la nota 11.

²⁰ 28 U.S.C. § 1331. Con relación al mismo asunto, la Argentina, originalmente, ya había sancionado una norma semejante catorce años antes que los norteamericanos. A través del art. 2.1 de la ley 48, se dispuso que correspondía a los jueces federales de primera instancia el conocimiento de las causas “que sean *especialmente* regidas por la Constitución nacional, las leyes que haya sancionado y sancionare el Congreso y los tratados públicos con naciones extranjeras”. Como se puede apreciar, el propio texto introdujo la expresión “especialmente” ciñiendo de ese modo el tipo de cuestiones federales que podrían litigarse ante el fuero federal.

²¹ Ver Hart & Wechsler’s “The Federal Courts and the Federal System”, citado en nota 11, pág. 391/4; ver también Corte Suprema de E.E.U.U. *Tafflin v. Levitt*, 493 U.S. 455 (1990).

²² Ver nota 16.

investigado por los tribunales provinciales si no existía una ley federal que castigara específicamente dicho crimen y dispusiera que su investigación correspondía exclusivamente a los tribunales federales.

El razonamiento utilizado frecuentemente por nuestros tribunales donde se sostiene que “*lo accesorio sigue la suerte del principal*”, no es aplicable a cuestiones de competencia, cuando debe determinarse si un caso corresponde o no a la jurisdicción federal. La República Argentina siguió el modelo político estadounidense creando dos jurisdicciones: la provincial y la federal, correspondiendo únicamente a esta última los casos previstos por el artículo 116 de la Constitución Nacional, pero con la limitación aquí desarrollada: El Congreso cuenta con la posibilidad de asignar menos casos a los tribunales federales de las materias que se encuentran enumeradas en el artículo 116. Por eso, al analizar cuestiones de competencia, es recomendable tener siempre a mano las leyes procesales aplicables e identificar claramente qué norma otorga competencia al fuero federal para actuar. Si no la encontramos, la causa no puede ser litigada ante los tribunales federales.

Consecuentemente, el Congreso se encuentra limitado por las materias enumeradas en el artículo 116 y, por lo tanto, no puede extenderse más allá de las causales allí enumeradas. Sería inconstitucional si lo hiciera. Sin embargo, bien puede otorgar menos casos a los tribunales inferiores de los que permite el artículo 116 y dejar que el resto de las causas sean litigadas en los juzgados de las provincias.

Por ello, siempre que un juez federal intervenga en una causa debe identificar cuál es la norma emanada del Congreso que le otorga competencia. La referencia al bien jurídico protegido es irrelevante porque, como se vio, puede perfectamente suceder que si bien se está ante un asunto en el que la Nación es parte, o existe un interés federal, el Congreso no otorgó poder a los juzgados inferiores para que conozcan y adjudiquen esa controversia. Si se diera ese supuesto, la causa deberá ser litigada ante los juzgados provinciales (u

ordinarios en el ámbito de la Capital Federal) y, si corresponde, intervendrá la Corte Suprema a través de su jurisdicción apelada extraordinaria, aunque ello tampoco resulta obligatorio puesto que la misma se ejerce “*según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso*”²³. Así, siempre y cuando no se trate de una causa perteneciente a la jurisdicción originaria de la Corte, puede llegar a suceder que una controversia que, según establece el artículo 116 pertenecería a los tribunales federales, termine siendo adjudicada y fenecida en los tribunales de provincia.

La Constitución otorgó un gran poder al Congreso, éste puede hacer uso de él como lo considere necesario y oportuno. Sus limitaciones son no extralimitarse expandiendo las materias enumeradas por el artículo 116 y, por otro lado, tampoco podría cerrar las puertas de los tribunales federales utilizando criterios prohibidos por otras cláusulas (por ejemplo, diciendo que habitantes de determinada raza o religión no tendrán acceso a los tribunales federales. Una norma que dijera eso sería inconstitucional por violar, entre otros, el artículo 16 de la Constitución Nacional).

²³ CN artículo 117.