

**Expte. nº 6258/08 “Hipódromo Argentino de Palermo SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Hipódromo Argentino de Palermo SA s/ inf. art. 9.1.1, obstrucción de inspección’”**

**Buenos Aires,** 10 de junio de 2009

**Vistos:** los autos indicados en el epígrafe.

### **Resulta**

1. La firma Hipódromo Argentino de Palermo SA (HAPSA) interpuso recurso de queja contra el auto denegatorio de su recurso de inconstitucionalidad agregado a fs. 2/4. Este último recurso fue interpuesto contra la decisión de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas que, en lo que aquí importa, confirmó la condena de \$10.000 de multa impuesta en primera instancia por infracción al art. 9.1.1 de la ley local nº 451 (obstrucción de inspección).

2. En su recurso de inconstitucionalidad, HAPSA había tildado de arbitraria la decisión de la Sala II porque los camaristas no habían tratado las cuestiones propuestas en la apelación. Resumidamente, consideró que los magistrados sólo se apoyaron —para confirmar la condena— en el argumento de que el predio se ubica geográficamente en esta ciudad, pero no analizaron la particular situación jurídica de HAPSA, aspecto que —según entiende— involucra la interpretación de los arts. 3, 5, 75, incs. 15 y 30, 116, 123 y 129, CN, de las leyes federales nº 3.313, 18.226, 23.696 y 24.588, y de los decretos nacionales nº 256/90, 598/90, 292/92, 1418/92, 88/93 y 1688/94. Asimismo, el recurrente se agravió porque los jueces intervinientes descartaron la existencia de un error de prohibición de la firma.

Él sostuvo, además, que una inspección como la pretendida —esto es, por parte de funcionarios del GCBA y sin acuerdo previo con la autoridad nacional que regula los juegos de azar (LNSE)— violaba su derecho de ejercer industria lícita, de propiedad, de defensa en juicio, la garantía de debido proceso y afectaba los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires, como así también los derechos de HAPSA que surgen de las normas mediante las que recibieron en concesión el predio cuya inspección pretendía el GCBA.

3. Los integrantes de la Sala II denegaron el recurso debido a que HAPSA no había logrado presentar un caso de competencia del Tribunal.

4. El Fiscal General Adjunto, al emitir su dictamen (fs. 110/112), propuso el rechazo de la queja, en primer lugar, porque consideró que la presentación directa carece de una crítica suficiente del auto denegatorio que ataca y, en segundo término, porque entendió que el recurso de inconstitucionalidad que defiende la queja no contiene puntos de crítica constitucional novedosos que justifiquen la apertura de esta instancia. Por último, la fiscalía descartó que se hubiera configurado un supuesto de arbitrariedad de la sentencia.

### **Fundamentos:**

#### **El juez Julio B. J. Maier dijo:**

1. El recurso de queja debe ser parcialmente admitido porque cumple con los requisitos previstos en el art. 33 de la ley n° 402 y, además, presenta un caso constitucional relativo al alcance de las competencias de la Ciudad de Buenos Aires (poder de policía) según la regla de la CN (art. 129).

Respecto de aquellas cuestiones vinculadas a la existencia de un error de prohibición en cabeza de HAPSA, el recurso directo fracasa. El Tribunal no es competente para revisar la interpretación de normas infraconstitucionales sobre las cuales el recurrente agotó las dos instancias judiciales ordinarias previstas en la ley procesal; en el mismo sentido, tampoco lo es para valorar prueba sobre errores adjudicables al infractor.

2. Ya adelanté que sólo hay un motivo de agravio que justifica la intervención del TSJ: la interpretación de las reglas constitucionales que asignan a la Ciudad el ejercicio del poder de policía. Mejor explicado, el caso constitucional que planteó HAPSA obliga al Tribunal a decidir si la Ciudad puede ejercer su poder de policía en establecimientos concesionados por el Estado nacional para fines determinados (en el caso, juegos de apuestas) y, en ese caso, con qué límites (arts. 75, inc. 30, y 129, CN, arts. 104, incisos 11 y 14, y 105, inc. 6, CCABA).

Como es costumbre entre los litigantes —al menos ante la justicia local— la acusada denunció la arbitrariedad de todas las decisiones adoptadas en este proceso. Una vez más, la voz *arbitrariedad* parece ser un sinónimo de *agravio*, presupuesto básico de todo recurso. En rigor, HAPSA sostiene que la Cámara no trató el caso constitucional que había planteado. Más allá de cuál es la razón por la que la imputada disiente con el fallo de la Sala II, lo cierto es que sus argumentos serán tratados —y rechazados— en esta instancia.

Justamente por ello, la denuncia de arbitrariedad es insustancial.

3. En este proceso está discutida la facultad de la Ciudad de ejercer su poder de policía sobre el predio donde funciona el Hipódromo de Palermo. Cabe aclarar que, en este caso, la Ciudad no intentó controlar la existencia o validez de permisos expedidos por autoridades locales para explotar juegos de azar o recibir apuestas, objeto del contrato de concesión nacional. El Gobierno local tampoco pretendía analizar cuestiones referidas a presuntos incumplimientos del contrato de concesión. Como explicaré a continuación, estas son las razones básicas para convalidar la competencia local en la causa.

El art. 129 de la CN establece los límites a la autonomía de la Ciudad, en los siguientes términos: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación” (art. 129, primer párrafo, CN). Es decir, esta norma sólo limita especialmente la autonomía local cuando el ejercicio de las facultades locales impida o dificulte aquellas que ejercen las autoridades nacionales que cumplen tareas de gobierno en este mismo territorio.

El recurrente parece entender que dicha regla —leída en conjunto con el art. 75, inc. 30, que regula el ejercicio del poder de policía sobre los establecimientos de utilidad pública nacional— recortó las facultades de control locales sobre el predio que explota hasta anularlas casi por completo. De allí que propone —conforme su interpretación del art. 6 de la ley nacional n° 24.588— que la Ciudad celebre convenios con Lotería Nacional SE para poder inspeccionar el predio (¡bueno sería que el GCBA tuviera que convenir con un organismo nacional cada vez que desea inspeccionar un predio!).

La facultad de las autoridades locales de ejercer el poder de policía en materia de salubridad, seguridad y moralidad fue admitida por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos: 301:1053, y sus citas, y cf. “Unión Transitoria S.A. y otros c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 1268/01, sentencia del 17/09/02, en *Constitución y Justicia*, Fallos TSJ, t. I, ps. 355 y ss.; t. II, ps. 329 y siguientes). Se ejerce, además, en todo el territorio de su jurisdicción, incluso en los establecimientos de utilidad nacional situados en las provincias y municipios (art. 75, inc. 30, CN). Por el carácter local de las potestades de regulación, fiscalización y sanción en materia de salubridad, seguridad, etc., y porque esas potestades correspondían a la ex Municipalidad de Buenos Aires, el poder de policía y la actividad administrativa de policía involucrados en este caso no corresponden al ámbito de intereses del Estado nacional en el territorio de la Ciudad, preservados por la ley n° 24.588. Una interpretación distinta debería aceptar que el art. 129 de la Constitución nacional adjudicó al Gobierno central una

competencia de la que antes carecía como autoridad federal (ver "Metrovías S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado" en: "Asociación Vecinal Belgrano 'C' Manuel Belgrano y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otro s/ amparo", expte. n° 1201/01, sentencia del 10/09/03 en *Constitución y Justicia*, Fallos TSJ, t. V, ps. 551 y siguientes).

Sin poder de policía no tendría sentido la autonomía prevista en el art. 129, CN. Una interpretación que asigne al Estado nacional el control sobre el cumplimiento de reglas de salubridad, higiene, seguridad, edificación, etc. sobre el predio —control que, por otra parte, llevaría a cabo un cuerpo de inspectores que realmente ignora si existe en el Estado nacional— no es admisible. Sobre el predio en cuestión existen facultades concurrentes entre la Ciudad y el Estado federal: el GCBA sobre las condiciones de seguridad del predio, entre otras, y el Estado nacional, en su carácter de concedente de la explotación, sobre el cumplimiento del contrato de concesión. De otro modo —esto es, si el GCBA no pudiera ejercer el poder de policía sobre el hipódromo— podríamos llegar al absurdo de permitir que HAPSA construya sobre el predio sin contemplar las reglas de edificación locales, o autorizar actividades riesgosas prohibidas en la Ciudad (depósito de residuos peligrosos, actividades industriales contaminantes, etcétera). Este es, entonces, el motivo principal por el que propongo rechazar el recurso de inconstitucionalidad.

4. Por lo demás, la equiparación que intenta HAPSA entre su condición —empresa privada que explota un predio de propiedad del Estado nacional— y la que exhiben las dependencias públicas afectadas al Gobierno federal no es admisible. Los límites de la autonomía local sobre estas últimas, mucho más rígidos que los aplicables al caso, tienen una base constitucional que resulta imposible ampliar; más aún si esta ampliación tiene como fin el resguardar los intereses particulares de una firma que, al igual que muchas otras, desarrolla una actividad lucrativa en el territorio de esta ciudad. Y no se diga que el Hipódromo de Palermo pertenece al Estado federal por causa de utilidad pública, pues los juegos de azar y apuestas, más allá de su legitimidad como concesión del Estado a una empresa privada —en un predio que le pertenece al Estado por dominio privado— no justifican ese calificativo.

5. Por las razones expuestas, voto por admitir parcialmente la queja, en cuanto al agravio vinculado a la competencia de la Ciudad para ejercer el poder de policía en el caso, y rechazar el recurso de inconstitucionalidad sobre el punto. Como la queja, aunque parcialmente, triunfó, también corresponde reintegrar el depósito efectuado por el recurrente.

**El juez José Osvaldo Casás dijo:**

1. Adhiero al voto del Sr. juez de trámite, Dr. Julio B. J. Maier, que ha tratado con suficiencia el agravio por el cual se admite parcialmente la queja y se rechaza el recurso de inconstitucionalidad deducido por la firma Hipódromo Argentino de Palermo S.A.(en adelante HAPSA).

2. Sólo deseo enfatizar que el argumento básico que despliega la empresa recurrente está orientado a demostrar que, para ejercer el *poder de policía en materia de seguridad edilicia* en el inmueble que ella ocupa y explota —merced a una concesión otorgada por el Estado Nacional—, el GCBA debería, con carácter previo, requerir una venia de Lotería Nacional (S.E.) en cada caso puntual o bien celebrar un convenio con dicho organismo para regular la cuestión con carácter general.

Sin embargo, ninguna de las normas constitucionales, leyes y decretos que la recurrente invoca para respaldar su argumento permiten sustentarlo. Por el contrario, el plexo normativo citado conduce a afirmar que las atribuciones que el ordenamiento pone en cabeza de las autoridades nacionales —en su carácter de concedente y/o propietaria del predio explotado por HAPSA— en modo alguno se ven desplazadas por aquellas que pretendió cumplir en el caso el GCBA; tampoco se advierte que unas y otras se superpongan (v. en este sentido el fundado voto del Sr. juez Luis F. Lozano, al que también me remito en homenaje a la brevedad).

En resumen, las competencias que le corresponde ejercer a uno y otro plano de gobierno en el caso no colisionan sino que se complementan, dado que ni la Constitución Nacional ni las leyes y decretos nacionales citados por la empresa HAPSA permiten considerar al predio ubicado en Av. Libertador al 3900 de esta Ciudad como un enclave inmune a las **leyes dictadas por la Legislatura que regulan cuestiones eminentemente locales**. En este sentido, cabe recordar que ni siquiera para los establecimientos de utilidad nacional la Carta Magna niega la facultad concurrente para el ejercicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales (art. 75, inc. 30, CN).

En concreto yo me pregunto: ¿De qué manera la realización de la inspección de la Dirección General de Fiscalización Obras y Catastro del GCBA resistida —por ejemplo— iba a impedir el ejercicio de la actividad comercial de HAPSA en el predio concesionado o interferir con los cometidos de regulación y fiscalización de los juegos de azar y de apuestas que tiene a su cargo Lotería Nacional?

La recurrente no lo explica, sino que se limita a sostener que ella ejerce una actividad que califica de “interés nacional” en un inmueble perteneciente a Lotería Nacional (S.E.) —cf. fs. 10 vta.— y sólo cumple un rol de “convidado de piedra” que asiste, atónito e impotente, al conflicto que habría surgido entre el GCBA y la citada sociedad estatal, en punto a la definición de las autoridades competentes para ejercer el poder de policía en este tipo de situaciones.

Pues bien, en primer lugar, corresponde desestimar la dogmática calificación genérica que se realiza respecto de las múltiples actividades que desarrolla HAPSA en el predio concesionado, dado que, para que cada una de ellas pueda considerarse de “interés nacional”, como mínimo, exijo una declaración expresa del Estado Nacional que, más allá de su acierto o error, así lo disponga. En rigor, la afirmación de la recurrente, sociedad comercial con fines de lucro —Hipódromo Argentino de Palermo S.A.—, parece estar destinada a que algún lector desprevenido equipare o confunda los exclusivos intereses de la empresa con los del Estado Nacional, a partir de la utilización del lenguaje alegórico, utilizado con verdadero provecho por Anatole France (seudónimo de Jacobo Anatolio Thibault) en su conocido ensayo *“La isla de los pingüinos”*, donde narra los pormenores de la constitución de los Estados de Pingüinia (obra aparecida originariamente en Francia en 1908). Sólo de esta forma podría entenderse que, en la especie, nos encontramos en presencia de una suerte de ente territorial hípico y soberano —tal vez el “Estado de Equinia”—, levantado al margen del ejercicio de las potestades públicas indelegables que tiene a su cargo el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En segundo término, a todo evento, debe precisarse que la interesada no ha acreditado que el predio de Av. Libertador al 3.900 de esta Ciudad constituya un bien del dominio público del Estado Nacional. Tampoco ello surge evidente si se tiene en cuenta su titularidad —en cabeza de Lotería Nacional (S.E.)— y el destino concreto que se le ha dado al inmueble. Como es de público conocimiento, en ese sector del predio concesionado, además del hipódromo, se explotan una muy importante cantidad de máquinas tragamonedas y ruletas electrónicas habilitadas durante las 24 hs. del día para el juego de apuestas, casas de cambio de divisas, locales comerciales de venta de productos varios (como anteojos, perfumes y bebidas importadas), así como confiterías y restaurantes donde se desarrollan espectáculos musicales. Podría sumarse a lo expuesto que, en otros sectores de ese mismo predio no explotados por HAPSA sino por otras firmas privadas a través de contratos de locación, de hecho funcionan, por ejemplo, un restaurante denominado “Kansas”, así como el conocido y lujoso salón Tattersall que se alquila para la celebración de eventos sociales y corporativos (p. ej. casamientos, congresos o de promoción de productos).

Finalmente, cabe destacar que, más allá de que tampoco se ha agregado a la causa prueba alguna que permita constatar si la alegada confrontación entre el GCBA y el EN existe en el plano de la realidad, de todos modos, ella —de ser cierta y actual— no podría ser ventilada en este proceso, donde se valora la procedencia de una multa impuesta a la empresa HAPSA —empresa privada que no representa en juicio al Estado Nacional—, en virtud de la conducta descrita en el acta nº 2-1051093 —obstrucción de inspección—.

Por las consideraciones expuestas, corresponde hacer lugar parcialmente a la queja y rechazar el recurso de inconstitucionalidad deducido, con devolución del depósito de ley a la interesada.

**Así lo voto.**

**La jueza Ana María Conde dijo:**

Adhiero al fundado voto del señor juez de trámite, Julio B. J. Maier, y comparto cada una de las puntualizaciones efectuadas por el doctor José O. Casás.

**La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:**

1. La queja interpuesta por Hipódromo Argentino de Palermo S.A. a fs. 50/66 vta. cumple con los correspondientes requisitos de tiempo y forma. Asimismo, formula una crítica suficiente del auto denegatorio del recurso de inconstitucionalidad sólo en lo que concierne a la interpretación de las reglas constitucionales que permiten a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercer el poder de policía en establecimientos concesionados por el Estado Nacional (arts. 75 inc. 30 y 129 CN, arts. 104 incs. 11 y 14 y 105, inc. 6 CCBA). Respecto de los restantes agravios, los dichos del recurrente no logran poner en crisis el auto denegatorio de la Sala II. Por ello, el recurso directo debe ser admitido sólo por la cuestión que alcanza a criticar fundadamente: la competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para ejercer el poder de policía en el predio en el que funciona el Hipódromo Argentino de Palermo.

2. Para decidir sobre la cuestión constitucional planteada por la recurrente, comparto los fundamentos que expone el Sr. Juez de trámite en los apartados 3 y 4 de su voto y la solución que propone en el apartado 5.

3. En consecuencia, voto por admitir parcialmente la queja y rechazar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Hipódromo Argentino de Palermo S.A.

**El juez Luis Francisco Lozano dijo:**

1. Los agravios desarrollados por HAPSA se dirigen a cuestionar la sentencia de Cámara por considerar que i) la justicia local resulta incompetente para resolver la presente controversia (arts. 3, 75, inc. 15, 116 y 129 CN y 3 de la ley n° 24.588); ii) la Ciudad de Buenos Aires carece de

competencia en materia de poder de policía respecto del predio que explota HAPSA (arts. 3, 75 inc. 15 y 129 CN, 8 CCBA y 3 de la ley n° 24.588), iii) HAPSA carece de legitimación pasiva, y iv) la Cámara efectuó una apreciación arbitraria de los hechos de la causa y las normas aplicables para descartar que HAPSA haya incurrido en un error de tipo y de prohibición.

Por las razones que expondré, sólo en relación con el agravio individualizado como ii), el recurso pone en juego la interpretación de cláusulas constitucionales y normas de carácter federal (arts. 75, inc. 30, y 129 CN y 3 de la ley n° 24.588) que justifican admitir la queja a su respecto.

2. En cuanto a las objeciones que postulan la incompetencia de los Tribunales locales para sustanciar un proceso como el de autos, corresponde señalar que la revisión de la sentencia definitiva a la que aspira la recurrente, no brinda ocasión para reeditar el debate en torno al rechazo de la excepción de incompetencia formulado por los jueces de mérito. Basta señalar, en relación con ello, que este Tribunal en la intervención anterior suscitada por el rechazo mencionado, resolvió que no estaba en juego la denegatoria del fuero federal porque la firma imputada no pretendía modificar la radicación de la causa (TSJ *in re* "Hipódromo Argentino de Palermo SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en 'Hipódromo Argentino de Palermo SA s/ inf. art. 9.1.1, obstrucción de inspección —apelación'", expte. n° 5821/08, sentencia del 27/08/2008). Ello así, la reiteración de los planteos aludidos conduciría a emitir un pronunciamiento de carácter exclusivamente procesal ajeno a la vía intentada. En otras palabras, la cuestión propuesta resulta indiferente en relación con el contenido de la sentencia definitiva, extremo que impone rechazar la queja en el aspecto considerado (art. 27 de la LPT).

Por lo demás, si lo que HAPSA busca es postular la falta de potestades de la CABA para perseguir la infracción imputada, el éxito de su planteo no depende de la incompetencia de los tribunales locales sino que exigiría demostrar que, en el supuesto de autos, el estado local carece del poder de policía ejercido para aplicar la sanción impugnada, o, más exactamente, que las normas que en él sustentan son inconstitucionales y los actos que lo aplican, nulos. Ese debate, en realidad, viene planteado de modo autónomo y, conforme surge del punto 1 *in fine*, impone a su respecto admitir la queja y analizar el recurso de inconstitucionalidad.

3. Despejado lo anterior, corresponde examinar la alegada ausencia de competencia de los poderes de la Ciudad para regular y ejercer el poder de policía de inspección en que se fundó la imposición de la multa cuestionada, sobre la base de la pretendida jurisdicción federal exclusiva que se reclama en relación con el predio que ocupa el Hipódromo.

El análisis requerido por la cuestión propuesta permite aprovechar algunas de las cuestiones examinadas en la mencionada decisión de este Tribunal del 27 de agosto de 2008, puesto que las razones que desarrollé en

aquella oportunidad respecto de las condiciones en que las atribuciones del Estado Nacional y los Estados locales conviven, examinadas por entonces para juzgar la competencia de los órganos judiciales de la CABA, también sirven ahora para despejar el planteo de fondo que trae la recurrente.

3.1 Como sostuve en el pronunciamiento aludido, el argumento de la sociedad recurrente no desconoce, en verdad, la competencia de ninguno de los poderes del GCBA para intervenir, cada uno desde la perspectiva que la CCBA le confía, en el ejercicio del poder de policía. La auténtica postulación consiste en sostener la inmunidad del inmueble respecto del GCBA que, sin embargo como se verá, no viene apoyado en norma federal alguna.

Dentro del esquema federal diseñado por la Constitución Nacional los poderes de la Nación y los de las entidades políticas locales con facultades propias de legislación y jurisdiccionales conviven sobre el mismo territorio<sup>1</sup>, aun el de la Capital Federal cuya legislatura es la de la Ciudad y no el Congreso (cláusula transitoria séptima de la CN), con excepción de aquellas ocasiones en que un poder está previsto como privativo (imposición aduanera, para la Nación, u organización judicial local, para los gobiernos locales, por ej.) o cuando, por razones de hecho, el ejercicio superpuesto es imposible, en cuyo caso prevalece el de la Nación (doctrina sentada *in re McCulloch v. Maryland* [17 U.S. 316, 1819], y recogida por la CSJN en Fallos 240:311; 305:1381; 306:1883; 308:403 y 647; 314:1425; 315:751, entre otros).

La tesis de la jurisdicción compartida, como contra-cara de la postura exclusivista que invoca la recurrente, además de coincidir con lo establecido por el art. 75, inc. 30, de la CN, encuentra amplio respaldo en los fundamentos desarrollados por la jurisprudencia de la CSJN que brindó al tópico un profundo estudio a raíz de las posturas contradictorias asumidas en la materia. El mandato constitucional encuentra en la doctrina judicial aludida la más adecuada explicación y justifica considerar válido el ejercicio del poder de policía cuestionado en autos. Las razones dadas para fijar el alcance que corresponde otorgar a las potestades del gobierno nacional sobre los establecimientos de utilidad nacional, quedan sintetizadas en las premisas establecidas por la CSJN —votos de mayoría cuando triunfaba la postura de los poderes compartidos y disidencias cuando prevalecía la tesis exclusivista— aun antes de que un texto expreso como el del art. 75, inc. 30, CN fuere incorporado para despejar la polémica, según ellas: “todo lo que encierra el riesgo de cercenar las autonomías provinciales debe ser manejado con suma cautela a fin de no evadirse del contexto de los arts. 104 a 107 de la Constitución que trasuntan, en esencia, el sentido histórico que preside nuestra organización política”; el ejercicio de poderes locales en

---

<sup>1</sup> Art. 75 .... inc. 30) “... Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

los enclaves de jurisdicción federal incide siempre en estos, la pauta no es la incidencia sino su compatibilidad con lo inherente a esa utilidad nacional; si la actividad local no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con él; no cabe una interpretación extensiva del 75, inc. 30, CN (ex art. 67, inc. 27, CN) no autorizada claramente por su texto ni exigida por la naturaleza misma de la facultad en él otorgada al Congreso nacional; en cada caso debe determinarse la compatibilidad o incompatibilidad del ejercicio de poderes locales pues si el gravamen que emana de él no constituye un obstáculo, real y efectivo, que condiciona, menoscaba o impida la consecución de los fines propios del establecimiento de utilidad nacional resulta ilegítimo su desconocimiento; el obstáculo debe ser probado y no constituir una mera hipótesis (Fallos 301:1122); la existencia de un establecimiento de utilidad nacional en jurisdicciones locales no importa una federalización al extremo de que la Nación atraiga, por ello, toda potestad legislativa, administrativa y judicial, de manera exclusiva y excluyente (Fallos 293:287); es también de interés nacional que las provincias desenvuelvan con plenitud los servicios territorialmente divisibles que constituyen su normal competencia (Fallos 299:442, voto en disidencia del juez Frías).

En tal contexto, el art. 3 de la ley nº 24.588 no puede entenderse, como pretende la recurrente, en el sentido de reservar exclusivamente para el orden federal todos los poderes sobre los bienes propiedad del Estado Nacional que se encuentren en la CABA, incluidos los propios de las esferas locales. La regla constitucional que impide interpretar extensivamente las potestades del gobierno central en los enclaves federales prohíbe ampliar las facultades de la autoridad nacional sin demostrar que su ensanchamiento resulta imprescindible para el logro del fin que tiene a su cargo. También es ella la que obstaría a admitir leyes nacionales que, al margen del interés federal involucrado, cercenaran sin motivo potestades locales porque debe prevalecer la interpretación que permite armonizar las normas que integran el ordenamiento y no aquella que las pone en pugna neutralizando unas con otras (Fallos 255:192; 263:63; 267:478; 285:60; 296:22; 297:142; 299:93; 301:460; 302:1600; 312:111 entre otros). Aplicar la tesis exclusivista a partir del precepto invocado, además de quebrar el régimen federal previsto en la Constitución Nacional, conduciría a soluciones absurdas. Es que como el art. 3 de la ley nº 24.588 postula que existe jurisdicción federal respecto de los bienes, es decir, tanto en relación con los inmuebles como respecto de los bienes muebles de propiedad de la Nación que se encuentren en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la tesis de la parte quejosa llevaría a que cualquier vehículo cuyo titular de dominio fuera el EN resultaría inmune aun respecto de competencias locales primarias, porque en realidad se pretende una inmunidad absoluta —vgr. policía de tránsito para el ejemplo— (en sentido concordante con lo dicho en este punto ver mi voto *in re* “Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Correo Oficial de la

República Argentina S.A. s/ inf. falta de habilitación y otros”, expte. n° 4808/06, sentencia del 20/12/06).

A su vez, la recurrente no acreditó que un control que suplante al ejercido por la Ciudad haya sido o pueda ser ejecutado por autoridades nacionales de modo que garanticen, por ejemplo, las condiciones de seguridad en el inmueble alcanzado por la sanción resistida. En efecto, la recurrente se limita a afirmar a lo largo de su presentación que “el Hipódromo Argentino de Palermo, por ser un bien del Estado Nacional ubicado en la Ciudad de Buenos Aires, está sujeto a jurisdicción federal (art. 3° ley 24.588) y que, por tanto, cualquier inspección que el GCBA pretendiera efectuar en dicho predio, debería hacerlo con la expresa autorización del Estado Nacional, en la persona de LNSE” (fs. 63 y vta.), sin embargo no muestra de qué manera el ejercicio de las competencias en materia de inspección por parte del GCBA constituyó un medio idóneo para obstruir la competencia asignada por el decreto nacional n° 1688/94 a LNSE para “el ejercicio del poder de policía en materia de juegos de azar y apuestas mutuas y el control del funcionamiento de los locales, comercios y personas en general que intervengan en la comercialización de juegos de azar y apuestas mutuas” (art. 1). En otras palabras, no muestra que las competencias que la Ciudad de Buenos Aires reivindica para sí —que involucran el poder de policía para inspeccionar el predio que HAPSA explota— hayan sido ejercidas en condiciones que importen la superposición de éstas con aquellas que tiene asignadas LNSE —relativas al desenvolvimiento de la concesión del Hipódromo cuya validez no está discutida en este pleito—, menos aún que el ejercicio de ambas resulte incompatible y obligue a desplazar a las primeras en beneficio de las últimas. En este sentido, tiene dicho la CSJN que “la carga de esa demostración corresponde a quien pretende eximirse de cumplir con las leyes provinciales”, argumento decisivo para que progrese un agravio basado en la “prohibición de interferencia” o “repugnancia efectiva”, que justifica la interdicción de potestades locales en supuestos que guardan analogía con el que nos ocupa (Fallos 322:2598).

3.2. El agravio relativo a la falencia que el recurrente imputa a la sentencia de Cámara, en tanto, según afirma, no distinguió adecuadamente la situación geográfica del predio en cuestión de su situación jurídica, tampoco resulta idóneo para conmovier la decisión impugnada. Más allá de que el planteo de HAPSA resulta confuso, por su intermedio se postula que “mediante la ley 24.588 el Congreso de la Nación, en cumplimiento del mandato constitucional y actuando dentro de sus facultades, excluyó del ámbito territorial de jurisdicción local (acepción jurídica de la territorialidad) a los inmuebles de propiedad del Estado Nacional ubicados en la [C]iudad de Buenos Aires o destinados al uso y/o consumo del sector público nacional”, agregando que “para una más clara comprensión del alcance de su reserva [la del Estado Nacional en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires], en uso

de la facultad establecida en los arts. 3º y 75 inc. 15 de la CN, fijó los límites 'territoriales' de la Ciudad de Buenos Aires, disponiendo que, los inmuebles que se encuentran dentro de la Ciudad de Buenos Aires —ámbito geográfico— pero que pertenecen al Estado Nacional o están afectados a su uso y consumo, *continúan bajo jurisdicción federal* —ámbito jurídico—” (fs. 13).

A este respecto la recurrente no muestra que, de haber el *a quo* abordado el tema discutido bajo las categorías enunciadas por HAPSA, las reglas constitucionales aplicadas (que distribuyen el poder entre el estado federal y los estados locales) hubieran modificado el resultado del pleito. En tales condiciones, la cuestión propuesta resulta inconducente para la solución de la controversia porque, aún en la situación geográfica y jurídica descrita por la recurrente, la legitimidad de la sanción aplicada depende de la configuración de los presupuestos analizados en el punto 3.1 que están ausentes en autos.

4. Finalmente, el agravio referido a la ausencia de legitimación pasiva de HAPSA, no involucra, en verdad, una controversia acerca de su condición de destinataria de la obligación cuya inobservancia originó la multa, sino que el contenido con el que la recurrente desarrolla el planteo se identifica con la presencia en el caso de un error de tipo o de prohibición que la eximiría de soportar las consecuencias de su conducta. Ello se desprende claramente de sus expresiones, al afirmar que “[e]sta innegable situación de hecho y derecho que surge con suficiente evidencia de datos concretos de la realidad, hacen manifiesta la total ausencia de legitimación pasiva de HAPSA para ser considerada como infractora de una supuesta normativa cuya pretendida aplicación resultaría, como se dijo, no de un marco regulatorio claro y consensuado entre dos autoridades estatales conforme el espíritu de la norma constitucional, sino de la interpretación unilateral que efectúa una de dichas autoridades en conflicto con relación a lo que serían sus facultades y atribuciones [...] Por lo que no hay lugar a duda que mi representada planteó que obró con falta de conciencia respecto del injusto, por lo que no puede más que concluirse que se trata de un evidente error de prohibición” (fs. 16).

De cualquier modo, la invocada existencia de un error de tipo y de prohibición remite a la interpretación de hechos, pruebas y derecho infraconstitucional, competencia, en principio, privativa de los jueces de mérito y ajena a esta instancia extraordinaria si, como en el caso, la recurrente no muestra que el pronunciamiento impugnado resulta insostenible.

Por las razones expuestas, en sentido concordante con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General Adjunto, voto por admitir la queja planteada por HAPSA en cuanto al agravio individualizado en el punto 1.ii de este voto, como consecuencia, reintegrar el depósito efectuado por la

recurrente y, por último, rechazar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Con costas a la vencida.

Por ello, emitido el dictamen por el Fiscal General Adjunto,

**el Tribunal Superior de Justicia  
resuelve:**

**1. Hacer lugar** parcialmente a la queja, en cuanto al agravio vinculado a la competencia de la Ciudad para ejercer el poder de policía en el caso, y **rechazar** el recurso de inconstitucionalidad sobre el punto.

**2. Reintegrar** el depósito cuya constancia de integración se halla agregada a fs. 106.

**3. Mandar** que se registre, se notifique y, oportunamente, se remita esta queja a la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas.