

LAS LEYES NACIONALES Y LA JURISDICCION

Dr. Mario A. Odeño
Profesor titular de Derecho Procesal

CORRESPONDE a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación —reza el artículo 109 de la constitución nacional— 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 11 del artículo 67. Y en el mencionado inciso 11 del artículo 67, dispone que "corresponde al Congreso... dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los Tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cauyan bajo sus respectivas jurisdicciones".

Normas, son éstas, de aparente sencillez: la Constitución ha conferido jurisdicción a la nación, ha atribuido a los tribunales federales, a los tribunales nacionales, el conocimiento de los asuntos concernientes a puntos regidos por las leyes de la nación, con excepción de los mencionados códigos; y, con relación a las normas que éstos contienen, también la ha otorgado a esos tribunales, cuando las cosas o las personas cayesen bajo la jurisdicción nacional. Bastaría, pues, la verificación del cuerpo legal en que se encontrase contenida la norma aplicable, para que, sin más, limpidamente, surgiese la jurisdicción de la nación o de las provincias, con relación al caso; sin perjuicio de que la concurrencia de circunstancias atinentes a las cosas o a las personas determinase una solución distinta.

El hecho, pues, de que buena parte de las normas contenidas en el código penal sea aplicada por la justicia federal en los respectivos procesos, no podrá llamar la atención del estudiante, quien inmediatamente pensará, con razón, que ello ocurre porque, en tales casos, las cosas o las personas habrán caído bajo la jurisdicción nacional.

Más lo sorprenderá, sin duda, la circunstancia de que los tribunales provinciales apliquen normas penales sancionadas por el congreso de la nación y no contenidas en el código repressivo; pero, aun en este caso, tendrá la respuesta a su alcance, ya que cualquier manual le dirá que eso ocurre porque tales leyes tienen el carácter de complementarias de ese código y que, por lo tanto, su exclusión formal no altera su naturaleza.

Sin embargo, a poco que quiera ir más allá, se encontrará en dificultades. En el primer caso, tendrá que averiguar cuándo las cosas o las personas caen bajo la jurisdicción nacional o la provincial; y en el segundo, cuál es la materia propia del código penal, que autorice a considerar como complementaria de éste a determinada norma, sancionada por el congreso por un acto legislativo distinto e independiente de la sanción del código y que puede haber sido dada mediando un prolongado lapso. Cuando el congreso declara a la nueva norma incorporada al código, la dificultad resultará formalmente superada; pero cuando nada se exprese en tal sentido, como ocurre con diversas leyes, será preciso recurrir a la interpretación.

Sabiendo ya que la materia federal está determinada en el artículo 100 de la Constitución, acudirá a éste; y se encontrará en el punto de partida. Extraerá, como conclusión precisa, la de que competen a la jurisdicción federal las causas penales concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y las de jurisdicción marítima; y luego se enfrentará con una serie de supuestos, cuya atinencia con la materia penal es por demás dudosa. En definitiva, advertirá la necesidad de establecer qué sentido tiene, dentro de ese artículo, la locución *leyes de la nación*.

"Es entendido —dice LASCANO— que se refiere a las *leyes especiales* que el congreso puede dictar para todo el territorio de la nación y que no estén comprendidas en la materia que corresponde a los códigos civil, comercial, penal y de minería"¹, con lo que parecería adoptar un criterio formalista, en el sentido de que basta la inclusión o exclusión en los códigos de fondo para establecer el carácter de la norma; pero luego, en nota, citando a JORRÉ y a ZAVALÍA, expresa lo siguiente: "Son muchas las leyes que el congreso ha dictado con carácter especial y que, sin embargo, deben considerarse formando parte de los códigos comunes, y muchas las disposiciones que éstos contienen y que, sin embargo, deben considerarse como leyes especiales porque versan

sobre materias que les son extrañas en realidad. De manera que para saber si una causa corresponde al fuero federal por razón de la materia, hay que atenerse menos al cuerpo de ley en que la disposición se encuentra incorporada, que a la naturaleza misma de la disposición".

También ALZINA² nos dice que son *leyes especiales* las que dicta el congreso en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 67 de la constitución, con la reserva del inciso 11; con lo que parecería, también, seguir el criterio formalista antes mencionado, de considerar como especiales a todas las leyes nacionales, con excepción de las que el congreso hubiese dictado con el carácter de complementarias de los códigos de fondo y de las sancionadas para el gobierno y administración de la capital federal.³

Igualmente, CLARÁ OLMEZO⁴ —aceptando la denominación de *leyes especiales* únicamente con el objeto de distinguirlas de las *leyes comunes*— sostiene que la constitución se refiere a las leyes no incluidas en los códigos, con excepción de las complementarias de éstos.

Por su parte, GONRA⁵ finca su opinión en el distinto orden de atribuciones en cuya función el congreso sanciona las leyes, señalando que el código penal constituye un ejemplo típico: "En principio es un código común dictado de conformidad a lo establecido por el artículo 67, inciso 11, de la constitución, y destinado a regir en todo el territorio de la República sin alterar las jurisdicciones locales; sin embargo, algunas de sus disposiciones son de carácter nacional, como son aquellas que se refieren a los delitos de rebelión, conspiración, falsificación de moneda, etc., cuyo conocimiento corresponde en forma exclusiva a la justicia federal. Además, existen disposiciones que tienen un doble carácter, que son al mismo tiempo de orden común y nacional según quién sea el sujeto pasivo del delito, como ocurre con los delitos de desacato, violación de los deberes del funcionario público, malversación de caudales, etc."

A nuestro modo de ver, es este autor quien coloca el asunto en el buen camino, como lo veremos más adelante, al desarrollar el criterio que ya tenemos expuesto.⁶

Todas las leyes dictadas por el congreso de la nación son *leyes nacionales*; y en este sentido, en orden a su origen, no cabría hacer distinción alguno respecto de la locación contenida en el artículo 100 de la constitución. Pero lo que es indudable es que no todas son el resultado

del ejercicio de la misma potestad legislativa. Basta recorrer los diversos incisos que componen el artículo 67 de la constitución, para advertir que más de una potestad puede haber sido utilizada por el congreso al dictar leyes.

Con relación a las leyes penales, pensamos que son el resultado de tres potestades distintas:

a) La de proteger los intereses nacionales; potestad que no sólo deriva de la atribución concedida al congreso por el inciso 11 del artículo 67, de dictar el código penal (en cuanto éste reprime los delitos cometidos contra la nación), sino que también está comprendida dentro de la atribución general concedida por el inciso 28 del mismo artículo, de hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio todos los poderes concedidos por la constitución al gobierno de la nación. En este sentido, no nos parece dudoso que, aun cuando la constitución no hubiese otorgado al congreso la facultad de dictar el código penal para toda la república, el congreso de la nación habría podido dictar leyes penales de protección de los intereses nacionales aplicables a todo el territorio nacional y cuyo conocimiento correspondiese a los tribunales federales, porque ello hubiese sido necesario para poner en ejercicio los poderes conferidos al gobierno de la nación. Así, habría podido sancionar leyes represivas, no sólo de aquellos delitos que constituyen específicos atentados contra el Estado nacional, como los de traición, falsificación de moneda nacional, violación de las leyes de elecciones nacionales, etc., sino también de aquellos delitos comunes (que pueden cometerse contra el Estado, nacional o provincial, o contra personas privadas) en cuanto fueren cometidos contra el Estado nacional, como, por ejemplo, el hurto de bienes de propiedad de la Nación. De otro modo, ésta podría quedar indefensa, en el caso de que las provincias no considerasen el caso de proveer a la respectiva incriminación. Naturalmente, no puede pensarse que ello ocurriera en el supuesto de atentados que representan actividad criminal indiscutible, como el mencionado del hurto; pero podría darse el caso de otros hechos que las legislaturas provinciales no considerasen delictuosos, y que la nación estimase imprescindible reprimir para proteger los intereses nacionales, para poner en ejercicio los poderes conferidos por la constitución al gobierno nacional.

b) La de proteger los intereses no nacionales en los lugares sometidos directamente a la nación; potestad que no sólo deriva de la atribución conferida al congreso por el inciso 11 del artículo 67, de dictar

el código penal (en cuanto éste deba aplicarse en los lugares sometidos directamente a la nación), sino que también está comprendida dentro de las atribuciones generales concedidas por los incisos 14 y 27 del mismo artículo, de determinar, por una legislación especial, la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que quedan fuera de los límites que se asignen a las provincias, y de ejercer una legislación exclusiva sobre todo el territorio de la capital de la nación y de los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de servicios públicos o de utilidad nacional. En este caso, también nos parece claro que, aun cuando la constitución no hubiese conferido al congreso de la nación la facultad de dictar el código penal aplicable a todo el territorio de la república, aquél habría podido sancionar leyes penales, codificadas o no, destinadas a la protección de los intereses no nacionales en dichos lugares; intereses que, de otro modo, hubiesen quedado desprovistos de toda protección represiva, ya que quedan fuera de las jurisdicciones de las provincias y no podrían ser alcanzados por las leyes de las legislaturas locales. Y esta conclusión es cierta tanto con relación a los delitos susceptibles de cometerse sólo contra personas distintas del Estado nacional, como podrían serlo los de adulterio, calumnias, homicidio, etc., cuanto respecto de los que pueden ser cometidos también contra el Estado nacional, como el hurto, la defraudación, la malversación de caudales, etc.

Con lo dicho en estos dos primeros apartados, queda establecido que, aun cuando no hubiese sido conferida al congreso la facultad de dictar el código penal, a que se refiere el inciso 11 del artículo 67, aquél habría podido dictar leyes penales, represivas de los delitos cometidos contra la Nación en cualquier parte del territorio de la República, y de los delitos de cualquier índole que se perpetraren en los lugares sometidos directamente al poder de la nación.

c) La de uniformar la legislación penal en el resto del territorio de la República, es decir, en las provincias, con la que se dicta para los lugares sometidos directamente a la nación; potestad comprendida exclusivamente dentro de la atribución conferida por el inciso 11 del artículo 67, de dictar el código penal uniforme para todo el país. En

..... este caso, a indistintos de los demás territorios mencionados, así no menar la facultad concedida por el mencionado inciso 11, es claro que el congreso no habría podido extender las incriminaciones al territorio de las

provincias, y que éstas, conservando todo el poder no delegado, deben haberse dado sus propios códigos penales, independientemente de los que dictaren la nación y las demás entidades provinciales.

De lo dicho se desprende que, no obstante que todas las leyes penales dadas por el Congreso de la Nación sean, por esto, *leyes nacionales*:

a) Cuando la incriminación está destinada a proteger un interés nacional, o un interés no nacional en alguno de los lugares sometidos directamente a la nación, ésta realiza su propia función tutelar (legislativa y jurisdiccional); y las leyes del Congreso, en esa medida, son *leyes de la nación* en el más cabal sentido.

b) Contrariamente, cuando la incriminación está destinada a uniformar la legislación penal, la nación no realiza su propia función tutelar, sino que se limita a ejercer una facultad que le ha sido confiada por las provincias al solo efecto de que las leyes penales que rijan en los territorios de ésta sean uniformes entre sí y con respecto a las que rijan en los territorios sometidos directamente a la nación. Existe, pues, una mera sustitución de actividad legislativa, que la nación cumple por delegación; y en tal sentido, puede decirse que las leyes penales dictadas por el Congreso, en la medida en que conciernen a los delitos comunes cometidos en perjuicio de intereses no nacionales en territorios provinciales, no sometidos directamente a la nación, no son *leyes nacionales*, sino *leyes provinciales dadas por la Nación*.

Prueba de ello es que el inciso 11 del artículo 67, al conferir al Congreso la facultad de dictar el código penal, expresa que esa facultad no altera las jurisdicciones locales, vale decir que delega la facultad legislativa, pero no la jurisdiccional. Las provincias conservan su jurisdicción para conocer de esos atentados, y aplican, con relación a éstos, las leyes que el congreso les ha dado para mantener la uniformidad de la legislación material, de fondo.

Los tribunales federales aplican aquellas normas que la nación ha dictado para su propia protección y para la de los intereses no nacionales en los lugares sometidos directamente a ella. En tales órdenes, la función legislativa es específicamente nacional, y también lo es la función jurisdiccional de los órganos por ella instituidos, porque las cosas o las personas caen bajo la jurisdicción de aquéllas. Las normas destinadas a la represión de esos atentados —contenidos en el código penal o en leyes particulares— son incuestionablemente *leyes de la nación*.

Los tribunales provinciales aplican las normas que la nación ha dictado para la protección de los intereses no nacionales en el territorio provincial, porque *ni las cosas ni las personas caen bajo la jurisdicción nacional*.

Para aclarar y fijar mejor estos conceptos, ejemplificaremos con una norma contenida en el código repressivo:

Este sanciona al delito de hurto en los siguientes términos: "Será reprimido con prisión de un mes a dos años, el que se apoderare ilegítimamente de una cosa mueble, total o parcialmente ajena" (art. 162). Tal delito, de carácter común, puede cometerse contra intereses nacionales; contra intereses no nacionales en lugares sometidos directamente a la nación; o contra intereses no nacionales en los territorios de las provincias; y en consecuencia, al sancionar esa norma unitaria, el congreso ha ejercitado tres potestades distintas: la de proteger sus propios intereses (poner en ejercicio los poderes conferidos al gobierno de la nación —artículo 67, inciso 28); la de proteger los intereses no nacionales en los lugares sometidos directamente a ella (determinar, por una legislación especial, la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que quedan fuera de los límites que se asignen a las provincias, y ejercer una legislación exclusiva sobre todo el territorio de la capital de la nación y los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias —artículo 67, incisos 14 y 27); y la de uniformar la legislación penal (dictar el código penal, artículo 67, inciso 11).

El ejercicio de esas potestades pudo hacerse separadamente, reprimiendo, mediante tres normas distintas: los hurtos cometidos en perjuicio de la nación ("Será reprimido con prisión de un mes a dos años, al que se apoderare ilegítimamente de una cosa mueble total o parcialmente de propiedad de la Nación"), los cometidos en perjuicio de intereses no nacionales en lugares sometidos directamente a la nación ("Será reprimido con prisión de un mes a dos años el que se apoderare ilegítimamente de una cosa mueble total o parcialmente ajena en lugar sometido directamente a la Nación") y los cometidos en perjuicio de intereses no nacionales en el territorio de las provincias ("Será reprimido con prisión de un mes a dos años el que se apoderare ilegítimamente de una cosa mueble total o parcialmente ajena en territorio provincial"). La suma de esas tres normas, equivale a la que contiene el artículo 162 del Código Penal vigente. Aun cuando ésta sea una norma unitaria, indudablemente contiene a aquéllas; de modo que, según

quién sea sujeto pasivo del delito, y según el lugar en que el hurto haya sido cometido, se reconocerá la potestad en cuya virtud ha sido dictada la norma y, como consecuencia, la jurisdicción competente.

Si confrontamos estos principios con lo estatuido por el artículo 100 de la Constitución, fácilmente advertiremos su coincidencia: los tribunales federales aplican aquellas normas que la nación dicta por su propia protección, es decir, la que tutelan sus propios intereses, dondequiera que se hubieren cometido las respectivas infracciones —territorios de la nación o de las provincias— porque, contenidas esas normas en el código penal o en leyes particulares, son, incuestionablemente, *leyes de la nación* (las cosas o las personas, en orden al inciso 11 del artículo 67, caerían bajo la plena jurisdicción nacional); mientras que los tribunales provinciales aplican las normas destinadas a mantener la uniformidad de las imputaciones (ni las cosas, ni las personas, comprometerían la jurisdicción nacional).

Como consecuencia de todo lo dicho, entendemos que deben considerarse como *leyes de la nación*, en el sentido del mencionado artículo 100, las normas especialmente destinadas a la protección de los intereses nacionales, y las normas comunes, en la medida en que están destinadas a proteger los intereses nacionales o los intereses no nacionales cuando los atentados se cometan en territorio o lugares sometidos directamente a la nación.

Respecto de las denominadas *leyes especiales*, estimamos que sólo merecen tal nombre las primeras a que nos referimos en el párrafo anterior, es decir, las destinadas exclusivamente a proteger los intereses nacionales contra los atentados de que sólo éstos puedan ser perjudicados, contra los delitos que sólo pueden cometerse en perjuicio de la Nación.

¹ *Jurisdicción y Competencia*, Buenos Aires, 1941, pág. 354.

² *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Buenos Aires, 1941, t. I, pág. 667.

³ *Op. cit.*, pág. 669.

⁴ *Competencia Penal en la República Argentina*, Buenos Aires, 1945, pág. 28.

⁵ *Jurisdicción Federal*, Buenos Aires, 1944, pág. 45.

⁶ *Derecho Procesal Penal*, Buenos Aires, 1932, pág. 115.