

## **EL STATUS JURÍDICO INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y SUS LIMITACIONES**

*Por Marcela Fajardo Torres y Romina Szczyry*

A partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 a la Ciudad de Buenos Aires le fue asignado un nuevo estatus jurídico, que en la letra de la norma está definido como “autónomo”, generando de esta forma la introducción de una nueva figura en el sistema federal nacional, esto es una nueva persona jurídica de derecho público.

En tal sentido, afirma Antonio M. Hernández<sup>1</sup> tras la última modificación de 1994 “...existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina” y enumera: el gobierno federal, los gobiernos de provincia; el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y los gobiernos municipales autónomos”.

El artículo 129 de la Constitución Nacional establece: “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que se elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.”

Es innegable que la pretensión del constituyente ha sido receptor la particular estructura de una ciudad que dentro de sus atipicidades –y por señalar las más destacadas– cuenta con: la mayor concentración de población dentro de un pequeño territorio –en relación al resto del país–, que tiene además el centro financiero y comercial más relevante a nivel nacional, que históricamente convocó por su oferta académica al mayor número de estudiantes universitarios y que a su vez es considerada el centro político del país por ser también sede del gobierno nacional.

Sin ningún tipo de dudas la autonomía porteña es una cuestión jurídico-política compleja, ya que involucra aspectos normativos y políticos coyunturales del momento histórico en el que se decidió cambiar su estatus.

Es por ello que consideramos importante realizar una breve reseña histórica de lo que pareciera ser la característica más relevante dentro de la problemática propuesta, ser una ciudad autónoma conforme lo establecido en el art. 129 CN y ser a su vez la Capital Federal, sede de las autoridades de gobierno nacional.

---

<sup>1</sup> Ver HERNANDEZ, Antonio María en "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1997.

Que tal como señala Raúl Gustavo Ferreyra en su obra “La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Estudio de la ley fundamental porteña”<sup>2</sup> uno de los temas más importantes que debió resolver el pueblo argentino, al organizarse como nación independiente y soberana fue precisamente la denominada “cuestión Capital”.

### **Reseña histórica<sup>3</sup>**

La federalización de la ciudad fue uno de los episodios más largos y complejos de la historia argentina. Luego de la institucionalización producida tras la sanción de la Constitución Nacional y el inicio del proceso republicano, las dos miradas que se enfrentaban para lograr la conducción del país y consecuentemente la creación de una nueva República, se aplicaron a la resolución del conflicto Capital.

Es claro que los federales de Urquiza se habían impuesto por las armas. Pero como el poder económico estaba en Buenos Aires, sin el consentimiento de los porteños era imposible lograr la tan ansiada federalización de la ciudad. Para el resto del país, crear de la nada una nueva Capital constituía una verdadera utopía. No existían recursos suficientes para materializar el traslado. La burguesía de Buenos Aires, en tanto, no estaba dispuesta a ceder el control de la Aduana, la principal fuente de recaudación, y cederla a un provinciano.

A despecho de lo dispuesto en la Constitución de 1853, Buenos Aires no aceptó la federalización y un año después sancionó su propia Constitución. Se materializó de esta manera la secesión y Buenos Aires, que fijó sus límites al sur en el estrecho de Magallanes, se reconoce a sí misma como un Estado con el libre ejercicio de su soberanía interior y exterior, mientras no lo delegase expresamente en un gobierno federal.

Rechazada la Constitución por la provincia de Buenos Aires que se separó de la Confederación, el gobierno nacional residió en Paraná, y se federalizó toda la provincia de Entre Ríos (1854), que en 1858 recuperó todos sus poderes provinciales, exceptuada la ciudad de Paraná que quedó como Capital de la República.

Una vez reincorporada la provincia de Buenos Aires se realizó la reforma constitucional de 1860 y en el art. 3 de aquel texto legal se estableció: “...Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse...”

Una ley dictada en 1862 estableció la residencia de las autoridades nacionales en la ciudad de Buenos Aires durante un plazo de cinco años. Vencido el plazo en 1867, comenzaron de nuevo los conflictos.

---

2 Ver FERREYRA, Raúl Gustavo “La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Estudio de la ley fundamental porteña”, Ediciones Depalma, Buenos Aires 2007

3 Fuente: “Buenos Aires – Historia de una Ciudad” Tomo I, Mario Rapoport y María Seoane, Ed. Planeta, 2007

A partir de los gobiernos de Sarmiento y Avellaneda, comienza a perfilarse un sentido de Nación entre las provincias, que suman sus voluntades para hacerse fuertes. Ya no se habla del enfrentamiento de Buenos Aires con las provincias, sino con la Nación.

Los intentos de trasladar la capital a otras ciudades –Rosario, Villa María (Córdoba), San Fernando, la isla Martín García- resultaron vanos, pese a que en algunos casos las leyes que lo ordenaban ya habían sido dictadas.

Corría el año 1879, y las posiciones de ambos bandos ya parecían irreconciliables. De uno y otro lado, se instala la necesidad de defender sus posiciones aún con las armas. Tanto Roca en el interior, en su carácter de ministro de Guerra, como el gobernador Tejedor en Buenos Aires, deciden la compra de armas y municiones para sostener sus posturas. Con la excepción de Corrientes y Buenos Aires, que apoyaban la figura del gobernador porteño Carlos Tejedor para la primera magistratura, el resto de los gobernadores acuerda respaldar la fórmula del tucumano Julio A. Roca para la presidencia y el porteño Francisco B. Madero vice, para las elecciones de junio de 1880.

La ciudad comenzaba a ser un hervidero y el propio presidente Avellaneda se vio obligado a reconocer que no poseía la menor autoridad sobre el vigilante que custodiaba su residencia. Impactos de bala sobre la puerta mostraban a las claras su condición de “huésped” del gobernador de Buenos Aires.

En febrero de 1880 la tensión pareció llegar a su punto más álgido. En las elecciones a Diputado Nacional, celebradas el día 1 del mes, Tejedor triunfó ampliamente en la ciudad. El presidente Avellaneda y el gobernador Tejedor acuerdan retroceder en sus posiciones beligerantes. No más demostraciones de armas en la ciudad, y tampoco llegarían más tropas nacionales del interior, en tanto las que estaban se retiraban a Chacarita. Parece una frágil tregua. La llegada a Buenos Aires de los restos del General San Martín convocaba al acuerdo.

Nada de eso ocurrió. Buenos Aires recibió más armamentos, que fueron desembarcados a despecho de la orden del propio presidente Avellaneda. Roca declaró que sellarían con sangre y fundarían con sable la nacionalidad argentina. Frente a lo inevitable del enfrentamiento, el presidente Avellaneda establece por decreto del 4 de Junio de 1880 la residencia de las autoridades de la Nación en el pueblo de Belgrano. Faltaban nueve días para las elecciones presidenciales.

Las elecciones presidenciales del 13 de Junio dieron como vencedora la dupla Roca-Madero. Simultáneamente, el pueblo de Belgrano había ido recibiendo tropas del interior. Unos 40.000 soldados se juntaron en Chacarita aguardando hostilidades. Se combatió a partir del 17 de junio en Corrales, Puente Alsina, Plaza Constitución y Lujan. Para el 21 de junio, cuando los porteños deciden replegarse, los muertos de su lado sumaban alrededor de 3000.

Los ciudadanos de Buenos Aires, heridos en su amor propio, trabajaban denodadamente para sostener la defensa de la ciudad. Del 22 al 24 de junio, mientras las hostilidades habían quedado en suspenso, Mitre, a cargo de la defensa de la ciudad, advierte la desigualdad de fuerzas y comprende lo inviable de la lucha. Frente a tal

cuadro de situación, Tejedor prefirió capitular a fin de evitar más muertes inútiles. Ofreció su renuncia y el desarme de las tropas de Buenos Aires.

Más que rendición de uno de los dos bandos, parecía un acuerdo entre caballeros. El presidente Avellaneda aceptó la renuncia de Tejedor y su lugar fue ocupado por el vicegobernador José María Moreno, ultraportañista y mitrista, con la anuencia presidencial. Ambos, presidente y nuevo gobernador, eran amigos íntimos. Avellaneda le había prometido respetar a las nuevas autoridades provinciales a cualquier costo.

Moreno propone dividir la ciudad en dos, asignando el norte a la nueva capital, permaneciendo el sur en manos del gobierno provincial. Los enviados de Roca que habían ido a negociar la federalización de Buenos Aires se retiran escandalizados. Aceptar la propuesta hubiera significado la inutilidad de todo el derramamiento de sangre al que se había llegado. El Congreso, indignado, votó la inmediata intervención y normalización de los poderes públicos de la provincia. Avellaneda vetó la ley de intervención, decidido a cumplir su compromiso con Moreno, y el Congreso rechazó el veto. Ya sin salida, Avellaneda presentó la renuncia.

El renunciante presidente cayó en un profundo letargo. Durmió durante tres días seguidos evadiéndose de las alternativas políticas que lo abrumaron. Los médicos aconsejaron no despertarlo ni para comer. El hecho mantuvo en vilo a los vecinos de Belgrano, que aguardaban expectantes en la puerta de la residencia. Mientras tanto, el Congreso debatía acaloradamente la renuncia de Avellaneda optando por rechazarla.

Al despertar, Avellaneda se encontró con que seguía siendo presidente, y no tuvo más opción que avanzar con la federalización. Pocos días después envió al Congreso el proyecto de Ley de Capital de la República.

Finalmente, trescientos años después de su fundación definitiva, la ciudad de Buenos Aires se convirtió oficialmente en Capital de la República Argentina, por ley 1029 del 20 de Septiembre de 1880. Conforme lo establecía la ley 1030 la legislatura provincial debía prestar consentimiento, cosa que efectivamente hizo con la promulgación de la respectiva ley el 6 de diciembre de 1880.

### **Coincidencias y diferencias con las provincias dentro del marco constitucional**

En plan de tratar de definir esta nueva persona jurídica de derecho público es preciso hacer referencia al conglomerado constitucional nacional que la equipara a las provincias o las diferencia de ellas:

Es así como sus coincidencias más trascendentes pueden resumirse en:

a) que tanto la ciudad de Buenos Aires como las provincias pueden ser intervenidas por el poder federal conforme lo establece el art. 75 inc. 31 de la CN cuando expresa que es el Congreso Nacional quien se haya facultado para tal competencia; y entre las atribuciones del Presidente de la Nación, el art. 99 inc. 20 prevé que éste pueda decretar la intervención de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, estando en receso el Congreso y debiendo convocarlo simultáneamente para su tratamiento.

b) En el mencionado artículo 75 pero en su inc. 22 párrafo 3º dispone que “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se

efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”

En los párrafos 5° y 6° se prevé que toda transferencia de competencias, servicios o funciones requiere: aprobación por ley del Congreso cuando correspondiere, y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso; y que el organismo federal que tendrá a su cargo el control y fiscalización de la coparticipación impositiva, según lo determine la ley, deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición respectivamente.

c) En cuanto a la representación parlamentaria establece en el art. 45 CN que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios...”. Mientras que para la Cámara Alta prevé en su art. 54 CN que “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires...”.

d) Dentro del contexto de los preceptos de la llamada “cláusula del progreso” contenida en el art. 125 CN se establece que “...Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”

e) Mientras que la simetría en la división de poderes propiciada por la estructura republicana de gobierno se encuentra plasmada en el mencionado art. 129 CN.

f) Las precedentes previsiones se complementan con las siguientes Disposiciones Transitorias:

- Cuarta: Se refiere al régimen para la elección de los senadores nacionales por cada Legislatura y agrega que “esas reglas serán también aplicables a la elección de los senadores por la Ciudad de Buenos Aires en 1995 por el cuerpo electoral y, en 1998, por el órgano legislativo de la Ciudad”.

- Décimo Quinta: Regula el período de transición, estableciendo que: a) hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente Constitución; b) hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo, la designación y remoción de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los arts. 114 y 115 de la Constitución.

Respecto de las diferencias puede señalarse que:

a) En el mismo art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional se excluye a la ciudad de Buenos Aires de la posibilidad de imponer contribuciones indirectas ya que lo señala sólo como facultad concurrente con las provincias en su primer párrafo y respecto de la ley convenio que convalida la ley de coparticipación federal, cuando señala en el cuarto párrafo que, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

b) En el Título Segundo que versa sobre los Gobiernos de Provincia cuando dispone en el art. 121 CN que “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” marcando una severa diferencia en el deslinde competencias. Asimismo acentuada con la sanción de las leyes 24.588 y 24.620 a las que nos referiremos posteriormente.

c) Tampoco le reconoce el dominio originario de sus recursos naturales existentes en su territorio en el art. 124 segunda parte, más allá que la CABA los haya reivindicado para sí en el art. 8 de la constitución local.

d) En el primer párrafo del art. 125 CN se excluye también en la enumeración a la ciudad de Buenos Aires de la posibilidad de celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común.

e) Determina en el art. 128 que son sólo los gobernadores de provincia los agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación, dejando de lado al Jefe de Gobierno de la CABA.

El art. 129 consagra la figura de Ciudad Autónoma, con garantías plenas, con posibilidad de dictar su propia Constitución, darse sus instituciones y elegir a su Jefe de Gobierno, debiendo tenerse en cuenta además que se encuentra incluido en el Título Segundo denominado “GOBIERNO DE PROVINCIAS”.

En función de esta norma, la Ciudad de Buenos Aires adquirió la potestad de sancionar su propia Constitución y darse sus propias instituciones; tal como queda determinado en el art. 81 Inc 2) de constitución local, cuando establece que el poder legislativo “Sanciona los Códigos Contravencional y de Faltas, Contencioso Administrativo, Tributario, Alimentario y los Procesales, las leyes general de educación, básica de salud, sobre la organización del Poder Judicial, de la mediación voluntaria y las que requiere el establecimiento de los juicios por jurado”.

Va de suyo, que la autonomía plena consagrada no es soberanía y encuentra límites lógicos que no deben restringirla, ejemplo de ello son:

a) Los límites propios de la Constitución Nacional al igual que las provincias (art. 5 y 123 C.N.)

b) La ley que debe garantizar los intereses del Estado Nacional en su territorio mientras sea capital (toda vez que en un único territorio coexisten dos órdenes de gobierno: el federal y el local), que más allá de la interpretación que pretenden darle los detractores de la autonomía, no tiene más alcance que el de evitar un choque entre ambas jurisdicciones (como otrora se diera entre el gobernador bonaerense Carlos Tejedor que se levantó en armas y en consecuencia el presidente Nicolás Avellaneda tuvo que mudar la capital para salvar los poderes públicos).

c) Competencias del Congreso en relación con los intereses de la Nación (art. 75 inc. 30 Atribuciones del 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 conservaran los poderes de policía e imposición

sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines).

En éste se determina un elemento esencial de todo estado autónomo, el Poder de Policía, que consiste en la facultad de limitar los derechos individuales con la finalidad de proteger la seguridad, la salubridad, la moralidad, la actividad comercial y el orden público, entre otras situaciones; dicha potestad es propia del poder legislativo que dicta las normas que reglamentan derechos; el poder ejecutivo ejecuta las mismas, siempre en el marco dado por el art. 28 CN.

Vale dejar sentado que consideramos que, aunque no citada la Ciudad de Buenos Aires, está incluida en el último párrafo de la norma (es más que un municipio y un sujeto de derecho de la relación federal que la propia Constitución Nacional establece).

Asimismo la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, reafirma en su art. 104 inc. 11 el postulado constitucional del último párrafo del art. 75 inc. 30, al establecer que “la Ciudad ejerce el poder de policía incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentran en la Ciudad”. Dicha potestad se ejerce respecto de inmuebles federales ubicados en la Ciudad.

### **Posiciones doctrinarias**

En la doctrina argentina mucho se ha escrito y debatido el presente tema pudiendo clasificar los siguientes grupos de opinión:

a) Los que consideran que la ciudad de Buenos Aires posee sólo autarquía, tal es el caso de los Dres Alberto A. SPOTA <sup>4</sup> y Miguel S. MARIENHOFF quien considera que el ente que goza de ella posee un poder propio y originario y no que le ha sido otorgado por otro ente superior a él<sup>5</sup>

b) Los que consideran que la ciudad de Buenos Aires reviste carácter de mero municipio, como es el caso de Alberto Natale <sup>6</sup> quien expresa que “La Constitución incorpora el concepto de autonomía municipal. Sin embargo, su naturaleza es de otro grado que la autonomía de las provincias. No pueden ser equiparadas (...) cuando el art. 129 atribuye a Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo lo está haciendo con el alcance de la autonomía municipal” y Juan C. Cassagne <sup>7</sup>.

c) Aquellos que en postura extrema opuesta consideran que la ciudad de Buenos Aires posee una autonomía equivalente a las de las provincias, Dres. Miguel Angel Ekmekdjian, Eduardo Barcesat <sup>8</sup>, Rodolfo Alberto Vincent<sup>9</sup>, y Agustín Zbar<sup>10</sup>

---

4 Ver SPOTA, Alberto A. “Naturaleza Político- institucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994”, La ley T1995-A (pag. 967)

5 Ver MARIENHOFF, Miguel S. “La autonomía de ella Ciudad de Buenos Aires y la constitución Nacional de 1994”, El Derecho 1995

6 Ver NATALE, Alberto, Profesor de Derecho Político y de Teoría del Estado y Convencional Constituyente en 1994, “Comentarios sobre la Constitución. La Reforma de 1994”, ed. Depalma, B. Aires. 1995, pags. 181-182.

7 Ver LA LEY, 1996-A, 976.

8 Ver BARCESAT, Eduardo, "Sobre la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires", ED, 165-1150

d) Los que consideran a la ciudad de Buenos Aires una “ciudad constitucional federada”, con todas las variantes que involucra: Municipio federado (Dres. Pedro Frías y Germán Bidart Campos), Municipio federal y autónomo (A. Bianchi), Ciudad-Estado (Gauna, De Giovanni, Jorge De La Rúa, Rosatti y Graciela Reiriz).<sup>11</sup>

### **Postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

Se impone sumar a este análisis la postura de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la que en reiteradas oportunidades se pronunció en contra de la equiparación del status de la ciudad de Buenos Aires al de las provincias del país.

Que sin embargo esta posición del Supremo Tribunal no es pacífica, puede hablarse de la siguiente división en las mismas: a) el dictamen mayoritario, que ostenta una posición historicista y literal desde el punto de vista semántico, en la medida que entiende que las provincias son institutos históricos, fundacionales y preexistentes al Pacto Fundamental de la Nación; b) el dictamen minoritario (suscripto por Zaffaroni y Argibay Molina), que ostenta una posición de estructura más jurídica de la que se han extraído muchos de los conceptos vertidos *ut supra*, en el que se equipara el estatus de ciudad de Buenos Aires al de una provincia, con particularidades claro está, pero muchas de ellas en franco progreso de arribar a buen término.

En su voto en disidencia Zaffaroni manifestaba que “No hay ninguna de sus cláusulas (en referencia a la CN) que introduzca explícita o implícitamente, este tipo de limitación a la autonomía institucional de la Ciudad. Por otro lado, interpretar que la ausencia de previsión constitucional específica obliga a ese Estado a resignar sus facultades propias de jurisdicción a favor de los tribunales de cualquier otra provincia con la que mantenga un litigio judicial, anula uno de los aspectos fundamentales de la autonomía política que tienen todos los estados que forman parte de la federación, a saber: la de no estar obligado a someterse al poder de otros estados miembros”

Que la postura mayoritaria del más Alto Tribunal no queda sólo es una cuestión teórica, sino que tiene repercusiones en la dinámica de la vida administrativa y política de las instituciones, ya que en la práctica, el criterio de la Corte implica negarle a la Ciudad la competencia originaria.

Se podría argüir que en reiterados pronunciamientos, la Corte Suprema ha proclamado que su competencia es “insusceptible de ampliarse, restringirse o modificarse

---

9 Ver VICENT, Jorge, "La Ciudad de Buenos Aires ¿autonomía o autarquía?, ED, 165-1153.

10 Ver Zbar, Agustín, conferencia “La Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”, 02/10/07

11 Ver Abalos, María Gabriela en "La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿Nuevo sujeto del Federalismo Argentino?", Pág. 6, en "Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Germán Bidart Campos, Andrés Gil Domínguez (Directores). La Ley, 2001; Ferreryra, Raúl Gustavo en "La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires", Estudio de la Ley Fundamental porteña, Capítulo II, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1997 y Reiriz, Graciela, “El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN”, Revista ADA CIUDAD N° 2, septiembre 2008.

por ley o poder alguno”<sup>12</sup>. No obstante ello, la competencia de la Corte ha sido modificada; restringida por vía legal a través del art. 1 de la ley 48 (Adla, 1852-1880, 364) y del art. 24 inc. 1° del decreto-ley 1285/58 (Adla, XVIII-A, 587) que la recortó a los asuntos civiles entre una provincia y los vecinos de otra; y por vía del derecho judicial emergente de la jurisprudencia de la misma Corte cuando, aunque en el pleito fuere parte una provincia, la materia estuviere regulada por el derecho provincial y ha sido ampliada en las causas en las que siendo parte una provincia y sus vecinos (caso no indicado en el art. 117) se debaten asuntos de derecho federal.

## **Conclusiones**

Como conclusión cabe pensar que todos estos temas en gran parte quedarían zanjados en un primer supuesto con el traslado de la Capital Federal como sede del Gobierno Nacional a otra ciudad, pues ello dejaría sin virtualidad la aplicación de la ley 24.588 en esta jurisdicción y finalmente se consolidarían todas las consecuencias previstas en la reforma constituyente del año 1994 para la Ciudad de Buenos Aires.

Tal situación estaría habilitada por las previsiones de los artículos 3, 44, 45 y 129 segundo párrafo de la Constitución Nacional, en tanto establecen que:

“Artículo 3°.- Las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse.”

“Artículo 13.- Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.”

“Artículo 44.- Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.”

“Artículo 45.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.”

“Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.”

---

12 *Fallos*: 302:63 y sus citas; 308:2356; 310:1074; 311:872, 316:965, 322:813 entre otros.

El segundo supuesto consistiría en realizar una adecuada modificación de la ley 24.588, ya que su contenido excede ampliamente la manda constitucional.

Tal como lo expresara Graciela Reiriz<sup>13</sup> “a) la intención de los Constituyentes fue preparar, a la Ciudad Autónoma, para convertirla en provincia, si se daba el presupuesto de que el Congreso dispusiera el traslado de la Capital Federal, conforme lo autoriza el art. 3º C.N. De ahí el régimen de transición que estatuye. Quede pues en claro, la Constitución no le dio a la Ciudad de Buenos Aires *status* de provincia, pero pareció sí preverlo para el futuro que pretendía, trasladando la Capital a otro punto de la República (luego del intento frustrado de su traslado a Carmen de Patagones-Viedma y Guardia Mitre, sancionado por ley 23.512).b) de darse el presupuesto previsto (traslado de la Capital), la Ciudad de Buenos Aires sólo podrá adquirir condición de provincia si se observa el procedimiento estatuido en los artículos 13 y 75 inciso 15 de la C.N.”

Como ya se mencionara la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien tiene la última palabra en materia de interpretaciones jurídicas, asevera que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no puede equipararse a las provincias en razón de un dictamen en mayoría que se vale de argumentos historicistas y literalmente semánticos, que nos resulta poco razonable, termine por permitir que por la pura diferencia terminológica para lo que en esencia es igual no se permita igual tratamiento.

Cabe señalar que el art. 129, fundamental para el tema en discusión está incluido dentro del título “Gobiernos de Provincias”, es decir que la Ciudad está incluida dentro de las prescripciones que hacen a las provincias, por lo que podría colegirse además que todo lo relativo a las provincias es de aplicación supletoria a la ciudad salvo disposición expresa en contrario, y con las limitaciones señaladas de los arts. 5, 123, 129 segundo párrafo y 75 inc. 30 de la Constitución Nacional.

Que sumándonos a la postura de Zbar<sup>14</sup>, descreemos de la imposibilidad de aplicación de las previsiones del art. 121 CN a la Ciudad, tal como lo señala María Angélica Gelli, en tanto establece que “las provincias conservan todo el poder que no han delegado a la Nación”. Gelli considera que la exclusión surge palmaria porque la Ciudad no forma parte de los pactos preexistentes. Pero solamente catorce provincias formaron parte de esos pactos preexistentes, y nadie sostiene que todas las otras provincias que se crearon luego por ley del Congreso, no tienen el mismo poder no delegado.

Va de suyo entonces que si se le aplica el art. 121 a la ciudad de Buenos Aires tornaría a toda la ley 24.588 (Ley Cafiero) inconstitucional, ya que en el art. 2 de la mencionada norma se invierte el principio del art. 121 CN en tanto establece que “la Nación conserva todo el poder que por esta ley no le delega a la Ciudad”.

Queda expuesto entonces el gran equívoco conceptual en el que fue concebida la Ley Cafiero, ya que no es la Nación la que delega el poder, es la Constituyente que lo hace. Y la Nación solamente puede sancionar una ley que proteja los intereses federales

---

13 Ver Reiriz, Graciela, “El status jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN”, Revista ADA CIUDAD N° 2, septiembre 2008.

14 Ver Zbar, Agustín, conferencia “La Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”, 02/10/07

en el territorio de la Ciudad; no puede hacer otra cosa, porque la Constitución no se lo permite.

La Ley Cafiero fue dictada en el marco de las llamadas “leyes constitucionales”, esto es en cumplimiento de lo establecido en el segundo párrafo del art. 129 que es resguardar los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. Y que dichos intereses surgen del mismo cuerpo legal, en lo atinente al Congreso los que surgen del art. 75; los de los arts. 99 y 100 en el caso del Presidente y del jefe de Gabinete; y 116 y ss. los del Poder Judicial.

Es por ello que no queda claro porque la ley 24.588 involucra a la policía local, ya que no se trata de una facultad federal. Ejercer el control local de las calles de una ciudad cualquiera de la Argentina no es una facultad federal. En igual sentido todo lo atienen al juego, de hecho la Lotería Nacional solamente actuaba en la Capital Federal y en los Territorios Nacionales.

Profundiza sus fundamentos Zbar cuando señala que “Del mismo modo, la justicia nacional u ordinaria era una creación necesaria que existía aquí y existía también en los Territorios Nacionales en tanto el gobierno federal ejercía funciones de administración local. Cuando han cesado esas funciones, o cuando hay una autoridad local, lo que corresponde es que ésta pase a desarrollar esas funciones. Y la llamada Ley Cafiero, que pretende proteger los intereses del Estado federal, de lo que no se ha ocupado es de eso, y sí de usurpar, de tomar para la Nación funciones que son típicamente provinciales o incluso municipales.”

La Constitución es un todo orgánico cuyas cláusulas tiene igual jerarquía. La jurisprudencia de la Corte es pacífica en cuanto a que, por esa razón, su exégesis debe ser sistemática y orgánica, y sus disposiciones deben ser aplicadas concertadamente. Ningún artículo de la CN puede interpretarse aisladamente, sino en coordinación con los demás.

La doctrina imperante de la interpretación sistemática propone una exégesis coordinada, anticonflictiva, equilibrada y útil de la Constitución<sup>15</sup>. Se impone entonces – en salvaguarda de los preceptos constitucionales y de los principios que la informan – conjugar los artículos 116 y 117 y el reciente art. 129 para concluir en la admisión de la Ciudad de Buenos Aires en la competencia originaria y exclusiva que aquellos reglan -. Consecuentemente, pensamos que en los supuestos en que la ciudad es parte (como actora o demandada) frente a una provincia, vecinos de una provincia, un Estado extranjero o ciudadano de un Estado extranjero, deben ventilarse de en la instancia originaria y exclusiva de la Corte.

Insistimos con la interpretación sistemática de las normas, ya que si no se caería en el absurdo de pensar que no rigen para la ciudad de Buenos Aires por no estar en ellas expresamente mencionadas en las prohibiciones de los arts. 126 segunda parte sobre armar buques de guerra, levantar ejércitos, acuñar moneda, emitir billetes, celebrar

---

15 □ Ver SAGÜES, Néstor Pedro en "Elementos de Derecho Constitucional", Tomo I pág. 61, 3ª edición actualizada y ampliada, Edit. Astrea, Buenos Aires 1999.

tratados de carácter político y expedir leyes sobre comercio y 127 sobre declaración de guerra a otras provincias.

De este modo, la Constitución se eleva en su vigencia y es capaz de cubrir los casos no previstos al tiempo de su sanción. “Nuestra Constitución...tenía que ser un cuerpo de doctrina progresiva y jamás estrechada bajo la fórmula de hierro de un precepto inmutable”<sup>16</sup>

---

16 Ver GONZALEZ, J. V. en "Obras Completas", Buenos Aires, 1935, t. 5 citado por LINARES QUINTANA, Segundo V. en "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Tomo I, segunda edición, Edit. Plus Ultra, Buenos Aires, 1976.