

## EDITORIAL

# ACERCA DE LA SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

## ABOUT THE INSTITUTIONAL STATUS OF THE AUTONOMOUS CITY OF BUENOS AIRES

ROBERTO A. PUNTE<sup>1</sup>

La Ciudad ha sido la cabeza del gobierno virreinal y luego de la Provincia originaria de Buenos Aires, realidades históricas irrebatibles; como también lo es que en 1880 fue federalizada como Capital de la Nación y designada sede de sus autoridades federales. Asimismo, cabe recordar que, en ocasión de la promulgación de una ley de mudanza del Gobierno en 1987<sup>2</sup>, se proyectó convertirla en una provincia independiente y que su actual autonomía se encontraba ya predispuesta al citarse la Convención Reformadora de la Constitución por la Ley N° 24.309<sup>3</sup>.

En dicha reforma de 1994, se la constituyó Ciudad Autónoma descentralizada por el actual artículo 129 de la Constitución Nacio-

1. Abogado (UCA). Traductor público nacional (UBA). Profesor Emérito de Derecho Constitucional (UCA). Director de *FORUM: Revista del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina* y del Suplemento de Derecho Constitucional de *elDial.com*. Correo electrónico: [punte@bscp.com.ar](mailto:punte@bscp.com.ar).

2. Ley N° 23.512, BO 12/6/1987.

3. BO 31/12/1993.

nal<sup>4</sup>, ubicado dentro del Capítulo de Gobiernos de Provincia, con un régimen análogo, pero no exactamente igual, al de las provincias, aunque –cabe decir– está a la par de ellas representada en el Senado. Su limitación surge de que todavía es sede del Gobierno Federal, por lo que la progresiva asunción de sus competencias ha quedado sujeta a las leyes del Congreso Nacional, dictadas a fin de la conciliación de estos cambios con los intereses de la residencia de las autoridades federales.

Esto parece haberse “consolidado” por la definición de la Corte Suprema, con la presencia y el voto de dos integrantes de la Convención Reformadora de 1994. Es que, en el reciente *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*, los jueces han expresado que se trata de una “ciudad constitucional federada”<sup>5</sup>.

Ahora bien, es previsible que este doble carácter de autonomía y asiento del Gobierno Federal sea su situación para siempre, pues ya se ha generado una tradición, que resulta una de las fuentes más sólidas de tal carácter institucional, como descentralización del estado federal, en un régimen de convivencia que a la vez limita dicha autonomía<sup>6</sup>.

Como es sabido, en los estados federalizados como descentralización de previos estados unitarios, la regla sobre los poderes residuales o no expresamente delegados es la inversa a la de nuestro artículo 121 de la Constitución Nacional; o sea, permanecen en el Es-

4. Constitución de la Nación Argentina, publicada según Ley N° 24.430 (BO 10/1/1995).

5. Sentencia del 4/5/2021 en el expediente CSJ 567/2021. Ver cons. 9° y cc del Voto de los Jueces Horacio D. Rosatti y Juan C. Maqueda. En el original, la expresión aparece subrayada. Así, continúan el camino marcado en *Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal*, sentencia del 4/4/2019, Fallos: 342:533 (cons. 12) y *Bazán, Fernando s/ amenazas*, sentencia del 4/4/2019, Fallos: 342:509 (cons. 3°).

6. Cabe expresar que la experiencia, también, ha ayudado a consolidar cuestiones no del todo definidas en los debates en el seno de la Convención Reformadora. Cfr. Gullco, Hernán, “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. La ley Cafiero es inconstitucional”, publicado en *La Ley* 22/4/2010, 1; *La Ley* 2010-C, 80. Cita online: AR/DOC/1579/2010, ver citas 14 y 20.

tado central que delega. Este principio fue plasmado en la llamada Ley Cafiero N° 24.588, cuando indica: “(...) la Nación conserva todo el poder no atribuido por la constitución al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires”, o sea, todo lo que expresamente no haya sido delegado<sup>7</sup>.

Se trata, pues, de una autonomía en principio amplia, que sólo tiene un límite funcional: el que legisle el Congreso –a su vez, acotado por la regla de razonabilidad del artículo 28 de la Constitución Nacional– para garantizar “los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”. La Corte Suprema, en la primera oportunidad en que tuvo que tratar estas cuestiones, en los autos *Gauna* expresó:

“[N]inguna de las normas de la ley fundamental puede ser interpretada en forma aislada, desconectándola del todo que compone, y la interpretación debe hacerse, al contrario, integrando las normas en la unidad sistemática de la Constitución, comparándolas, coordinándolas y armonizándolas, de forma tal que haya congruencia y relación entre ellas (*Fallos*: 312:2192, entre otros). Por lo demás, la obra genuina de los intérpretes, y en particular de los jueces, es permitir el avance de los principios constitucionales, que es de natural desarrollo y no de contradicción, consagrando la inteligencia que mejor asegure los grandes objetivos para los que fue dictada la Constitución Nacional”<sup>8</sup>.

7. Artículo 2º, de la Ley N° 24.588, BO 30/11/1995. En ese sentido, en el sistema de la Constitución de Brasil, luego de las competencias exclusivas del estado federal, artículo 22, las comunes y concurrentes de los artículos 23 y 24, se establece como reservado a los estados locales todas aquellas competencias que no les sean expresamente vedadas por la constitución. (Cfr. Bidegain, Carlos M., *Curso de Derecho Constitucional*, T. III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, Números 488/491).

8. *Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29-3-97*, sentencia del 7/5/1997, *Fallos*: 320:875 (cons. 14).

Este criterio ha sido ahora ratificado de un modo muy claro, en el fallo de la Corte antes referido<sup>9</sup>, al calificar al federalismo como un “modo de convivencia”, donde las competencias deben ser ponderadas evitando la confrontación, coordinando esfuerzos para el bien común, por medio del “diálogo”, con “buena fe” y “lealtad”.

Cabe agregar, por otra parte, que tal regla de interpretación armónica determina que la protección de esos intereses se valore razonablemente según el criterio de “no interferencia” del artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional. Por ejemplo, en orden al establecimiento pleno de la Justicia Ordinaria de la Ciudad. Si se sigue la regla básica del análisis de una fuente, esto es su sentido literal y el uso de la misma expresión dentro del mismo cuerpo que debe examinarse, no cabe duda de que el otorgamiento de “facultades propias de jurisdicción” deberá interpretarse en armonía con los otros pasajes, en los que esta palabra es usada dentro del texto constitucional. Precisamente, en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución, la palabra jurisdicción aparece en el mismo sentido, en dos oportunidades. Una es la facultad federal de dictar códigos de fondo sin alterar “las jurisdicciones locales” a las que corresponde intervenir “según las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”. En este caso, la palabra jurisdicción es claramente coherente con los usos que le da el diccionario de la Real Academia Española<sup>10</sup>.

Por un lado, el poder o autoridad de ejecutar y aplicar las leyes en juicio, que es lo que implica la regla de distribución del mencionado inciso; esto es, la jurisdicción federal o la local según corresponda a la naturaleza de las personas –federales o locales– o la ubicación de

9. Es decir, en *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*. Sentencia del 4/5/2021 en el expediente CSJ 567/2021.

10. Según la Real Academia Española: “jurisdicción, del lat. *iurisdicctio*, -nis. 1. f. Poder o autoridad que tiene alguien para gobernar. 2. f. Poder que tienen los jueces y tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. 3. f. Término de un lugar o provincia. 4. f. Territorio en que un juez ejerce sus facultades de tal. 5. f. Autoridad, poder o dominio sobre otro. 6. f. Territorio al que se extiende una jurisdicción (autoridad, poder sobre otro) (...)” La consulta se extrajo de: <https://dle.rae.es/jurisdicci%C3%B3n> (fecha de consulta: 11/5/2021).

las cosas en el territorio federal o local. En el primer caso, no necesariamente coincide con el ámbito territorial, puesto que la jurisdicción nacional se puede extender siguiendo a la persona federal a cualquier lugar del país. En cambio, la local, en principio, está circunscripta al territorio de la provincia o, en este caso, en el mismo razonamiento, de la Ciudad Autónoma. Esta, a su vez, tiene facultades de jurisdicción claramente sobre su propio territorio en el tercer sentido de la palabra. La raíz latina de dicho término, precisamente, se vincula a la declaración del derecho –*juris dicere*– e implica la función de resolver en justicia los casos sometidos.

El cruce de estos conceptos permite afirmar que la Ciudad podrá tener jurisdicción, desde ahora y para siempre, respecto de los conflictos que se susciten dentro de su territorio, según corresponda al carácter de las “cosas o las personas”, o sea, entre sus habitantes, entre estos y cualquier vecino de alguna provincia o de estos con el gobierno autónomo, y debe investigarse sólo en cada caso si hay algún razonable interés federal que constituya un obstáculo. Este criterio está reforzado por la cláusula transitoria Décima del texto constitucional, en cuanto estableció que los nuevos jueces que se designaran seguirían las reglas de los artículos 114 y 115 para el nombramiento y remoción de los jueces del Poder Judicial de la Nación, mientras el Estatuto organizativo de la Ciudad no resuelve sobre la materia<sup>11</sup>.

Por lo tanto, su carácter de asiento relativamente “transitorio” de la Capital Federal hace que el análisis de los intereses del Estado Federal, que deben conciliarse con los propios de la autonomía, haya de realizarse con un criterio finalista y de concordancia. Ello, además, debe hacerse de acuerdo con la nueva redacción del artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional, que introduce estos dos conceptos elaborados jurisprudencialmente a lo largo de años de debates judiciales.

Ambos criterios –el finalista y el de no interferencia– aplicados a los numerosos establecimientos de utilidad pública nacional, que corresponden a la presencia del Gobierno Federal en la Ciudad Autóno-

11. Es decir, la llamada Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobada en esa Ciudad, el 1/10/1996.

ma, nos permiten adoptar una pauta interpretativa para los potenciales conflictos entre la autonomía y los intereses nacionales. En efecto, según las mencionadas reglas, la Ciudad tiene, como las provincias, poderes de policía e imposición sobre los establecimientos federales, siempre que no interfieran con el cumplimiento de sus fines propios.

Considero, pues, que, si se parte de la base de que en la delegación constituyente se incluye la capacidad de “jurisdicción” y que esta se encuentra parcialmente truncada por la ley protectora, cabe trasladar el mismo argumento para concluir que tales poderes de jurisdicción también podrán ser empleados del mismo modo, esto es, mientras no choquen contra los intereses del gobierno federal.

Una objeción sostiene una presunta incompatibilidad con el texto del mismo artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional. Es que allí no se incluye expresamente entre los tribunales a aplicar los códigos de fondo a los de la Ciudad, porque se ha mantenido el antiguo texto sobre “tribunales federales o provinciales” y, consecuentemente, no se menciona a la Ciudad de Buenos Aires como se ha hecho en otros tramos modificados en la última reforma<sup>12</sup>.

Empero, me atrevo a decir que la lectura completa del artículo aventa esta dificultad: como he dicho, debe mirarse “según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones” y, sin duda, “las facultades propias de jurisdicción” constitucionalmente asignadas a la Ciudad de Buenos Aires hacen que una interpretación teológica o finalista de la norma permita comprender, sin agravio constitucional, que la Ciudad se encuentra en este punto equiparada a las provincias, y la omisión de nombrarla no tiene consecuencias de incompatibilidad, sobre todo, ante el expreso texto del artículo 129 sobre tal capacidad de jurisdicción. Otras omisiones constitucionales han sido debidamente salvadas por la doctrina y la interpretación, como puede haber ocurrido en su momento con la regla que hacía al Presidente jefe de “las fuerzas de mar y tierra” sin mencionar las aéreas. Lo mismo ocurre con el artículo 87 de la Constitución Nacional, que se refiere al título de “presidente” sin admitir su uso en femeni-

12. Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La constitución reformada*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, p. 422.

no, no obstante lo cual nadie tiene por inconstitucionales los decretos que emitiera la anterior titular, firmando como “presidenta”.

Puede, entonces, afirmarse sin error que la definitiva institucionalización con plenitud de competencias y una debida coparticipación federal es materia de leyes y de razonables y prudentes decisiones políticas consensuadas por el Estado Nacional en sus tres Poderes, y además necesariamente objeto de convenios, no cabe ninguna duda. Así lo indicó la Corte Suprema, ya en 1997, expresando que “la delimitación concreta de competencias (...) no fue realizada por el constituyente de 1994, circunstancia demostrativa de que las relaciones entre ambas en este proceso de transición no surgen de la Constitución (...) por el contrario se delegó tal delimitación a los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales en la convención estatuyente de la Ciudad”. En el mismo fallo, avaló la tesis de la asunción gradual de la competencia asignada, pues calificó que la Ley N° 24.588 procuraba conjurar “una situación excepcional y transitoria dando una solución acorde a las exigencias del proceso de transición iniciado con la reforma de 1994”<sup>13</sup>.

Todas estas son cuestiones prácticas –propias de la prudencia política–, cuya instrumentación es precisamente de la esencia del buen gobierno. Dicho de otro modo, quienes ejercen las funciones públicas tienen por encargo asumido cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, habilitando los medios prudenciales para que esto sea del modo más eficaz y sin tergiversar su espíritu durante su aplicación o por la emisión de reglamentos.

## I. BIBLIOGRAFÍA

Bidegain, Carlos M., *Curso de Derecho Constitucional*, T. III, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.

13. Cfr. *Gauna*, supra, cons. 16. *N. N. y otros s/ averiguación de delito - Damnificado: Nisman, Alberto y otros*, sentencia del 20/9/2016, Fallos: 339:1342; *Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus*, sentencia del 9/12/2015. Fallos: 338:1517.

Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La constitución reformada*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994.

Gullco, Hernán, “La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. La ley Cafiero es inconstitucional”, publicado en *La Ley* 22/04/2010, 1; *La Ley* 2010-C, 80. Cita online: AR/DOC/1579/2010.

## II. JURISPRUDENCIA

CSJN, *Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial 29-3-97*, sentencia del 7/5/1997. Fallos: 320:875.- CSJN, *Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus*, sentencia del 9/12/2015. Fallos: 338:1517.

CSJN, *N. N. y otros s/ averiguación de delito - Damnificado: Nisman, Alberto y otros*, sentencia del 20/9/2016. Fallos: 339:1342.- CSJN, *Bazán, Fernando s/ amenazas*, sentencia del 4/4/2019. Fallos: 342:509.- CSJN, *Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal*, sentencia del 4/4/2019, Fallos: 342:533.

CSJN, *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*, sentencia del 4/5/2021 en el expediente CSJ 567/2021.

## III. NORMATIVA

Constitución de la Nación Argentina, publicada según Ley N° 24.430 (BO 10/1/1995).

Ley N° 23.512, BO 12/6/1987.

Ley N° 24.309, BO 31/12/1993.

Ley N° 24.588, BO 30/11/1995.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del 1/10/1996.