

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

por Florencia Almada

Máster Universitario en Derecho Constitucional,
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto efectuar un breve repaso de la evolución jurídica del estatus la ciudad de Buenos Aires. Se adelanta que si bien la discusión sobre su naturaleza parece haber sido resuelta con el reciente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Córdoba s/ ejecución fiscal” –en el que se la calificó como “ciudad constitucional federada”– su estudio aún resulta sumamente interesante dadas las particularidades que presenta la entidad local.

Así pues, en primer lugar, se intentará explicar resumidamente el origen del federalismo en la Argentina y la aparición de la ciudad en la escena federal. Seguidamente, se efectuará un *racconto* de las posiciones de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia más relevante del Máximo Tribunal respecto del estatus de la ciudad porteña. Finalmente, se ensayarán algunas conclusiones sobre los temas abordados.

II. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA

1. El federalismo en la convención constituyente de 1853-1860

De manera liminar, conviene explicar brevemente el origen histórico y normativo del federalismo en la Argentina.

Los avezados en la materia recuerdan que “el federalismo fue la forma de Estado elegida para resolver los graves conflictos políticos, económicos y sociales producidos” (Hernández, 2009:29) y el resultado de la evolución histórica argentina. Aquél parecía la única solución posible frente a las distintas problemáticas que afloraron en el período de secesión nacional (Hernández, 2009:142).

Fue en el proceso constituyente de 1853/1860¹ cuando se consagró esa forma de Estado, que se patentizó en el texto originario de la Constitución argentina (Hernández, 2009:30). Basta con solo observar la referencia contenida en el Preámbulo² sobre la preexistencia de las provincias y su voluntad de conformar la nación argentina para constatar la identificación de la unidad nacional con la forma de Estado federal.

1. Si bien aquél comenzó en 1853, buena parte de la doctrina constitucional argentina sostiene que permaneció abierto hasta la incorporación de Buenos Aires en 1860; opinión que se comparte.

2. El preámbulo dice: “Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina” (el destacado me pertenece).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En efecto, los constituyentes no crearon una forma de gobierno sino que la adoptaron inspirándose en el modelo de Estados Unidos. Como apunta una de las constitucionalistas argentinas más destacadas, “la elección de ese modelo –representativo, republicano y federal– lo fue conforme lo establecido por la misma Constitución” (Gelli, 2011; Blanco Valdés, 2012:68-71 y Hernández, 2009:16)³.

Desde una perspectiva jurídica, “el Estado federal supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con la pluralidad y autonomía de muchos otros” (Gelli, 2011)⁴. En esencia, el federalismo fue históricamente concebido como una transacción de diversas provincias preexistentes (Zarini, 1999:47) que desean constituir una unión nacional política y una federación jurídica (Gelli, 2011).

2. La ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994

En este contexto, cabe poner de relieve que hasta 1994 el texto constitucional nada decía respecto de la entidad porteña. Fue recién a partir de la reforma cuando aquella –también Capital del Estado federal– adquirió un nuevo estatus constitucional que se expresó en el actual artículo 129 de la Constitución. Dicho precepto –en cuanto aquí interesa– dice: “[l]a 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”.

Así, como señala la doctrina, “[l]a primera novedad aportada por la reforma constitucional de 1994 consistió en la referencia concreta a la Ciudad de Buenos Aires en varias disposiciones de la Norma Básica, mediante las cuales se le otorgó a aquella un perfil distintivo y diferenciado de la Capital Federal, de las provincias y de los municipios” (Gelli, 2011). De allí que sea posible sostener que la ciudad nació autónoma en 1994 por mandato de la reforma constitucional (Gelli, 2011), la cual tuvo por objeto fortalecer el federalismo en el país (Blanco Valdés, 2012:71).

Ahora bien, resulta importante aclarar que el esquema normativo de la ciudad de Buenos Aires no surge sólo de lo establecido en el citado artículo⁵ sino también de leyes nacionales⁶ y de la propia Constitución local, que fue dictada por los representantes porteños en 1996⁷.

3. Comentario al artículo 1º en versión *e-book*. El citado artículo 1º dispone: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”. Vale destacar mientras Blanco Valdés clasifica el federalismo argentino como descentralizador, la doctrina nacional lo tilda de integrativo o *coming together*, cuya posición se comparte.

4. Muestra de ello es el artículo 5º de la Ley Fundamental en tanto estipula que “[c]ada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional...”.

5. Hay otros preceptos constitucionales que completan el perfil normativo de la nueva figura. En especial, los artículos 44 y 54 de la Ley Fundamental en cuanto refieren a la integración del Senado con tres senadores por la ciudad de Buenos Aires y la composición de la Cámara de Diputados, que incluirá representantes del pueblo de la ciudad y de la Capital Federal, en caso que esta sea trasladada. Por su parte, el artículo 75 inciso 2 habla sobre la distribución en materia de coparticipación impositiva en la que expresamente se incluye a la jurisdicción porteña. Asimismo, el artículo 75 inciso 31 –al mencionar la prerrogativa del Congreso Nacional de disponer la intervención federal– también incorpora a la ciudad.

6. Sobre el particular, se recuerda que el artículo 129 –segundo párrafo– de la Constitución dispuso que “[u]na ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”. A raíz de ello, el Congreso Nacional sancionó las leyes 24.588 y 24.620.

7. A su vez, el artículo 129 *in fine* estableció que “...el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Más allá de ello, lo que se pretende subrayar es que con la reforma constitucional la ciudad se erigió en un nuevo sujeto de derecho público y adquirió personalidad jurídica propia, independientemente de su condición Capital Federal de la República (Gelli, 2011), que –dicho sea de paso– aún mantiene (Reiríz, 2004:44)⁸.

3. La discusión doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la ciudad

El nuevo régimen constitucional conferido a la ciudad fue motivo de acalorados debates de la doctrina constitucional argentina (Hernández, 2009:154). La opinión mayoritaria negaba la posibilidad de equipararla a las provincias (Hernández, 2009:155)⁹; frente a una franca minoría –conformada en soledad por Ekmekdjian, uno de los *iuspublicistas* más relevantes de la época– que postulaba lo contrario (Hernández, 2009:155).

Solo por adentrarnos un poco en el debate me referiré a algunas de las propuestas académicas formuladas respecto de la naturaleza jurídica de la ciudad. Dicha entidad fue objeto de las más variadas calificaciones doctrinales, entre ellas pueden mencionarse: “ciudad autónoma”, “ciudad-Estado”, “ciudad-Estado de nivel provincial”, “semiprovincia”, “*status* jurídico excepcional”, “distrito autónomo, con una situación intermedia entre un municipio y una provincia”, “entidad *sui generis* de descentralización territorial políticamente autónoma”, “persona de derecho público de existencia necesaria”, “municipio federado”, “autarquía”, “autonomía municipal” y “autonomía plena para el gobierno de la ciudad” (Hernández, 2009:155 y Ábalos de Mosso, 1995:429-433)¹⁰.

Ciertamente, la discusión en torno a su *status* constitucional de la ciudad se mantuvo durante décadas y se hizo eco en la jurisprudencia de la Corte federal, tal como se verá seguidamente.

III. LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL ESTATUS JURÍDICO DE LA CIUDAD

Llegados a este punto, resulta interesante observar cómo ha sido el derrotero interpretativo del Máximo Tribunal federal en relación con la calificación jurídica de la ciudad de Buenos Aires y su competencia originaria definida en el artículo 117 de la Constitución¹¹.

Este análisis reviste especial importancia toda vez que Tribunal Supremo ha ejercido –y aún ejerce– un rol esencial en la configuración del sistema federal argentino.

8. Al respecto, cabe señalar que parte de la doctrina considera que la intención de los constituyentes fue dotar de los elementos necesarios a la ciudad para convertirla en provincia, ante la posibilidad de que el Congreso dispusiera el traspaso de la Capital Federal. Aunque ello no significa que se le haya conferido el estatus de provincia.

9. En esa posición se enrolaban los *iuspublicistas* Alfonsín, Arguello, Badeni, Bidart Campos, García Lema, Marienhoff, Rosatti, Spota, Vanossi, entre otros. Especial atención merece la opinión del jurista Rosatti, pues actualmente es uno de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina, quien –además– formó parte del tribunal en la decisión que seguidamente se comentará.

10. Los citados autores recuerdan que en ese sentido se han pronunciado diversos constitucionalistas; por ejemplo, Badeni y Laplacette; De la Rúa y Alfonsín; Quiroga Lavié; Menem y Dromi; Arguello; Creo Bay; Bidart Campos; Sabsay; Frías y Barrera Buteler; Spota; Natale y Hernández, respectivamente.

11. Tal precepto delinea la competencia de la Corte al establecer que: “...en todos los asuntos...en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

1. La ciudad de Buenos Aires no puede ser equiparada a las provincias

En una primera etapa, la Corte Suprema denegó la jurisdicción originaria en casos en los que la ciudad era parte. Esa doctrina fue sentada en el precedente “Cincunegui”¹². Allí, el Tribunal sostuvo que la Constitución establecía taxativamente los casos en los que debe ejercer su competencia de forma originaria y exclusiva; la cual es insusceptible de ser ampliada, restringida o modificada mediante normas legales. Por ende, concluyó que en tanto la ciudad no podía ser asimilada a una provincia, los casos en los que ésta fuera parte resultaban ajenos a su competencia originaria.

En idéntico sentido se pronunció en las causas “Expreso Río Paraná SRL”; “Línea 22 SA”; y “Transportes Automotores Plusmar SA”¹³.

Más tarde, en el 2007, volvió a expedirse sobre el asunto. En el caso “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de” el último intérprete de la Constitución consideró que la ciudad no tenía el mismo derecho que las provincias a la competencia originaria del Tribunal¹⁴. Ello así, toda vez que la Ley Suprema reconoce únicamente a esas entidades locales la prerrogativa de litigar en esa instancia.

Así fue como al comienzo la Corte decidió cerrar la puerta de acceso a su jurisdicción originaria al Estado porteño.

2. Reconocimiento del ejercicio de la jurisdicción como expresión de su autonomía

En el año 2016, en el marco de la causa “Nisman” –donde se planteó un conflicto de competencias a raíz de una investigación sobre la causa de muerte de un fiscal federal– se produjo un cambio en la jurisprudencia. En ese caso, el Alto Estrado reconoció que la ciudad de Buenos Aires tiene una aptitud semejante a la de las provincias argentinas para ejercer plenamente la jurisdicción y, con ello, para realizar la autonomía concedida por el artículo 129 de la Constitución¹⁵.

En la misma línea, en el precedente “José Mármol” sostuvo que los conflictos de competencia suscitados entre magistrados nacionales y federales con asiento en el territorio porteño debían ser resueltos por la Corte¹⁶.

Ese nuevo modo de entender la cuestión abrió paso a una revisión de su inveterada doctrina en cuanto al acceso de la ciudad a la competencia originaria.

3. Un reexamen de la jurisprudencia: la calificación de ciudad constitucional federada

Las últimas decisiones comentadas y, en especial, el precedente “Nisman”, pusieron de manifiesto la necesidad de reevaluar la jurisprudencia del Tribunal Cintero a fin de coordinar la plena autonomía jurisdiccional porteña con la prerrogativa de las provincias como aforadas a su competencia originaria.

12. Sentencia del 18 de noviembre de 1999.

13. Tres acciones declarativas en las que se planteó la inconstitucionalidad de un impuesto local con basamento en la cláusula federal de comercio; sentencias del 7 de marzo de 2000.

14. Sentencia del 18 de diciembre de 2007.

15. Sentencia del 20 de septiembre de 2016.

16. Sentencia del 12 de junio de 2018.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En ese entramado, llegó a conocimiento de la Corte –en su nueva conformación– el caso “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Córdoba”¹⁷.

Como primera medida, la mayoría del Tribunal recordó que los criterios interpretativos relativos a la apertura de su jurisdicción originaria fueron construidos antes de la reforma constitucional de 1994 y del caso “Nisman”. Es decir, cuando la única autonomía de gobierno que debía resguardarse era la reservada para las provincias. Explicó que tales cánones pretendían garantizar un orden institucional que hasta entonces excluía a la ciudad del diseño federal.

En ese orden de ideas, advirtió que la reforma de 1994 no sólo introdujo a la ciudad de Buenos Aires como un actor autónomo del sistema federal sino que al hacerlo modificó radicalmente el escenario histórico. Es que al incorporar el actual artículo 129 se reconoció a la entidad porteña el *status* de “ciudad constitucional federada”. Precisó que es “ciudad” por sus características demográficas; es “constitucional” por ser la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Norma Fundamental; y es “federada” porque integra el sistema federal argentino, junto con los restantes sujetos políticos que lo componen.

Bajo tales premisas, consideró que tenía sentido entonces dejar atrás las asimetrías de la ciudad respecto de las provincias, estados con quién aquella interactúa en miras de conseguir la proclamada unidad nacional. Así, concluyó que el carácter estricto con el que el Tribunal interpretaba el citado artículo 117 de la Constitución no debía erigirse en un obstáculo para conceder a la ciudad el privilegio federal de litigar en instancia originaria, como tienen los estados provinciales.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****IV. CONCLUSIONES**

Estas pocas páginas evidencian que en la evolución histórica y jurídica del Estado argentino el federalismo constituyó la forma de división territorial del poder que mejor pudo asegurar el ejercicio de las libertades consagradas en la Constitución Nacional.

La reforma constitucional de 1994 sólo vino a formalizar una realidad insoslayable: la trascendencia de la entidad porteña en la arquitectura federal. En esa oportunidad, se la bautizó como “ciudad de Buenos Aires” y se la dotó de autonomía en materia legislativa y jurisdiccional, al tiempo que se le reconoció la capacidad de autogobierno. Es decir, la erigió en una pieza más del federalismo.

Desde su origen, el estudio del estatus de la ciudad ha suscitado el interés de la doctrina constitucional y ha sido motivo de acalorados debates; discusiones que también se han proyectado en el ámbito jurisdiccional federal, donde el tema fue objeto de un interesante desarrollo. En efecto, no puede desconocerse que la Corte Suprema reviste un papel de vital importancia en el sistema federal en tanto garante del pluralismo territorial.

Afortunadamente la interpretación del Máximo Tribunal ha avanzado por el sendero del federalismo al reconocer al Estado porteño el estatus singular de “ciudad constitucional federada” y colocarla en un pie de igualdad jurídica con las provincias. Si bien es cierto que no puede ser identificada como tal por su diverso origen histórico-político, la concepción de su peculiar naturaleza no puede llegar al extremo de vedar su derecho de acudir ante la competencia originaria de la Corte.

Al fin y al cabo, los convencionales constituyentes decidieron que la ciudad de Buenos Aires tuviera aptitud para participar plenamente en el diálogo federal, el cual –necesariamente– debe incluir el acceso a la jurisdicción originaria del Tribunal Supremo en condiciones de igualdad con las provincias, como expresión de su plena autonomía.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2022****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2022****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ÁBALOS DE MOSSO, María G. (1995): *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, t. II., editorial Depalma, Buenos Aires.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2012): *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- GELLI, María A. (2011): *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, 4ª edición ampliada y actualizada, t. I y II, La Ley, e-book, Buenos Aires.
- HERNÁNDEZ, Antonio M. (2009): *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- REIRÍZ, María G. (2004): “El *status* jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su relación con la jurisdicción originaria de la CSJN”, en: *áDA Ciudad*, número 2, 2004, pp. 41-60.
- ZARINI, Helio J. (1999): *Derecho Constitucional*, Astrea, 2ª ed., actualizada y comentada, Buenos Aires. ■