

# LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO ARGENTINO

Antonio María Hernández

Plaza del Congreso, diseñada por Carlos Thays  
Monumento de los dos Congresos, diseñado por Jules Lagae y Eugenio D'Huicque



**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires**  
Consejo de la Magistratura





**LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES  
Y EL FORTALECIMIENTO  
DEL FEDERALISMO ARGENTINO**

Antonio María Hernández



www.editorial.jusbaire.gob.ar  
editorial@jusbaire.gob.ar  
fb: /editorialjusbaire  
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]  
+5411 4011-1320



Sello  
**Buen  
Diseño**  
argentino

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino / Antonio María Hernández; prólogo de Darío Reynoso. -1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2017. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-4057-69-3

1. Federalismo. 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. I. Hernández, Antonio María. II. Reynoso, Darío, prólogo. III. Título.  
CDD 342

© Editorial Jusbaire, 2017

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

### **Consejo Editorial**

Enzo Pagani  
Marcela I. Basterra  
Lidia Ester Lago  
Marta Paz  
Fabiana H. Schafrik de Nuñez

### **Dirección Editorial**

María Alejandra Perícola

Revisión editorial: Daiana P. Fernández; María del Carmen Calvo  
Corrección: Daniela Donni

### **Oficina de Diseño**

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga  
Maquetación: Carla Famá; Fotografía: Silvina Gautier

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Geogrotesque* del tipógrafo argentino Eduardo Manso y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires**  
Consejo de la Magistratura

## **Autoridades 2017**

### **Presidente**

Enzo Pagani

### **Vicepresidenta**

Marcela I. Basterra

### **Secretaria**

Lidia Ester Lago

### **Consejeros**

Alejandro Fernández

Vanesa Ferrazzuolo

Juan Pablo Godoy Vélez

Darío Reynoso

Javier Roncero

Marcelo Vázquez

### **Administrador General**

Alejandro Rabinovich



# ÍNDICE

## PRÓLOGO

Por Darío E. Reynoso.....	11
---------------------------	----

## PRIMERA PARTE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

BUENOS AIRES Y EL PAÍS. SÍNTESIS HISTÓRICA .....	17
EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE BUENOS AIRES ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 .....	27
Leyes orgánicas .....	27
Proyectos legislativos de reforma .....	29
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LOS ANTECEDENTES DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES.....	31
EL NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES .....	39
La sanción del artículo 129 .....	39
La naturaleza de ciudad-Estado de Buenos Aires .....	39
Diferencia con las provincias y municipios .....	41
Régimen de gobierno autónomo .....	48
El Estatuto Organizativo .....	49
La Ley N° 24588 de Garantías .....	54
La restricción de la autonomía producida por las Leyes N° 24588 y 24620 y la necesidad de modificación de la primera de ellas .....	60

La Ley N° 24620 .....	66
El Jefe de Gobierno .....	69
Facultades propias de legislación .....	70
Facultades propias de jurisdicción .....	72
Facultades de administración.....	73
La representación de la Ciudad en el Congreso de la Nación.....	74
La coparticipación impositiva .....	75
La integración regional .....	76
Los convenios internacionales .....	78
Dominio originario de los recursos naturales .....	78
Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes...	79
Intervención federal.....	80
Hacia la autonomía plena de la Ciudad en cumplimiento de la Constitución Nacional .....	81

**SEGUNDA PARTE**  
**EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO ARGENTINO**

VEINTE PROPUESTAS PARA FORTALECER EL FEDERALISMO ARGENTINO.....	85
1. Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la Constitución Nacional.....	85
2. Terminar con el hiperpresidencialismo.....	87
3. Fortalecer el rol federal del Congreso y del Senado de la Nación, en particular.....	88
4. Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante del federalismo.....	91



5. Promover un nuevo ordenamiento territorial del país que modifique la enorme concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el Área Metropolitana de Buenos Aires....	95
6. Sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva, de conformidad con los principios constitucionales.....	96
7. Respetar los principios federales en la sanción anual de los presupuestos .....	99
8. Federalizar el Banco Central.....	103
9. Afianzar el federalismo de coordinación o concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales. Creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores.....	104
10. Realizar una planificación federal para el desarrollo del país, con participación de los distintos niveles estaduales.....	105
11. Promover las regiones para el desarrollo económico y social...	106
12. Impulsar el nuevo rol de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional.....	106
13. Fortalecer las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios.....	107
14. Modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas.....	109
15. Federalizar la educación.....	115
16. Ejercer un federalismo de concertación para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.....	118
17. Federalizar los servicios públicos de competencia nacional...	119
18. Afianzar los principios federales en la doctrina y organización de los partidos políticos.....	121
19. Descentralizar e integrar el país en otros aspectos .....	126
20. Trasladar la Capital Federal .....	127

UNA REFLEXIÓN FINAL..... 130

BIBLIOGRAFÍA ..... 133

## PRÓLOGO

La obra del Dr. Antonio María Hernández aborda, desde una perspectiva histórica, la influencia del rol estratégico de la Ciudad de Buenos Aires y del proceso de concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el Área Metropolitana, lo que trajo aparejado desequilibrios con las regiones y provincias argentinas, y plantea la necesidad, con miras al futuro, de poner en marcha un proyecto federal que, superando antagonismos, fortaleciendo las relaciones entre las jurisdicciones y respetando los criterios de solidaridad que emanan de la Constitución Nacional, promueva un nuevo ordenamiento territorial dirigido a superar las asimetrías existentes y hacer posible un desarrollo integrado y equilibrado del país.

En la primera parte, se efectúa un análisis jurídico del régimen institucional de la Ciudad como Capital Federal, de los antecedentes normativos y los criterios doctrinarios previos a la reforma constitucional de 1994, y de las posiciones políticas adoptadas en el debate sobre la autonomía local. En este aspecto, el Dr. Hernández aporta su experiencia personal como miembro de la Convención Nacional Constituyente y diputado de la Nación y, asimismo, desarrolla un detallado examen del nuevo régimen constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su naturaleza jurídica y jerarquía como Estado, y de las problemáticas relacionadas con las atribuciones y competencias del gobierno autónomo, en particular las derivadas de la Ley N° 24588, respecto al ejercicio pleno de facultades administrativas y jurisdiccionales.

El autor pone de manifiesto su crítica a las restricciones impuestas por la norma citada, al no cumplimiento de la transferencia del Registro de la Propiedad Inmueble, de la Inspección General de Justicia y de la Justicia Ordinaria de la órbita nacional a la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, situación que califica como una grave lesión al federalismo argentino y, al mismo tiempo, formula un llamado a hacer efectiva la autonomía plena en cumplimiento de la Constitución Nacional, modificar el proyecto centralista y establecer

una agenda que conduzca a traspasar al ámbito local dichos organismos –tal como ha acontecido recientemente con la celebración de los Convenios Interjurisdiccionales respectivos–, para, de esta manera, producir un avance desde el federalismo normativo al real con el objeto de cumplir los mandatos, principios y valores de nuestra Ley Suprema.

La segunda parte del libro presenta una serie de propuestas que orientan su objetivo al cumplimiento de los principios del sistema republicano y federal, destacando la convergencia entre las formas de gobierno y Estado –sistema republicano y federalismo–, relacionadas con asegurar la libertad, los derechos y limitar el poder, poniendo énfasis en una educación cívica basada en valores y principios constitucionales, y en la consolidación de la división y equilibrio de poderes, como instrumentos para elevar la cultura constitucional, de la legalidad, y alcanzar sociedades abiertas y democráticas.

El Dr. Hernández nos presenta su visión reflexiva y crítica respecto a las políticas centralistas y el cumplimiento de las normas, principios y valores constitucionales y su relación con la calidad institucional, la cultura democrática y la efectiva vigencia del federalismo como forma de descentralización y control del poder; aborda cuestiones como la atenuación del sistema presidencialista, el fortalecimiento de las funciones de control del Congreso y el Poder Judicial y la generación de cambios normativos e institucionales, entre otros, en materia tributaria y de coparticipación, que otorguen vigor a las autonomías provinciales y municipales como elemento sustancial para ejercitar un control vertical del poder.

A su vez, plantea diversos desafíos para enfrentar una serie de problemáticas estructurales, sociales y de gestión de lo público mediante instrumentos vinculados con la planificación de políticas de Estado, una moderna actitud de coordinación y concertación gubernamental e interjurisdiccional y la activa participación de los ciudadanos y los distintos niveles estatales, tales como la asignación de los recursos del presupuesto nacional fundada en programas de gobierno e inversión que contemplen la realidad y desarrollo socioeconómico de las regiones, y promuevan la integración

nacional, la descentralización y el ejercicio en plenitud de las facultades y competencias de las autonomías, entre otras cuestiones de destacada trascendencia institucional.

Un aporte para pensar y debatir, de cara al futuro y en el marco de un mundo globalizado, destacados problemas nacionales y políticas de Estado y, a la vez, una convocatoria a actuar desde lo local como espacio de participación y proximidad democrática, respetando la unión y diversidad como elementos sustantivos del sistema federal.

**Dr. Darío E. Reynoso**

Presidente de la Comisión de Transferencia  
del Poder Judicial de la Nación  
y del Ministerio Público de la Nación a la CABA



PRIMERA PARTE  
**LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**





## BUENOS AIRES Y EL PAÍS. SÍNTESIS HISTÓRICA<sup>1</sup>

Este es el título de un libro que Félix Luna destinó a lo que consideraba el problema de relación “más dramático” de nuestra historia, y el que reclamaba “decisiones más urgentes”, aunque las soluciones tardasen en llegar.<sup>2</sup>

La Ciudad fue fundada inicialmente por Pedro de Mendoza en 1536, y de manera definitiva por Juan de Garay en 1580, con el nombre de “Ciudad de la Santísima Trinidad”, y su puerto con el de “Santa María de los Buenos Aires”, pero esta última denominación fue la que se impuso en el decurso del tiempo.

Ello no fue casualidad, porque el puerto tenía que otorgar a la Ciudad el carácter de “puerta de la tierra”, como quería Juan de Garay, o sea “un lugar de entrada y salida –como dice Luna<sup>3</sup> para el vasto espacio que los españoles estaban poblando entre el Cerro de la Plata y el Río de la Plata”.

Esta concepción estratégica,<sup>4</sup> que después se cumplió acabadamente, importaría a lo largo de la historia la razón de los enormes desequilibrios que hoy padecemos. Todavía en la actualidad se advierten las diferencias entre las tres corrientes colonizadoras que llegaron a nuestro suelo y que muestran las diferencias históricas,

---

1. Seguimos aquí lo expuesto en nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, Cap. IV, y *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, Cap. V.

2. Luna, Félix, *Buenos Aires y el país*, Buenos Aires, Sudamericana, 1982, pp. 7-8.

3. *Ibidem*, p. 14.

4. Félix Luna sostiene que la idea de Garay había sido enunciada cuarenta años antes por Francisco de Aguirre, para completar la ristra de ciudades que habrían de flanquear el camino a Potosí e indica que el oidor Juan de Matienzo sugería al rey en 1566: “Ha de poblarse desde España el puerto de Buenos Aires adonde ha habido otra vez población y hay hartos indios y buen temple y buena tierra; los que allí poblaren serán ricos por la gran contratación que ha de haber allí desde España y Chile y del Río de la Plata y desta tierra” (el Alto Perú). Asimismo, recomendaba que se enviaran “ciudadanos, mercaderes y labradores; pocos caballeros porque estos ordinariamente no se quieren aplicar a tratos ni a labranzas sino andarse holgando, jugando y paseando”. Por ello, dice el conocido historiador, “Matienzo vaticinaba no sólo la función intermediadora que tendría la futura Buenos Aires, sino también la condición innegablemente plebeya que habría de distinguirla” (*op. cit.*, pp. 14-15).

sociológicas, económicas, políticas y culturales entre las distintas regiones y provincias argentinas.

La Ciudad de Buenos Aires, por la fuerza y convicción de sus hijos, siempre comprendió su misión histórica. En los dos primeros siglos afrontó situaciones de extrema necesidad y pobreza, pudiendo subsistir por las vinculaciones comerciales con el Brasil e incluso por el contrabando, frente a las duras reglas monopólicas españolas, además de la “caza” de vacas, de las que sólo se aprovechaba el cuero y algo de sebo.

La situación geográfica hizo de Buenos Aires el paso obligado para Chile, Potosí y hasta Perú; en consecuencia, en 1617, fue designada sede de la Gobernación del Río de la Plata, dándose inicio al destino de capital que tendría la Ciudad.

Buenos Aires comenzaba a afirmarse en disputa con otras ciudades, como Córdoba, Santa Fe, Montevideo y Lima; esta última considerada por Ricardo Levene como su madrastra en lugar de España. En 1622, la sede del Virreinato del Perú había logrado imponer una Aduana en Córdoba, para impedir la competencia de Buenos Aires, pero finalmente triunfaría Buenos Aires: en 1776 fue nominada capital del Virreinato del Río de la Plata, que incluía al Alto Perú en su jurisdicción.

En 1680 la Ciudad encabezó un hecho militar de trascendentes consecuencias: la toma de la Colonia del Sacramento, que había caído en manos de intrusos portugueses. Dice Luna que así Buenos Aires “asumió por primera vez ese alto destino de Ciudad encabezadora, promotora de empresas de signo nacional que habría de balancear sus muchos desmayos, egoísmos y ausencias a lo largo de nuestra historia”.<sup>5</sup>

Esta acción cubrió de autoridad moral a Buenos Aires y sirvió de antecedente para los acontecimientos notables de 1806 y 1807, cuando la Ciudad con heroísmo rechazó las invasiones inglesas.

Además de capital virreinal, la Ciudad tuvo la Aduana, la Audiencia, el Consulado y, en 1783, con las ocho gobernaciones-intenden-

---

5. *Ibidem*, p. 31.

cias de la Real Ordenanza de Intendentes, extendió su influencia al resto de las ciudades de la colonia.

Con el Reglamento de Libre Comercio, de 1778, no sólo acentuó su misión de puerta de la tierra, sino que también comenzó su vinculación con las corrientes de comercio mundial, y por allí llegó la inmigración.

Ya por esos tiempos se advertía que la prosperidad de la Ciudad portuaria significaba la decadencia del interior, y viceversa, y “ello marcaría una de las constantes del destino de Buenos Aires en la formación nacional”.<sup>6</sup>

Después de los sucesos de las invasiones inglesas, Buenos Aires alcanzó el título de “hermana mayor” de las otras ciudades, y ese prestigio fue consolidado en el debate del 22 de mayo de 1810, en el Cabildo Abierto, que originó el Primer Gobierno Patrio el 25 de mayo, en las horas gestáneas de la nacionalidad. Esa fue la invocación de Juan José Paso al sostener la teoría de la gestión de negocios como explicación de la actitud del Cabildo de Buenos Aires en nombre de los demás del Virreinato. Luego, sobre la base de la capacidad y audacia de sus criollos, de su clase media y de sus intelectuales, abiertos a las ideas revolucionarias, pudo encabezar la gesta emancipadora.

Esos años heroicos, sin embargo, siguieron deteriorando al interior del país, pues Buenos Aires, para soportar el costo de la guerra contra España, tuvo que abrir cada vez más su puerto y mantener buenas relaciones con Gran Bretaña, lo que perjudicaba a la industria nacional.

La conducción centralista de Buenos Aires fue originando reacciones en el resto del país, además de la desintegración del gran Virreinato del Río de la Plata.

Así fue gestándose el federalismo como única solución posible a los graves problemas políticos, económicos, sociales y jurídicos entre las regiones y provincias argentinas, que comenzaron a formarse luego de la batalla de Cepeda de 1820, en el período de la secesión nacional.

---

6. *Ibidem*, p. 58.

Al Tratado del Pilar le siguieron aproximadamente cincuenta pactos más, que fueron la fuerza instrumentadora del federalismo, consagrado en la Constitución Nacional de 1853-1860, sobre la base de tres de ellos especialmente: el Pacto Federal de 1831, el Acuerdo de San Nicolás de 1852 y el Pacto de San José de Flores de 1859.

En estos difíciles años de guerras fratricidas entre unitarios y federales, Buenos Aires continuó progresando y distanciándose cada vez más de las otras ciudades y provincias. El historiador Miron Burgin indica que los ingresos provinciales anuales en 1836 eran los siguientes: San Juan, \$10.700; Tucumán, \$21.000; Córdoba, \$67.000; Corrientes, \$133.000; y Buenos Aires, \$4.800.000, de los cuales el 63% provenía de la aduana.<sup>7</sup>

A esta altura habían fracasado los intentos constitucionales centralistas de 1819 y 1826, impulsado este último por Bernardino Rivadavia, quien además había inspirado la Ley de Capitalización de Buenos Aires.

Esta norma fundamental fue sancionada el 4 de marzo de 1826 y disponía:

Art. 1: La Ciudad de Buenos Aires es la capital del Estado.

Art. 2: La capital, con el territorio que abajo se señalará, quedará bajo la inmediata y exclusiva dirección de la legislatura nacional y del presidente de la República.

Art. 3: Todos los establecimientos de la capital son nacionales.

Art. 4: Lo son igualmente todas las acciones, no menos que los deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires.

Art. 5: Queda solemnemente garantido el cumplimiento de todas las leyes dadas por la misma provincia, tanto las que consagran los primeros derechos del hombre en sociedad, cuando las que acuerdan derechos especiales en todo su territorio.

Art. 6: Corresponde a la Capital del Estado todo el territorio que se comprende entre el Puerto de las Conchas hasta el Puente llamado de Márquez, y desde este tirando una línea paralela al Río de la Plata hasta dar con el de Santiago.

Art. 7: En el resto del territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires se organizará por ley especial una provincia.

---

7. *Ibidem*, p. 109.

Art. 8: Entre tanto, dicho territorio queda también bajo la inmediata dirección de las autoridades nacionales.

Como más adelante veremos, esta ley constituyó un notable antecedente de las disposiciones constitucionales y legales posteriores referidas a la Capital de la República.

El padre de nuestro Derecho Público, Juan Bautista Alberdi, dedicó el capítulo XXVI de las *Bases* al tema de la Capital de la Confederación Argentina. En las dos primeras ediciones de la obra, efectuadas en Chile en 1852, el genial tucumano sostuvo que Buenos Aires debía ser la capital consagrada en la Constitución, por las siguientes razones:

1º- Que siendo de origen trasatlántico la civilización anterior y la prosperidad futura de los pueblos argentinos, convenía hacer capital del país al único punto del territorio argentino que en aquel tiempo era accesible al contacto con la Europa. Ese punto era Buenos Aires, en virtud de las leyes de la antigua colonia española, que se conservaban intactas respecto a navegación fluvial.

2º- Opinábase que habiendo sido Buenos Aires la capital secular del país bajo todos los sistemas de gobierno, no estaba en la mano del Congreso el cambiarla de situación.

3º- Que esa Ciudad era la más digna de ser la residencia del gobierno nacional, por ser la más culta y populosa de todas las ciudades argentinas.

Pero en la tercera edición, en el capítulo mencionado, luego del rechazo del Acuerdo de San Nicolás por la Provincia de Buenos Aires y la posterior secesión, Alberdi critica duramente esta decisión,<sup>8</sup> y fundamenta la idea de que la Ciudad de Buenos Aires no debe ser

---

8. Escribió el brillante intelectual: "Buenos Aires desconoce totalmente las condiciones de la vida de nación, por la razón sencilla de que durante cuarenta años sólo ha hecho la vida de provincia. Nunca ha entendido el modo de engrandecer sus intereses locales, ligándolos con los intereses de la nación, sino cuando ha podido someter los intereses de toda la nación a los de su provincia. Así se explica cómo prefiere hoy romper la integridad de la nación antes que respetar y obedecer al gobierno creado por sus compatriotas, que sería el brazo fuerte de la tranquilidad y del progreso de la misma Buenos Aires". Y después desarrolla detenidamente las razones de esta línea de pensamiento, en cuya virtud concluye que la capital no debe fijarse en dicha ciudad. Cfr. Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1981, cap. XXVI, pp. 187-203.

la capital, estableciéndose otra sede por el Congreso Constituyente. En efecto, en el artículo 2 del proyecto de Constitución de dicha edición, propone: “El gobierno de la República es democrático, representativo, federal. Las autoridades que lo ejercen tienen su asiento en [...] Ciudad que se declara federal”.

No obstante los graves hechos políticos producidos, el Congreso reunido en Santa Fe sancionó la Constitución Nacional en 1853, la cual fijaba como capital la Ciudad de Buenos Aires en el artículo 3, que decía: “Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la Ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de Confederación por una ley especial”.

La Confederación, ante la imposibilidad fáctica de fijar la capital en Buenos Aires, la estableció en la ciudad de Paraná. Pero los conflictos entre la provincia discolá y el Gobierno Nacional continuaron, hasta que en la batalla de Cepeda, en 1859, las fuerzas de Urquiza derrotaron a las de Mitre, y, luego del Pacto de San José de Flores, se reunió la Convención *ad hoc* que incorporó las reformas constitucionales propuestas por la Provincia de Buenos Aires, que se integró así a la Confederación. El texto del artículo 3 de la Ley Suprema quedó así redactado, desde 1860: “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”.

Pero los conflictos continuaron, y en la batalla de Pavón, en 1861, entre los mismos contendientes, aunque el triunfo pareció corresponder a Justo José de Urquiza, este se retiró del campo, dejándolo a Bartolomé Mitre como vencedor. Este es uno de los grandes misterios de la historia argentina; Félix Luna interpreta que la convicción de Urquiza fue que el precio de la unidad nacional era entregar la conducción del país a la provincia hegemónica.<sup>9</sup>

Además de la continuidad de las guerras civiles argentinas, —pues en el período de la organización nacional correspondiente a las presidencias de Mitre, Domingo F. Sarmiento y Nicolás Avellaneda se produjeron los levantamientos federales de Vicente “Chacho” Peñaloza,

---

9. Luna, Félix, *op. cit.*, pp. 147-148.

Felipe Varela y Ricardo López Jordán, y del propio Mitre en 1874–, las autoridades nacionales continuaron con problemas al tener su sede en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 1862. En efecto, ni Mitre pudo lograr la cesión de la Ciudad por la Legislatura bonaerense, y se tuvieron que sancionar leyes de compromiso para permitir dicho asentamiento en carácter de “huésped” para el Gobierno Federal.

El tema de la capital se mantuvo latente, y en 1868 el presidente Mitre vetó una ley que declaraba capital a la ciudad de Rosario. En 1869 vetó otra ley similar el presidente Sarmiento, que también volvió a ejercitar dicha facultad en dos oportunidades más: en 1871, cuando se intentaba declarar capital a una ciudad a erigirse, Rivadavia, cercana a Villa María, en la Provincia de Córdoba, y en 1873, en que nuevamente se insistía con la ciudad de Rosario.

En 1880, la cuestión de la capital alcanzó su punto culminante. Se enfrentaron el presidente Avellaneda –siendo el comandante en jefe del ejército el general Roca– y el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Tejedor. La sangre de aproximadamente tres mil hombres selló la capitalización de Buenos Aires decidida por el Gobierno Nacional.

Ante la gravedad del conflicto, Avellaneda había trasladado la capital al actual barrio porteño de Belgrano, y poco antes de finalizar su mandato remitió al Congreso el proyecto de ley pertinente. Asimismo, se produjo una convocatoria condicional a una convención constituyente para la reforma del artículo 3 de la Constitución, si la provincia no producía la cesión requerida por dicha norma.

El Congreso de la Nación, con quórum estricto, sancionó el 21 de septiembre de 1880 la Ley 1029,<sup>10</sup> que estableció:

Art. 1: Declárase Capital de la República, el municipio de la Ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales.

Art. 2: Todos los establecimientos y edificios públicos situados en el Municipio quedarán bajo la jurisdicción de la Nación, sin que los municipales pierdan por esto su carácter.

---

10. El presente texto conserva la redacción original publicada en R.N. 1880, p. 301.

Art. 3: El Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Monte de Piedad, permanecerán bajo la dirección y propiedad de la Provincia, sin alteración á los derechos que á esta correspondan.

Art. 4: La Provincia mantendrá igualmente la administración y propiedad de sus ferrocarriles y telégrafos, aunque empiece su arranque en el Municipio de la Ciudad, conservando asimismo la propiedad de los demás bienes que tuviese en él.

Art. 5: La Nación tomará sobre sí la deuda exterior de la Provincia de Buenos Aires, previos los arreglos necesarios.

Art. 6: El Gobierno de la Provincia podrá seguir funcionando sin jurisdicción, en la Ciudad de Buenos Aires, con ocupación de los edificios necesarios para su servicio, hasta que se traslade al lugar que sus leyes designen.

Art. 7: Mientras el Congreso no organice en la Capital la Administración de Justicia, continuarán desempeñándola los Juzgados y Tribunales provinciales con su régimen presente.

Art. 8: Esta ley solo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad á sus cláusulas, con arreglo á lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, el gran debate sobre esta cuestión fundamental no se daría en el Congreso de la Nación sino en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, donde se enfrentarían dos hombres extraordinarios: Leandro N. Alem, el fogoso tribuno popular y fundador de la Unión Cívica Radical, y José Hernández, el autor de la obra cumbre de la literatura gauchesca, el *Martín Fierro*.

Alem se opuso a la federalización de la Ciudad, señalando los peligros de la centralización del país. Dijo que con esta medida se echaban

... los cimientos para que en cualquier momento un gobernante malintencionado pueda avasallar el orden institucional que tenemos dominando por su sola voluntad sin que haya obstáculo en su camino. Rosas ¿hubiera podido ejercer su dictadura sobre la República si no hubiera sido gobernador de Buenos Aires, teniendo bajo su acción inmediata y a su disposición todos los elementos de esta importante provincia? Es claro que no.[...] La solución que hoy se propone ha sido especialmente buscada por los monárquicos, los ultraunitarios, los déspotas, y los que querían desde aquí dominar a la República, levantando una oligarquía siempre subversiva de las instituciones democráticas.[...] Los partidarios



de la centralización se equivocan en los resultados que esperan. La concentración de poder no produce ese vigor y esa mayor vitalidad en un país. Tendrá a su disposición mayor cantidad de elementos, pero la fuerza de estos se debilitará paulatinamente.[...] La centralización, atrayendo a un punto dado los elementos más eficaces, toda la vitalidad de la república, debilitará necesariamente las otras localidades. La centralización tiene además este gravísimo inconveniente: que como atrae todos los elementos y la vitalidad del país a un solo punto, cuando ese punto vacila, cuando hay un sacudimiento, toda la nación se conmueve profundamente. No tiene fuerzas convenientemente distribuidas: allí está todo; allí está el corazón; allí se da el golpe a toda la nacionalidad.

En la brillante pieza oratoria, Alem analizó los aspectos históricos, jurídicos y políticos del tema de la capital, reclamando que siguiéramos el ejemplo de los Estados Unidos y no el de París, que todo lo concentraba en ella. Defendió, como siempre lo hizo, al federalismo: “La tendencia descentralizadora y el sentimiento autonómico de los pueblos ha salvado hasta ahora la república federal”, y formuló finalmente la famosa profecía del año 80 al preguntarse sobre el significado de la centralización y responder: “El brillo, el lujo, la ilustración, la luz en un solo lugar; y la pobreza, la ignorancia, la oscuridad en todas partes”, y que en definitiva iba a producirse “la apoplejía en el centro y la parálisis en las extremidades”.

José Hernández sostuvo que con Buenos Aires capital se cerraba el ciclo abierto en 1810: “los grandes hechos de nuestra historia política podrán completarse con estas fechas notables: 1810, la emancipación; 1816, declaración de la independencia; 1853, la Constitución federal; 1862, la integridad federal incorporándose Buenos Aires; 1880, la organización de la República definitivamente constituida con Buenos Aires por capital”. Y al referirse a la importancia de la capital, expresaba: “Una capital es el cerebro, es el corazón de la nación. Tengamos un cerebro y un corazón robusto y tendremos una nación poderosa. La capital es el punto donde residen todas las tradiciones, todos los talentos, todos los prestigios, todo el desenvolvimiento moral e intelectual de un país”.

El 26 de noviembre de 1880 la Legislatura prestó conformidad a la cesión del territorio y la Ciudad de Buenos Aires quedó consagrada como Capital Federal.

Se separó entonces lo “porteño” de lo “bonaerense”, que después fijó su capital en la ciudad de La Plata. Pero el proceso de concentración de poder político, económico, financiero, militar y social en Buenos Aires se consolidó incesantemente como había sido en el pasado. Sin detenernos demasiado, atento el carácter de esta síntesis histórica, expresamos que la dependencia política, económica y social de las provincias con respecto al poder central fue cada vez mayor. La Argentina quedó mal formada, desequilibrada, y en la actualidad exhibe aproximadamente el 33,5% de la población nacional en una superficie que es el 0,1% del territorio, o sea el Área Metropolitana de Buenos Aires, transformada en verdadera megalópolis. Reiteramos nuestra convicción acerca de la necesidad de poner en marcha el proyecto federal, que deberá contemplar necesariamente el ordenamiento territorial del país, y, en consecuencia, siempre deberá pensarse a Buenos Aires –sea o no la capital– en dicho contexto, a los fines de lograr un desarrollo equilibrado entre las provincias y regiones.

En este aspecto, debe recordarse la trascendente iniciativa del presidente Raúl Alfonsín, mediante la Ley N° 23512, de 1987, que declaraba Capital Federal a las ciudades de Viedma (Provincia de Río Negro) y Carmen de Patagones (Provincia de Buenos Aires), y, a su vez, creaba una nueva provincia, correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires. Si bien las legislaturas provinciales aprobaron las cesiones territoriales pertinentes, aunque la ley no fue derogada, cayó en desuetudo.

En 1994 se produjo la reforma constitucional, y comenzó otra etapa con el reconocimiento de un especial *status* para la Ciudad, que continúa además siendo la Capital de la Nación.

## EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE BUENOS AIRES ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

### Leyes orgánicas

La Constitución Nacional, hasta la reforma de Santa Fe y Paraná, establecía en el artículo 67, inciso 27, que el Congreso era la legislatura local de la Capital Federal, y en el artículo 86, inciso 3, que el Presidente era el jefe de la Capital. Además, en la última parte del artículo 81, hacía referencia al “presidente de la Municipalidad”, al regular la forma de elección del Presidente de la República. Para nosotros esto significaba incuestionablemente que los constituyentes no quisieron privar de gobierno municipal a la Ciudad sede de las autoridades federales.

Además, en el artículo 37 se otorgaba representación en la Cámara de Diputados de la Nación al pueblo de la Capital Federal, y en el artículo 46 se hacía lo propio en el Senado de la Nación, mediante la elección de dos senadores.

La Ley Suprema se apartó del precedente estadounidense, en el que no se previó la representación del distrito federal en ninguna de las Cámaras del Congreso. Recién en la Vigésimotercera Enmienda, en 1961, se reconoció al pueblo del distrito de Columbia el derecho a participar en las elecciones presidenciales, y en 1970 el Congreso posibilitó la designación de un representante ante la Cámara de Representantes, con voz pero sin voto.

Hemos sostenido que estas disposiciones constitucionales para el régimen local de la Capital Federal establecieron una paradoja, puesto que el principio autonómico del artículo 5 rigió para el resto de los municipios argentinos. No fue extraño que se tratase de extender el concepto de la autarquía del régimen de la Capital, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, a los otros gobiernos locales, que además eran pequeños y desvalidos frente a la magnitud de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>11</sup>

---

11. Ver, Bianchi, Alberto, “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”, *La Ley*, T. C-1989, p. 61.

Inicialmente, existieron dos interesantes antecedentes: la Ley Orgánica Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada el 6 de mayo de 1853 por la misma Convención Constituyente actuando como Congreso de la Nación, que estableció un régimen municipal electivo, siguiendo un notable precedente; y el decreto de Urquiza de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires, del 2 de septiembre de 1852.<sup>12</sup>

La legislación posterior, poniendo el énfasis en las atribuciones del Congreso y del Presidente, impidió la elección popular del intendente, que sería nombrado por el Presidente. Con respecto al órgano deliberativo local, se produjeron diversas instancias. La Ley N° 1260, de 1882, indicó un Concejo electivo. La Ley N° 2675, de 1889, en cambio, estableció una Comisión de vecinos designada por el Presidente con el acuerdo del Senado. La Ley N° 2760, de 1890, retornó al Concejo electivo. El presidente Victorino de la Plaza, en 1915, por decreto, disolvió el cuerpo deliberativo. Posteriormente, el Congreso sancionó las leyes N° 10240, de 1917, y N° 12266, de 1935, con el sistema de Concejo electivo. El presidente Ramón Castillo, en 1941, volvió nuevamente a disolver el órgano deliberativo.

En 1956, el gobierno de la Nación restableció la Ley N° 1260 de 1882; la Ley N° 16897, dictada por Onganía en 1966, estableció otro régimen; hasta que finalmente la Ley N° 19987, de 1972, Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, impuso el sistema que regiría hasta la reforma constitucional de 1994.<sup>13</sup>

Esta ley dispuso que “la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como persona jurídica pública estatal, ejerce el gobierno y administración de la Ciudad de Buenos Aires...” (art. 1). Seguidamente

---

12. Remitimos al capítulo III sobre compendio histórico del municipio, de nuestra obra *Derecho Municipal*, Buenos Aires, Depalma, 2ª edición, 1997, donde analizamos estos importantes instrumentos legales.

13. En efecto, la cláusula transitoria vigesimotercera de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispuso lo siguiente: “Hasta tanto se constituya la Legislatura continúan vigentes las instituciones del régimen municipal con sus correspondientes regulaciones, en la medida en que no se opongan o no hayan sido expresamente derogadas por esta Constitución”. Esto explicó, por ejemplo, la continuidad del Concejo Deliberante, con treinta miembros, hasta que se produjeron los cambios operados por la reforma constitucional de 1994.

reconoció amplias competencias locales a la Municipalidad (art. 2), y estableció como órganos de gobierno al Concejo Deliberante, Departamento Ejecutivo y Consejos Vecinales (art. 3). Reguló la justicia municipal de faltas (arts. 50 y ss.) y el Tribunal Fiscal (arts. 67 y ss.), además del Tribunal de Cuentas Municipal (arts. 85 y ss.), los conflictos de competencias (arts. 95 y ss.) y las acciones y recursos (arts. 97 y ss.). En el título III se legisló sobre los recursos económicos de la Municipalidad (arts. 106 y ss.) y en el título IV sobre publicidad y vigencia de las normas (arts. 108 y ss.).

### Proyectos legislativos de reforma

Así como rápidamente se impuso un criterio centralista para la Capital Federal sobre la base de las disposiciones constitucionales mencionadas –pese a los dos precedentes de la Convención Constituyente y del director provisorio Urquiza–, también apareció una línea de interpretación contraria, tendiente a afirmar los derechos del pueblo de Buenos Aires en el gobierno de la Ciudad. Fue Carlos Pellegrini, en 1881, en el Senado de la Nación, quien planteó la distinción entre la jefatura “política” del Presidente sobre la capital y la cuestión “municipal”, de naturaleza local, que no imposibilitaba la participación de los vecinos de la Ciudad en la elección de sus autoridades.

Después, se sucederían los proyectos legislativos de reforma, que no sólo plantearon el principio de la soberanía popular para el Concejo Deliberante, sino también para el intendente, en algunos casos.

En 1909, el diputado Juan Antonio Argerich propuso una modificación al artículo 86, inciso 3, de la Constitución Nacional, para limitar los poderes del Presidente al régimen de gobierno de la Ciudad, y en 1917 y 1919, el diputado Leopoldo Melo insistió con similar criterio. En 1915, los diputados Mario Bravo, Juan B. Justo, Nicolás Repetto y Alfredo Palacios propugnaron la elección popular del Concejo, que de su seno debía elegir al intendente.<sup>14</sup>

---

14. Ver Bravo, Mario, *La ciudad libre*, Buenos Aires, Ferro Gnoatto, libro que contiene los proyectos legislativos y los discursos del notable hombre público en la Cámara de Diputados de la Nación sobre cuestiones municipales.

Ese mismo año, el diputado Manuel Molina logró el apoyo de la Cámara para un proyecto que disponía la elección popular del intendente, pero no fue aprobado por el Senado.

Posteriormente, los diputados Francisco Correa, Gustavo Martínez Zuviría y Alejandro Carrasco volvieron a plantear la elección indirecta del intendente por el Concejo Deliberante, y luego se sucedieron las iniciativas para la elección popular del intendente de los diputados Francisco Rabanal, Alfredo Cattáneo, Ricardo Balbín, Alberto Candiotti, Luis Dellepiane, Arturo Illia y Mauricio Yadarola, en 1948; del diputado León Patlis, en 1965; del senador Fernando de la Rúa; y del diputado Jorge Vanossi, en 1986, que además impulsó la sanción de una carta orgánica para la Ciudad.

En el último tiempo, antes de la reforma constitucional de 1994, presentaron proyectos en igual sentido, pero en el marco de reformas más o menos amplias de la Ley Orgánica N° 19987, los diputados Jorge Argüello y Carlos Sueiro, Miguel Á. Toma, Alberto Iribarne, Liliana Monteverde y García Moreno, Ana María Canata y Gabriela González Gass, Carlos Álvarez y también uno de mi autoría.<sup>15</sup>

En la doctrina, hubo un sector que interpretó que no había obstáculo constitucional alguno para la elección popular del intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Fue la posición de Clodomiro Zavalía, Carlos Melo, Segundo Linares Quintana, Juan Carlos Cassagne, Pedro J. Frías, Miguel Padilla y Daniel Sabsay, entre otros. Así lo sostuvimos también nosotros.

En cambio, otro sector defendió la tesis de la imposibilidad sobre la base de las normas mencionadas. Esta interpretación fue la de Germán Bidart Campos, Néstor Sagüés y Alberto Bianchi, que, aunque minoritaria, tuvo el sustento de los hechos políticos, ya que siempre el Presidente de la República designó al intendente.

Por eso, un despacho de mayoría de la Convención Constituyente de 1957 proponía incorporar al artículo 5 de la Constitución Na-

---

15. Ver H. Cámara de Diputados de la Nación, Comisión de Asuntos Municipales, *La reforma institucional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1994.

cional la siguiente frase: “La Capital Federal tendrá igualmente un régimen autonómico elegido por el pueblo”.

Nosotros también veníamos postulando la reforma constitucional en tal sentido, según lo expresamos en el capítulo IX sobre régimen municipal argentino de nuestra obra *Derecho Municipal* (con sus dos ediciones de Depalma de 1984 y 1997).

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LOS ANTECEDENTES DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

El Acuerdo de Olivos<sup>16</sup> incluía en el Núcleo de Coincidencias Básicas para la reforma constitucional, la elección popular del intendente y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

Posteriormente, al intervenir en la discusión de la ley declarativa sobre la necesidad de la reforma –que incluiría el Núcleo de Coincidencias en el artículo 2–, en la Cámara de Diputados de la Nación, sostuvimos que uno de los grandes objetivos de la reforma era resolver este problema.<sup>17</sup>

Ya en el seno de la Convención Constituyente, también integramos la Comisión que redactó el Proyecto de Reforma Constitucional sobre la base del Núcleo de Coincidencias Básicas.

Este Proyecto fue destinado a la Comisión N° 2 de la Convención, denominada “Comisión de Coincidencias Básicas”, integrada por cincuenta miembros, que pertenecían a los siguientes bloques políticos: veintitrés al Partido Justicialista, doce a la Unión Cívica Radical, cinco al Frente Grande, tres al Modin y por Cruzada Renovadora de San Juan, Alianza Unidad Socialista, Pacto Autonomista Li-

16. Ver Alfonsín, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Corregidor, 1996, pp. 324-5, y el punto XI del cap. III (Compendio histórico del municipio) de nuestra obra *Derecho Municipal*, ya citada, en la que se recuerda nuestra participación en la Comisión de juristas que intervino en su redacción.

17. Ver el punto antes indicado del cap. III de nuestro *Derecho Municipal*, *op. cit.*, y el libro *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)*, Buenos Aires, Imprenta del H. Congreso de la Nación, 1995, p. 15.

beral, Fuerza Republicana, Unión Centro Democrático, Movimiento Popular Jujeño y Acción Chaqueña, un miembro cada uno.<sup>18</sup>

El dictamen de la Comisión fue elevado a la Comisión de Redacción, que produjo despachos de mayoría y minoría.<sup>19</sup>

El despacho mayoritario expresaba, en relación con este tema:

Sustitúyense los incisos del art. 86<sup>20</sup> que en cada caso se indican, por los siguientes:

... inc. 3: se deroga.<sup>21</sup>

Sustitúyese el art. 36 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Art. 36: 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.<sup>22</sup>

Sustitúyese el art. 37 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Art. 37: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente del pueblo de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo

---

18. Dicha Comisión estaba integrada de esta manera: Presidente: César Jaroslavsky (UCR). Vicepresidente: Alberto E. Balestrini (PJ). Vicepresidente 1º: Pablo A. Márquez (PJ). Vicepresidentes 2º, 3º y 4º: (vacantes). Secretarios: Rodolfo M. Parente (UCR) y Julio C. Humada (PJ). Vocales: Mauro Aguirre (Modin), Alberto G. Albamonte (PJ), Miguel I. Alegre (UCR), César Arias (PJ), Juan F. Armagnague (UCR), Carlos A.C. Auyero (Frente Grande), Nancy B. Avelín (Cruzada Renovadora San Juan), Eduardo S. Barcesat (Frente Grande), Ángel M. Bassani (UCR), Daniel Baum (PJ), Antonio T. Berhongaray (UCR), Enrique A. Bertolino (PJ), Alfredo Bravo (Alianza Unidad Socialista), Tomás E. Castillo Odena (Pacto Autonomista Liberal), Horacio E. Conesa Mones Ruiz (Fuerza Republicana), Roberto J. Cornet (Ucedé), Jorge E. de la Rúa (UCR), Fernando R. del Castillo (Modin), Jorge A. Escobar (PJ), María del Carmen Falbo (PJ), José C. Fico seco (PJ), Alberto M. García Lema (PJ), Luis R. Giacosa (PJ), María C. Guzmán (Movimiento Popular Jujeño), Aníbal Ibarra (Frente Grande), Gildo Insfrán (PJ), Alberto J. B. Iribarne (PJ), Carlos A. Lorenzo (UCR), María Z. Lucero (UCR), José Matilla (PJ), Diego J. May Zuviría (Frente Grande), Ramón B. Mestre (UCR), Pedro E. Molina (PJ), Ricardo M. D. Moreno (PJ), René S. Orsi (PJ), Miguel Á. Ortiz Pellegrini (UCR), Enrique Paixao (UCR), Ángel F. Pardo (PJ), Miguel Á. Robles (PJ), Carlos R. Skidelsky (PJ), Ramón H. Torres Molina (Frente Grande), Eduardo F. Valdés (PJ), Alejandro J. Vásquez (Modin), Jorge E. Winter (Acción Chaqueña) y Jorge R. Yoma (PJ).

19. Ver el *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Santa Fe-Paraná, 1994, T. II, pp. 2197-2204. Recuérdese la integración de la Comisión de Redacción, de la que tuve el honor de ser Vicepresidente.

20. Recordemos que era el de las atribuciones presidenciales.

21. Este inciso establecía la jefatura local del Presidente en la Capital Federal.

22. Esta norma es el antecedente del actual art. 44.



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.<sup>23</sup>

Sustitúyese el art. 46 de la Constitución Nacional por el siguiente:

Art. 46: El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.<sup>24</sup>

Cláusula transitoria: Los actuales integrantes del Senado de la Nación desempeñarán su cargo hasta la extinción del mandato correspondiente a cada uno.

En ocasión de renovarse un tercio del Senado en 1995, por finalización de los mandatos de todos los senadores elegidos en 1986, será designado además un tercer senador por distrito por cada legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella. En caso de empate, se hará prevalecer al partido político o alianza electoral que hubiera obtenido mayor cantidad de sufragios en la elección legislativa provincial inmediata anterior.

La elección de los senadores que reemplacen a aquellos cuyos mandatos vencen en 1998, así como la elección de quien reemplace a cualquiera de los actuales senadores en caso de aplicación del art. 54, se hará por estas mismas reglas de designación. Empero, el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral.

Estas 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.

---

23. Esta norma es el antecedente del actual art. 45.

24. Esta norma es el antecedente del actual art. 54.

La elección de todos los senadores a que se refiere esta cláusula se llevará a cabo con una anticipación no menor de sesenta ni mayor de noventa días al momento en que el senador deba asumir su función.

En todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales. El cumplimiento de las exigencias legales y estatutarias para ser proclamado candidato será certificado por la justicia electoral nacional y comunicado a la legislatura. Toda vez que se elija un senador nacional se designará un suplente, quien asumirá en los casos del art. 54.

Los mandatos de los senadores elegidos por aplicación de esta cláusula transitoria durarán hasta el 9 de diciembre del 2001.<sup>25</sup>

Sustitúyese el art. 81<sup>26</sup> de la Constitución Nacional por el siguiente:

Art. 81: El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.<sup>27</sup>

Incorpórase el siguiente artículo a continuación del 110 de la Constitución Nacional:

Art. 110 bis: 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 elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.<sup>28</sup>

Cláusula transitoria: 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.

El Jefe de Gobierno será elegido durante el año 1995.

---

25. Esta norma es el antecedente de la actual disposición transitoria cuarta.

26. Que mencionaba al presidente de la Municipalidad en la Capital Federal, en el procedimiento de elección indirecta del Presidente de la República.

27. Esta norma es el antecedente del actual art. 44.

28. Esta norma es el antecedente del actual art. 129.

La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del presente artículo deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución.

Hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo, la designación y remoción de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires se regirán por las disposiciones de los arts. 99 bis y 99 ter de esta Constitución.<sup>29</sup>

Sustitúyese el inc. 27 del art. 67 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.<sup>30</sup>

Cláusula transitoria: El Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 110 bis.<sup>31</sup>

Incorpórase como inciso nuevo del art. 67<sup>32</sup> de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Inciso nuevo: Disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.<sup>33</sup>

Incorpórase como inc. 24 del art. 86 de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Inc. 24: Decreta la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.<sup>34</sup>

En el extenso debate de los diversos temas del despacho de la Comisión de Coincidencias Básicas, opinaron en favor del nuevo régimen para la Ciudad de Buenos Aires los convencionales Alberto García Lema, Alfredo Bravo, Tulio Del Bono, Pablo Márquez, Antonio

29. Estos artículos que se incorporaron por el mismo despacho son los actuales arts. 114 y 115, sobre Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento. Esta norma es el antecedente de la actual disposición transitoria decimoquinta.

30. Como luego veremos, esta norma no fue votada, por cuanto no introducía cambio alguno en la redacción de dicho inciso.

31. Esta norma es el antecedente de la actual disposición transitoria séptima.

32. Este artículo se refería a las atribuciones del Congreso.

33. Esta norma es el antecedente del actual inc. 31 del art. 75.

34. Esta norma es el antecedente del actual inc. 20 del art. 99.

Hernández, Eduardo Valdés, Aníbal Ibarra, Juan Carlos Romero, Vicente Brusca, Norberto Laporta, Ramón Mestre y Antonio Cafiero. Lo hicieron en contra los convencionales Roberto Cornet, Tomás Castillo Odena, Gabriel Llano, Alberto Natale y Guillermo Pose.<sup>35</sup>

El miembro informante de la Comisión de Coincidencias Básicas, convencional García Lema, efectuó un somero análisis del despacho mayoritario, destacando el nuevo *status* constitucional especial de la Ciudad.<sup>36</sup> El convencional Natale, al opinar en contra, sostuvo que la autonomía de la Ciudad debía equipararse a la autonomía municipal y no a la de un Estado provincial; que Estatuto y Constitución en esencia eran lo mismo; que no debían restarse las atribuciones del Congreso sobre la Ciudad; y que no debían reconocerse tres senadores a la Ciudad.<sup>37</sup>

Nosotros nos referimos exclusivamente en nuestra intervención al tema de la Ciudad de Buenos Aires y a la Capital Federal. Recordamos que la cuestión atraviesa toda la historia, y que opinaron al respecto Alberdi, Sarmiento, Alem, Ezequiel Martínez Estrada, Eduardo Mallea y, más recientemente, Luna. Analizamos las normas constitucionales sobre la Capital Federal y los distintos gobiernos municipales a lo largo del tiempo. Al fundamentar el artículo 110 bis propuesto por el despacho mayoritario, dijimos que con toda claridad se establecía “el principio de autonomía plena en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, y así explicamos la norma:

En el primer párrafo se determina que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. Esto significa que no puede haber otra manera de interpretación que apunte a considerar que este gobierno tendrá esta facultad autonómica. La palabra “autonomía” significa posibilidad de propia legislación, y, por supuesto, que dentro de este concepto hay

---

35. Ver el *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Santa Fe-Paraná, 1994, p. 2221 del T. II a p. 2665 del T. III. Asimismo, efectuaron inserciones sobre este particular los convencionales Achem, Alfonsín, De la Rúa, Ortiz Pellegrini y Rodríguez, *Diario de Sesiones*, op. cit., pp. 2711-2712, 2732-2734, 2765-2769, 2790-2792 y 2797-2800, respectivamente, del T. III.

36. *Ibidem*, T. II, pp. 2221-2.

37. *Ibidem*, T. II, pp. 2360-1.

facultades tanto gubernativas –en este sentido aparece clara la frase que indica que el Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad– como de legislación y jurisdicción. Este último aspecto hay que correlacionarlo con el párrafo tercero de la norma propuesta, con la idea de un estatuto organizativo, que significará el máximo grado posible de autonomía, vinculado con el aspecto institucional. Ese estatuto organizativo será el resultado de una convención local electa por el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que tendrá la histórica tarea de establecer los lineamientos del gobierno de dicha Ciudad [...] Las facultades de jurisdicción no significan otra cosa que un poder judicial. Y esto se relaciona también con la cláusula transitoria establecida al respecto, fijando que los jueces que hoy pertenecen a la justicia nacional de Buenos Aires, dependientes del Estado nacional, pasen a ser jueces de la Ciudad de Buenos Aires. Después distinguíamos el problema de la Ciudad con el de la Capital Federal, al mencionar la ley de garantías, y luego avanzamos en precisar como “ciudad-Estado”, que es la naturaleza que corresponderá a la Ciudad de Buenos Aires.

Más adelante resumíamos los problemas fundamentales de la Ciudad, como “verdadera megalópolis”, que requería una visión metropolitana para el accionar conjunto del Gobierno Federal, de la Provincia de Buenos Aires, y de los diecinueve partidos del Conurbano junto al Gobierno de la Ciudad; además de la desconcentración administrativa, de la coparticipación, de la delimitación de competencias con el Gobierno Federal, de la policía y de la Justicia. Finalmente, sosteníamos que la autonomía plena de la Ciudad significará “la consolidación de principios republicanos y federales”.<sup>38</sup>

El convencional Valdés efectuó también un desarrollo específico del tema, defendiendo el despacho mayoritario,<sup>39</sup> y el convencional Ibarra reclamó la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>40</sup>

El convencional Romero, si bien apoyó el despacho en tratamiento, interpretó que se ponía en pie de igualdad al municipio de la Ciudad de Buenos Aires con el resto de los municipios del país.<sup>41</sup>

---

38. *Ibíd.*, T. III, pp. 2600-09.

39. *Ibíd.*, T. III, pp. 2616-8.

40. *Ibíd.*, T. III, p. 2623.

41. *Ibíd.*, T. III, p. 2631.

El convencional Antonio Cafiero también manifestó su adhesión a la autonomía de la Ciudad, pero hizo referencia a los derechos de la Provincia de Buenos Aires para el caso de que dejara de ser la Capital Federal, o se la quisiera convertir en provincia nueva.<sup>42</sup>

Antes de ser sometido a votación el despacho, el convencional Enrique Paixao le efectuó algunas correcciones de redacción, y propuso la supresión del párrafo destinado al inciso 27 del artículo 67, en razón de que “reproducía el texto actual de la Constitución”.<sup>43</sup>

La votación arrojó el siguiente resultado: ciento setenta y siete votos afirmativos, veintisiete negativos y tres abstenciones.<sup>44</sup>

Para completar este análisis de los antecedentes de las normas constitucionales, indicamos que la modificación del anterior inciso 27 del artículo 67 se introdujo al debatirse el despacho de las comisiones que abordaron los temas del federalismo. En esa instancia, recordamos, se indicó expresamente el ejercicio de los poderes de policía e imposición de provincias y municipios sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran el cumplimiento de las finalidades específicas del Gobierno Federal sobre ellos. Esta modificación se realizó mediante la incorporación de un segundo párrafo a la redacción anterior del inciso. En el primer párrafo también se efectuaron modificaciones en la redacción. Pero nos interesa destacar específicamente lo relativo a la Capital Federal, pues el actual artículo 75, inciso 30, dice: “Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación...”, mientras que el inciso 27 del artículo 67 expresaba: “Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación...”.

Más allá de la supresión de la palabra “todo”, queremos indicar que infructuosamente propusimos en el debate del despacho la supresión de la palabra “exclusiva”, para evitar en el futuro los problemas que se presentaron en la historia con respecto al régimen local de la Capital. El convencional García Lema expresó entonces, en una primera intervención, que dicho problema era para el futuro y,

---

42. *Ibidem*, T. III, p. 2663.

43. *Ibidem*, T. III, pp. 2695-8.

44. *Ibidem*, T. III, p. 2701.

en consecuencia, podía ser resuelto por otra Convención, a lo que replicamos insistiendo en nuestro planteo, y en una segunda intervención el convencional García Lema admitió que sí se podía crear un régimen municipal en una futura ciudad capital.<sup>45</sup>

## EL NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

### La sanción del artículo 129

El actual artículo 129, que en el despacho de comisión correspondía al artículo 110 bis, 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 elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

Seguidamente, exponemos dicha norma –una de las más trascendentes en la descentralización del poder– y las importantes cuestiones que prescribe y que se han planteado en su aplicación.

### La naturaleza de ciudad-Estado de Buenos Aires

Ya se ha originado un interesante y complejo debate doctrinario sobre la naturaleza del nuevo *status* constitucional de la Ciudad de Buenos Aires. Creemos que hay tres posiciones al respecto: una mayoritaria, que sostiene un *status* especial de autonomía, aunque no idéntico al de las provincias (opiniones de Alfonsín, Argüello, Badeni, Bidart Campos, García Lema, Natale, Paixao, Rosatti, Vanossi, etc.);<sup>46</sup>

45. *Ibíd.*, T. IV, pp. 3854-59.

46. Cfr. Ábalos, María Gabriela, “Reflexiones sobre el régimen municipal en la Constitución Nacional”, en Pérez Guilhou, Dardo, *et al.*, *Derecho Constitucional de la*

y las otras dos en los extremos, pues mientras Marienhoff y Spota defendieron la autarquía, Ekmekdjian asimiló la Ciudad a una provincia.

Y sobre la definición de la naturaleza de la ciudad, la investigadora mendocina citada indica: “ciudad autónoma” (opinión de Badeni, Francos y Laplacette), “ciudad-Estado” (Jorge de la Rúa y Alfonsín), “ciudad-Estado de nivel provincial” (Quiroga Lavié), “semiprovincia” (Eduardo Menem y Dromi), “*status* jurídico excepcional” (Argüello), “distrito autónomo, con una situación intermedia entre un municipio y una provincia” (Creo Bay), “entidad *sui generis* de descentralización territorial políticamente autónoma” (Bidart Campos), “persona de derecho público de existencia necesaria” (Sabsay), “municipio federado” (Frías y Barrera Buteler), “autarquía” (Spota y Marienhoff), y “autonomía municipal” (Natale).

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, establecida en varios fallos como “Cincunegui Juan Bautista”, de 1999, y “Rodríguez Héctor”, de 2000, afirma que la Ciudad Autónoma no es una provincia y, por tanto, no corresponde la instancia originaria ante la Corte cuando ella sea parte. En relación con esto último, confiamos en una próxima modificación de dicha jurisprudencia, en aplicación de una lectura constitucional más conforme a la letra y espíritu de la sanción constitucional, y de su idea fuerza de fortalecer el federalismo y la descentralización del poder.

### Nuestra opinión

En relación con este tema trascendente, sostuvimos en la Convención una “autonomía plena para el gobierno de la Ciudad”, aunque también en dicha instancia postulamos la naturaleza “ciudad-Estado”.

Y en torno a este debate, lo primero que manifestamos es que el nuevo régimen de la Ciudad de Buenos Aires emerge directamente de la Constitución Nacional en sus artículos 129 y concordantes, como mandato incuestionable del poder constituyente y al que se le aplica el principio de supremacía del artículo 31.

---

reforma de 1994, Buenos Aires, Depalma, 1995, T. II, p. 429 y ss.



En consecuencia, de dicho máximo origen surge el nuevo *status*, que no puede ser desconocido por las instancias propias del poder constituido. En este sentido, ninguno de los poderes del Gobierno Federal, ni la Convención que sancione el Estatuto Organizativo –en ejercicio también de poder constituyente, pero de distinto grado–, ni los gobiernos provinciales ni los municipales deben dejar de respetar la letra y espíritu de la Ley Suprema de la Nación.

De este razonamiento también derivamos como conclusión que, en la actual estructura institucional argentina, existen cuatro órdenes gubernamentales: el federal, los provinciales, los municipales y el de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se admite la posibilidad de un nivel adjetivo, como el regional, sobre la base del desarrollo económico y social.

Para nosotros, en nuestro Estado federal las provincias también son Estados, así como los municipios tienen dicha naturaleza. Ahora agregamos como resultado de la reforma, el Estado de la Ciudad de Buenos Aires, con sus elementos específicos: territorio, población y poder, con su personalidad jurídica pública estatal, y también con la finalidad del bien común.

### Diferencia con las provincias y municipios

Este Estado no alcanza a ser una provincia, pues no lo indicó la Constitución, que tampoco extendió la aplicación de los artículos correspondientes al título segundo “Gobiernos de provincia”, al régimen de la Ciudad.

Pero, de la misma manera, resulta evidente que el constituyente ha establecido una jerarquía institucional superior y distinta para la Ciudad de Buenos Aires que para los municipios autónomos del artículo 123.

La diferencia con los municipios estriba en: a) la Ciudad de Buenos Aires tiene un régimen específico (art. 129), ubicado en el título sobre los “Gobiernos de provincia”, como resultado de una clara decisión en cuanto a la sistemática de la Constitución; b) se ha distinguido con toda precisión la Ciudad de Buenos Aires de la Capital Federal, con normas especiales para ambas (v. gr., art. 45 y disposición transitoria séptima); c) la Ciudad de Buenos Aires tiene

representación en el Senado de la Nación (art. 54); d) el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires tiene representación en la Cámara de Diputados de la Nación (art. 45); e) la Ciudad de Buenos Aires interviene en la distribución de la coparticipación impositiva con la Nación y las provincias (art. 75, inc. 2); f) la Ciudad de Buenos Aires debe aprobar toda transferencia de competencias, servicios o funciones con la respectiva reasignación de recursos efectuada por ley del Congreso (art. 75, inc. 2); g) la Ciudad de Buenos Aires tiene representación en el organismo fiscal federal (art. 75, inc. 2); h) la Ciudad de Buenos Aires puede ser intervenida por el Gobierno de la Nación (arts. 75, inc. 31, y 99, inc. 20); i) la Ciudad de Buenos Aires puede integrar regiones para el desarrollo económico y social y celebrar convenios internacionales (art. 124); j) la Ciudad de Buenos Aires puede conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales (art. 125); k) la Ciudad de Buenos Aires tiene facultades judiciales (art. 129 y disposición transitoria decimoquinta); y l) la Ciudad de Buenos Aires dicta su Estatuto Organizativo acorde con su naturaleza especial, que no es idéntico a las cartas orgánicas municipales, aunque ambos instrumentos traduzcan ejercicio de poder constituyente.

Vimos anteriormente que la mayoría de la doctrina considera que existe un *status* constitucional especial para la Ciudad, con un grado muy apreciable de autonomía, intermedia entre los municipios autónomos y las provincias. Para nosotros, *la naturaleza jurídica que corresponde es la de ciudad-Estado*, como lo expresamos en el seno de la propia Convención Constituyente.

En primer lugar,<sup>47</sup> porque como lo sostuvimos, es perfectamente válido hablar de Estado municipal, como lo hizo hace largo tiempo el maestro español Adolfo Posada.

En segundo lugar, porque, en consecuencia, con mayor razón que en un municipio estamos aquí en presencia de un Estado, en virtud de las especiales competencias asignadas por la Constitución, que acabamos de señalar.

---

47. Véase el cap. IV sobre "Naturaleza del municipio" de nuestro *Derecho municipal*, *op. cit.*, y *Derecho Municipal. Parte General*, México D.F., UNAM, 2003.

En tercer lugar, porque este Estado, que tiene superior jerarquía que los municipios, en razón de sus mayores competencias autonómicas, tiene un carácter específicamente urbano. La base sociológica de este Estado es la Ciudad de Buenos Aires, y por eso lleva precisamente ese nombre.

En cuarto lugar, porque si comparamos la situación de este Estado con otros existentes en una federación ejemplar, como es la alemana, comprenderemos que son semejantes. Es el caso de los “Estados-ciudad” correspondientes a tres ciudades: Hamburgo, Bremen y Berlín.<sup>48</sup>

Aunque debemos manifestar que, para nosotros, el carácter de “ciudad-Estado” de Buenos Aires surge del Derecho argentino con mayor claridad que en los casos mencionados del Derecho alemán.

Otra lógica derivación de la naturaleza de ciudad-Estado y del especial *status* establecido en la Constitución Nacional a la Ciudad de Buenos Aires es que, en caso de que esta dejase de ser capital de la Nación, la Provincia de Buenos Aires no podría reivindicar el territorio que oportunamente cedió para ello. Si bien sólo un convencional planteó el tema, Antonio Cafiero, aunque entre la representación de la provincia se encontraba hasta el entonces gobernador Eduardo Duhalde, para este caso hipotético, compartimos la opinión negativa de Humberto Quiroga Lavié y Jorge Vanossi.<sup>49</sup>

---

48. Dijo al respecto Otto Gönnewein, que fue profesor de Derecho Público de la Universidad de Heidelberg: “Los Estados-ciudad, en su sentido más estricto y más próximo al gramatical, son corporaciones territoriales que reúnen la doble característica de ser, al mismo tiempo, Estado y municipio, y en los cuales, por tanto, no puede hablarse de Estado y municipio como distintos sujetos de derecho”. El destacado profesor analiza las particularidades de la organización de cada una de dichas ciudades, expresando que “solamente en forma abreviada puede hacerse una exposición de derecho municipal con respecto a este tipo de corporaciones municipales”, *Derecho Municipal alemán*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, pp. 337-348.

49. Dice Quiroga Lavié que en ese caso se plantearía un problema complejo entre el Pacto de San José de Flores, que en el art. V hacía referencia a la integridad del territorio de Buenos Aires, que no podía ser dividido sin el consentimiento de la legislatura, y el nuevo art. 129, y responde el autor que debe prevalecer esta última norma “debido a que el poder constituyente nacional puede someter a su imperio toda norma anterior, cualquiera sea su jerarquía normativa”. Más adelante, recuerda que la Corte Suprema de Justicia tiene dicho que “los acuerdos celebrados entre la Provincia de Buenos Aires y la Nación con motivo de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires como Capital

Otra cuestión muy importante a considerar es si la Ciudad de Buenos Aires, a la vez Capital Federal, es un territorio federalizado, como se preguntó con agudeza Germán Bidart Campos. Y respondió el destacado constitucionalista en tesis que compartimos:

La Ciudad de Buenos Aires, no obstante ser Capital Federal, no es un territorio federalizado totalmente, sino sujeto a jurisdicción federal únicamente en lo que atañe a los intereses que en él inviste el Estado federal, en razón de residir allí el gobierno federal y estar situada también allí la capital federal.

El autor dice que hay que interpretar sistemáticamente el artículo 3 –que menciona el territorio federalizado– con estas nuevas disposiciones constitucionales referentes a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, que limitan las competencias federales, y en consecuencia la federalización es parcial, con sentido institucional y competencial, pero no territorial o geográfico. Bidart Campos indicó que a semejanza del artículo 75, inciso 30, “en la Capital Federal coincidente con la Ciudad de Buenos Aires (autónoma) la ley del Congreso tiene que delinear las competencias federales para garantizar los intereses del Estado federal”, y finalmente agregó como argumento que si se ha regulado la intervención federal para la Ciudad, es porque además de ser autónoma, su territorio no está federalizado, en equiparación a las provincias.<sup>50</sup>

---

de la República, fueron definitivos e inhabilitan a dicha provincia para iniciar acciones a título de antigua propietaria del municipio y con motivo de la cesión que de él se hizo” (Fallos: 114:315) (Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Buenos Aires, Zavallía, 1996, pp. 725-7). A su vez, expresa Jorge Vanossi: “Queda en claro que lo transitorio de Buenos Aires va a ser la condición de capital federal; pero la esencia, permanencia y trascendencia va a ser la ciudad de Buenos Aires. Y aquí sí ha ganado la ciudad de Buenos Aires, y esto es lo positivo. Si la capital dejara de estar en la ciudad de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires no perdería su *status* y su autonomía, o como la llamemos. Y hasta seguiría eligiendo los representantes, aunque ya no fuera capital federal. No podría ser absorbida de nuevo por la Provincia de Buenos Aires, como se discutía hasta hace poco tiempo cuando se barajaba la hipótesis de un eventual traslado de la capital”, (Autonomía... “ma non troppo”, *El Derecho Jurisprudencia General*, 1996, p. 2).

50. Bidart Campos, Germán, *Derecho Constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, T. VI, pp. 539-542.

Otro tema complejo es si el Congreso sólo conservará las competencias que taxativamente se le retengan en su favor y las residuales pertenecerán a la Ciudad de Buenos Aires, o viceversa. Nos inclinamos junto a Bidart Campos<sup>51</sup> y Jorge de la Rúa<sup>52</sup> por la primera hipótesis, aunque el artículo 2 de la Ley N° 24588, de garantías del Estado nacional mientras Buenos Aires sea Capital Federal, sancionada en 1995, estableció el principio opuesto. Abonando su tesis describió De la Rúa:

En el contexto señalado (refiriéndose a la ubicación del artículo 129, en el título de gobiernos de provincia), resulta aplicable en materia de distribución de competencias el criterio rector establecido en el artículo 121 de la Constitución Nacional, correspondiendo a la nueva unidad política que se crea, todos los poderes no delegados por la Constitución al Gobierno Federal.<sup>53</sup>

Sin embargo, no fue ese el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial del 29-3-97”, fallado el 7 de mayo de 1997, ya que en dicho fallo se avaló la constitucionalidad de las leyes N° 24588 y N° 24620, que más adelante analizaremos.

Finalmente, debemos formular breves consideraciones sobre un tema muy importante: los *límites territoriales de la Ciudad*. Al respecto, el Estatuto Organizativo expresa en el artículo 8:

Los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires son los que históricamente y por derecho le corresponden conforme a las leyes y decretos nacionales vigentes a la fecha. Se declara que la Ciudad de

51. *Ibidem*, p. 542.

52. De la Rúa, Jorge, “El nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, 17/11/94.

53. *Ibidem*, p. 2. Y continuaba expresando el jurista cordobés: “En efecto, si bien la Ciudad de Buenos Aires, como unidad política autónoma, no puede considerarse anterior a la conformación del Estado Federal, se encuentra, en relación al mismo, en una situación similar a la de las provincias creadas por el Congreso por aplicación del antiguo art. 67, inc. 14, de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 15, en la nueva numeración), las que han sido erigidas en igualdad de *status* con las catorce provincias preexistentes”. Luego, ejemplificaba sobre las competencias de la Ciudad de Buenos Aires, dado ese carácter indefinido, en relación con las de las provincias en los arts. 5, 75, incs. 12 y 18, 121, 122, 123, 125 y 129.

Buenos Aires es corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, los cuales constituyen en el área de su jurisdicción bienes de su dominio público. Tiene el derecho a la utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sujeto a la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás corribereños. Sus derechos no pueden ser turbados por el uso que hagan otros corribereños de los ríos y sus recursos. Todo ello, sin perjuicio de las normas de Derecho internacional aplicables al Río de la Plata y con los alcances del artículo 129 de la Constitución Nacional.

La Ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran compartidos.

En su carácter de corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, la Ciudad tiene plena jurisdicción sobre todas las formaciones insulares aledañas a sus costas, con los alcances permitidos por el Tratado del Río de la Plata. Serán consideradas como reservas naturales para preservar la flora y la fauna de sus ecosistemas.

Los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad son públicos y de libre acceso y circulación.

El puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas.

Esta es una norma sumamente compleja, que por razones de brevedad no podemos abordar en profundidad, de la que sostenemos su constitucionalidad por las siguientes razones:

- a. por los derechos históricos que tiene la Ciudad de Buenos Aires;
- b. por la naturaleza de la ciudad-Estado, como nuevo nivel de gobierno en la federación argentina, emergente de la Ley Suprema de la Nación;
- c. porque no puede concebirse al Estado sin uno de sus elementos esenciales, como el territorio;
- d. porque la Constitución ha distinguido con claridad la Ciudad de Buenos Aires de la Capital Federal;
- e. porque para nosotros la Ciudad ya no es un territorio federalizado, sino sujeto parcialmente a jurisdicción federal, por ser el asiento de las autoridades federales;

- f. porque esta nueva institución ha surgido en forma definitiva, con prescindencia de la capitalidad, por decisión del poder constituyente de la Nación;
- g. porque el territorio comprende tanto lo terrestre como lo aéreo y lo ribereño;
- h. porque se debe distinguir el “dominio” de la “jurisdicción”, v. gr., siendo el Río de la Plata navegable e internacional, y el Riachuelo navegable e interprovincial, es indiscutible la jurisdicción federal por el artículo 75, inciso 10, de la Constitución Nacional, pero el dominio es de la ciudad-Estado, que es ribereña. Lo mismo se puede decir con respecto a las islas, si acceden al álveo, como así también a las riberas internas de los ríos. Igualmente corresponden al dominio del nuevo Estado las tierras que no tengan otro dueño, dentro de sus límites;<sup>54</sup>
- i. porque no se interfiere el Tratado del Río de la Plata con el Uruguay.<sup>55</sup>

---

54. Ver el interesante estudio de Pedro J. Frías sobre dominio y jurisdicción en *Derecho público provincial*, de Frías y otros, Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 323 y ss., y las consagradas obras de Miguel S. Marienhoff, *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, TEA, 1960, p. 38, y *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, Buenos Aires, Distribuidor Abeledo-Perrot, 1971, en los capítulos respectivos donde analiza profundamente el problema de los ríos e islas, dejando siempre a salvo los principios federales. Dice en esta última obra el gran administrativista: “El dominio provincial sobre las islas reconoce los mismos fundamentos jurídicos que el dominio provincial sobre los ríos. [...] La excma. Suprema Corte de Justicia nacional reconoció el dominio provincial sobre las islas” (p. 523); y sobre los ríos expresa: “El dominio sobre los ríos les pertenece a las provincias, ya se trate de cursos navegables o no navegables, estén exclusivamente situados en el territorio de una provincia o sean interprovinciales” (p. 297). Luego se refiere al notable debate sostenido en el Senado de la Nación, entre Bartolomé Mitre y Dalmacio Vélez Sarsfield, en setiembre de 1869, a raíz del contrato celebrado por el Poder Ejecutivo nacional con Eduardo Madero y Cía., para la construcción del puerto de la Ciudad de Buenos Aires, entonces capital de la provincia (ver pp. 297-302). La doctrina constitucional más autorizada y la jurisprudencia posterior avalaron los fundamentos federales enunciados magistralmente por Bartolomé Mitre, frente a la tesis unitarizante de Vélez Sarsfield, que quería el dominio de los ríos para la Nación. Recordamos que dicho debate era sobre el Río de la Plata (ver pp. 302-311). Más adelante, Marienhoff indica: “La jurisdicción nacional en materia fluvial tiene como único objeto reglamentar todo lo concerniente a la navegación exterior y de las provincias entre sí”, y señala en tal sentido las disposiciones de los arts. 26, 67, incs. 9 y 12, y 108 (ahora 75, incs. 10 y 13, y 126) de la Constitución Nacional (ver p. 312).

55. Ver Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 33, y Rey Caro, Ernesto, *El derecho de los cursos de agua internacionales*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1986, p. 79.

## Régimen de gobierno autónomo

El artículo 129 de la Constitución Nacional expresa: “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...”.

Debemos desentrañar el significado de la frase “régimen de gobierno autónomo”, que es la primera afirmación de la Ley Suprema.

Recordemos que antes mencionamos el significado de estas palabras: “régimen” es una voz de origen latino, con dos acepciones, “modo de gobernarse o regirse una cosa” y “constituciones, reglamentos o prácticas de un gobierno en general o de una de sus dependencias”.<sup>56</sup> Por su parte, “gobierno” es “alta dirección, la impulsión que parte del centro para activar los negocios en el sentido de una buena política y del interés general”. Si gobierno es “dirección”, administración es “acción complementaria”, según el concepto de Otto Mayer, seguido por Marienhoff.<sup>57</sup> Y “autónomo” deriva incuestionablemente de “autonomía”, que “es una cualidad específica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia, y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la Ley Fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder”, según la definición de Dana Montaña.<sup>58</sup>

El régimen de gobierno autónomo reconocido para esta corporación –que surge de la Constitución Nacional– comprende: a) poder constituyente; b) Jefe de Gobierno; c) legislación; d) jurisdicción; y e) administración.

Así como hemos distinguido la autonomía “provincial” de la autonomía “municipal” antes de la reforma de 1994, ahora agregamos que este nuevo Estado de la Ciudad de Buenos Aires tiene una naturaleza de “ciudad-Estado” con autonomía especial, intermedia

56. Según lo indica el Diccionario de la Lengua Española, 19ª edición, 1970, p. 1122.

57. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 3ª edición, 1980, T. 1, p. 43.

58. En *Teoría General del Estado*, p. 201, citado por Antonio María Hernández, *Derecho Municipal*, op. cit., p. 373, entre otras definiciones.



entre las que mencionamos inicialmente. De todas maneras, así como su naturaleza se acerca más a la provincia que al municipio, con su autonomía ocurre lo mismo, teniendo en cuenta su régimen específico que surge de la propia Constitución Nacional.

### El Estatuto Organizativo

Los constituyentes eligieron la designación de Estatuto Organizativo para la Ciudad de Buenos Aires, para diferenciar la nueva entidad estatal de las provincias y los municipios, conforme su especial naturaleza.

Pero no puede haber ninguna duda de que así como las provincias ejercitan su poder constituyente de segundo grado, mediante la sanción de constituciones provinciales, y los municipios también lo hacen con su poder constituyente de tercer grado y las respectivas cartas orgánicas, la Ciudad de Buenos Aires ostenta lo propio según la intergiversable disposición del párrafo tercero del artículo 129.

Este poder constituyente es consecuencia de la amplia autonomía de la ciudad-Estado, emergente de la norma recientemente mencionada y de la frase “régimen de gobierno autónomo” en particular, como antes lo destacamos.

La denominación “Estatuto Organizativo” es, en sustancia, similar a “Constitución”, y tiene antecedentes en nuestro Derecho Público, como, v. gr., el “Estatuto Provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de la Plata” de 1811 y el “Estatuto Provisional” de 1815.<sup>59</sup>

Dicho Estatuto Organizativo será el resultado de “los representantes que elijan a ese efecto”, como expresa el artículo 129, que integran una Convención de la Ciudad de Buenos Aires. A dicha Convención le corresponde la denominación de “Constituyente”, de conformidad a la naturaleza de su función.<sup>60</sup>

59. Ver Pereira Pinto, Juan Carlos, *Los antecedentes constitucionales argentinos, la historia de la Constitución*, Buenos Aires, Editorial El Coloquio de Económicas, 1968, pp. 46 y 70. El autor incluso escribe sobre los proyectos de “estatutos constitucionales”, al referirse a los proyectos de constituciones presentados en la Asamblea del año XIII, p. 59.

60. En tal sentido compartimos la afirmación de Vanossi, de que no es pertinente la designación de “estatuyente” (*op. cit.*, p. 1), ya que no existe la palabra en el Diccionario

Al referirse a la analogía del Estatuto Organizativo con las Constituciones provinciales y las Cartas Orgánicas municipales, Bidart Campos sostuvo la mayor proximidad con estas últimas.<sup>61</sup> Nosotros, en cambio, pensamos lo contrario, no sólo por la naturaleza de la ciudad-Estado sino también por la comparación entre el Estatuto ya sancionado con los citados instrumentos constitucionales. En efecto, estimamos que tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica del Estatuto hay más analogía con una Constitución provincial que con una Carta orgánica municipal.

Una pregunta fundamental es si el Estatuto debe adecuarse directamente a la Constitución Nacional o indirectamente, por medio de las leyes reglamentarias previstas de garantías del Estado federal mientras Buenos Aires siga siendo capital y de convocatoria de representantes para la sanción del Estatuto.

La cuestión surge del artículo 129 y de las disposiciones transitorias séptima y decimoquinta, y ha originado graves problemas de interpretación, tanto en el Congreso, como en la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires y en la doctrina.

El tema se vincula con la naturaleza y el alcance de la autonomía que se reconozca a la Ciudad de Buenos Aires y esto explica que para algunos –entre los cuales nos encontramos– el Estatuto deba adecuarse directamente a la Constitución que estableció la plena autonomía, mientras que otros estiman que el Congreso indicará con sus leyes reglamentarias los contenidos de la autonomía, que así aparece restringida.<sup>62</sup>

De alguna manera, este problema fue abordado en los extensos debates de la Ley N° 24588 de garantías, en el Congreso, como más adelante veremos, donde la mayoría oficialista impuso el segundo

---

de la Lengua Española.

61. Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, T. IV, p. 545.

62. En este sentido, Spota, Alberto, “Naturaleza político-institucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994”, *La Ley*, 28/02/1995; y Cassagne, Juan Carlos, “La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada”, *La Ley*, 01/03/1995, al no reconocer la más plena autonomía para la Ciudad, otorgan especial prioridad a la sanción congresional para la determinación del alcance de las competencias de la Ciudad.

criterio. Pero la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires adoptó el primer criterio y así explícitamente lo resolvió el 2 de agosto de 1996:

Art. 1: Declarar que esta Asamblea Constituyente no conoce otros límites para su labor que no sean los que surgen de la Constitución Nacional, art. 129 y concordantes.

Art. 2: Rechazar por inconstitucional las limitaciones impuestas a la plena autonomía de la Ciudad de Buenos Aires por las leyes 24588 y 24620 en cuanto impongan restricciones al régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción establecidas en la Constitución Nacional.

Art. 3: Reivindicar la facultad de esta Asamblea Constituyente para fijar los modos y plazos de la convocatoria a elecciones legislativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 4: Dirigirse al Congreso de la Nación solicitando la urgente modificación de la ley 24588 –de garantía de los intereses del Estado nacional– a fin de garantizar a la Ciudad de Buenos Aires la plena autonomía que establece el art. 129 de la Constitución Nacional.

Estos problemas de interpretación se originaron por las dificultades que existieron en el momento de acordar estas normas constitucionales, por parte de la Comisión que redactó el proyecto de Núcleo de Coincidencias Básicas. Es evidente que los constituyentes del radicalismo siempre defendimos la idea de una autonomía plena, mientras que algunos sectores del justicialismo pensaban en una autonomía más restringida. Y esto se observó luego, en el debate en el seno de la Convención Constituyente, y posteriormente en el Congreso de la Nación y en la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, como así también en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Más adelante consideraremos estas leyes del Congreso, N° 24588 y 24620, que seguimos estimando inconstitucionales, no obstante la opinión de la Corte Suprema, por lo que esperamos que oportunamente se produzcan las modificaciones legislativas pertinentes, a fin de que se respete integralmente la letra y espíritu del artículo 129 de la Constitución Nacional.

En tal sentido, en los conflictos de competencia en torno a cuestiones electorales, al poder de policía de seguridad y sobre servicios públicos, entre el Gobierno Federal y el de la Ciudad Autónoma, la Corte Suprema terció siempre a favor del primero.<sup>63</sup>

Afortunadamente, en relación con el juego, mientras en el precedente “Casino Estrella de la Fortuna” se reconoció la competencia al Gobierno Federal, en el caso “Casino Buenos Aires c. Gobierno Nacional- Recurso de hecho”, fallado el 24 de noviembre de 2015, se cambió el criterio y se admitieron las competencias de poder de policía del Gobierno de la Ciudad Autónoma para controlar los casinos que funcionan en los barcos y que habían sido objeto de concesiones del Gobierno Federal.

Debemos analizar las disposiciones transitorias de la Constitución vinculadas al Estatuto Organizativo. La decimoquinta prescribió, en su primer párrafo, que “hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen” 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”. Este párrafo cumplió su objetivo, puesto que ya fue sancionado el Estatuto Organizativo.

El segundo párrafo de la disposición transitoria indicó que “el Jefe de Gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco”. Este mandato también se cumplió, aunque debe destacarse que se violó la Constitución, ya que la elección se produjo en 1996; corroborándose con este hecho la inadecuada reglamentación que se hizo de la reforma constitucional en la etapa postconstituyente, lo que resulta decisivo para alcanzar las grandes finalidades de la Ley Suprema reformada.

El tercer párrafo ordenaba que “la ley prevista en los párrafos segundo y tercero del art. 129 deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución”. Ya veremos que también se cumplió este mandato, pues el Congreso

---

63. Como en el citado caso “Gauna”, sobre la competencia para convocar a elecciones de la Legislatura; en los casos “Metrovías” y “Asociación Vecinal Manuel Belgrano”, donde la Corte Suprema no reconoció el poder de policía de la Ciudad sobre los servicios públicos nacionales. Y en “Casino Estrella de la Fortuna”, donde tampoco permitió dicho poder de policía sobre el juego a la Ciudad Autónoma.

sancionó las Leyes N° 24588 de garantías y N° 24620 de convocatoria a elecciones de representantes que debían dictar el Estatuto Organizativo, aunque debemos señalar que tampoco se cumplieron los plazos indicados por la Ley Suprema. Expresamos también que esta violación de la Constitución originó además otra situación compleja: el Jefe de Gobierno asumió sus funciones antes que se sancionase el Estatuto Organizativo y antes de la elección de los miembros del Poder Legislativo de la Ciudad.

Estos problemas fueron resueltos por la cláusula transitoria sancionada por la Convención de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires con fecha 19 de julio de 1996, que dispuso:

- 1.- Convocar a los ciudadanos electos como Jefe y Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, elegidos en los comicios del 30 de junio pasado, para que asuman sus funciones el día 6 de agosto de 1996 a la hora 11.00, en el Salón Dorado del Honorable Concejo Deliberante. En dicho acto prestarán juramento de práctica ante esta Convención.
- 2.- Los ciudadanos convocados se desempeñarán con los títulos de Jefe y Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respectivamente, hasta la sanción del Estatuto Organizativo o Constitución. Hasta ese momento, el Jefe de Gobierno ejercerá el Poder Ejecutivo de la Ciudad con las atribuciones que la Ley 19987 asignaba al antiguo intendente municipal de la Ciudad de Buenos Aires. El Vicejefe de Gobierno lo reemplazará en caso de vacancia, ausencia o impedimento y ejercerá, además, todas las funciones que el Jefe de Gobierno le delegue. Sancionado el Estatuto o Constitución, sus atribuciones se adecuarán a lo que este disponga.
- 3.- El Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en ningún caso podrá emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios y, en dicho supuesto, que no se trate de normas que regulen materias tributarias, contravencionales, electorales y del régimen de los partidos políticos. Dichas normas deberán ser ratificadas oportunamente por el órgano legislativo de la Ciudad de Buenos Aires.
- 4.- Desde el 6 de agosto de 1996 y hasta la sanción del Estatuto Organizativo o Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el texto de la Ley 19987 y la legislación vigente a esa fecha, de cualquier jerarquía,

constituirá la normativa provisional de la Ciudad, en todo cuanto sea compatible con su autonomía y con la Constitución Nacional.

El cuarto y último párrafo de esta disposición transitoria dispuso que “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 artículos 114 y 115 de esta Constitución”. Este párrafo también se ha cumplido, pero ya veremos los problemas suscitados por la Ley N° 24588 de garantías.

La disposición transitoria séptima, correspondiente al artículo 75, inciso 30, estableció: “El Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 129”.

La norma está en ejecución, pues Buenos Aires sigue siendo Capital y también se ha dictado el Estatuto Organizativo y la Ley N° 24588, de garantías, que indica las atribuciones del Poder Legislativo de la Nación al respecto, que comentaremos seguidamente.

### La Ley N° 24588 de Garantías

La Ley N° 24588, de garantías del Estado nacional mientras Buenos Aires siga siendo Capital Federal, fue sancionada el 8 de noviembre de 1995 por el Senado de la Nación, sobre la base de un proyecto presentado por el senador Antonio Cafiero y otros, que después de ser aprobado por la Cámara de Senadores, recibió modificaciones en la Cámara de Diputados y finalmente fue votado en la fecha antes indicada por la Cámara alta.

El texto de la ley fue el siguiente:

Art. 1. La presente ley garantiza los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del gobierno de la Nación.

Art. 2. Sin perjuicio de las competencias de los artículos siguientes, la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Art. 3. Continuarán bajo jurisdicción federal todos los inmuebles sitios en la Ciudad de Buenos Aires, que sirvan de asiento a los poderes de la Nación, así como cualquier otro bien de propiedad de la Nación o afectado al uso o consumo del sector público nacional.

Art. 4. El gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto Organizativo que se dicte al efecto. Su Jefe de Gobierno, sus legisladores y demás funcionarios serán elegidos o designados sin intervención del gobierno nacional.

Art. 5. La Ciudad de Buenos Aires será continuadora a todos sus efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La legislación nacional y municipal vigente en la Ciudad de Buenos Aires a la fecha de entrada en vigencia del Estatuto Organizativo, al que se refiere el artículo 129 de la Constitución Nacional, seguirá siendo aplicable, en tanto no sea derogada o modificada por las autoridades nacionales o locales, según corresponda.

Art. 6. El Estado nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes.

Art. 7. El gobierno nacional seguirá ejerciendo, en la Ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes.

La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo nacional.

La Ciudad de Buenos Aires y el Estado nacional suscribirán los convenios necesarios para que este brinde la cooperación y el auxilio que le sean requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes y disposiciones emanadas de los órganos de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad. No podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la nación.

Art. 8. La justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación.

La Ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales.

Art. 9. El Estado nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la Ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 10. El Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado nacional.

Art. 11. Los agentes públicos que presten servicios actualmente en el Estado nacional y fueren transferidos a la Ciudad de Buenos Aires conservarán el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales que les correspondan en conformidad a la legislación vigente y encuadramiento sindical y de obra social que tuvieren al momento de la transferencia.

Los agentes públicos que presten servicios actualmente en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires conservarán el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales y encuadramiento sindical y de obra social que tuvieren al momento de la constitución del gobierno autónomo.

Art. 12. La Ciudad de Buenos Aires dispondrá de los recursos financieros que determine su Estatuto Organizativo con sujeción a lo que establecen los incisos b, c, d y e del artículo 9 de la Ley N° 23548.

Art. 13. La administración presupuestaria y financiera de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por su propia legislación y su ejecución será controlada por sus organismos de auditoría y fiscalización.

Art. 14. La Ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del gobierno de la Nación.

Art. 15. Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral “Ciudad de Buenos Aires” integrada por seis senadores y seis diputados quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos la que dictará su reglamento y su estructura interna.

Dicha Comisión tendrá como misión:

a) supervisar el proceso de coordinación que se lleve adelante entre el Poder Ejecutivo nacional y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



conforme a las disposiciones de esta ley, debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre la marcha de dicho proceso;

b) formular las observaciones, propuestas, recomendaciones y opiniones que estime pertinentes.

Para cumplir su cometido, la citada Comisión deberá ser informada, a su requerimiento, de toda circunstancia que se produzca en el desarrollo de los procedimientos relativos a la presente ley, remitiéndose con la información la documentación respaldatoria correspondiente.

Art. 16. El Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires dispondrá la fecha a partir de la cual quedará derogada la Ley N° 19987 y sus modificatorias, así como toda norma que se oponga a la presente y al régimen de autonomía para la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 17. Comuníquese, etc.

En el extenso debate producido, se destacaron en el Senado las exposiciones de los senadores Snopek, Cafiero, Alasino y Menem que fundamentaron la posición de la mayoría, y de los senadores De la Rúa, Villarroel y Solari Yrigoyen, que lo hicieron por la minoría.<sup>64</sup>

En la Cámara de Diputados de la Nación debemos mencionar las intervenciones de los diputados Arias, Argüello y Bullrich por la mayoría, y de los diputados Olivera, Fernández Meijide, Polino, Mathov, Gauna, Natale y del autor por la minoría.<sup>65</sup>

Nosotros sostuvimos la inconstitucionalidad de los artículos 2, 7, 8 y 10 del proyecto que se debatía, luego sancionado como ley.

En la sesión del 20 y 21 de septiembre de 1995, en la Cámara de Diputados de la Nación, sostuvimos:

Los artículos 2, 7, 8 y 10 de este Proyecto de ley constituyen otra flagrante violación de la Constitución, como ya lo señalara mi colega de bancada el señor diputado Olivera. ¿Cómo es posible que no le reconozcamos a la Ciudad de Buenos Aires facultades en materia de ejercicio de poder de policía? ¿Cómo es posible que no se pueda gobernar la policía de seguridad? ¿Qué fundamento constitucional, qué razonabilidad política, jurídica y económica existe para que siga actuando aquí la Policía Federal?

64. Ver el *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, correspondiente a las sesiones de los días 13 y 19 de julio, y 1 y 8 de noviembre de 1995.

65. Ver el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, correspondiente a las sesiones de los días 20, 21 y 28 de septiembre, y 4, 18 y 25 de octubre de 1995.

¿Qué razonabilidad, qué constitucionalidad existe para esta curiosísima interpretación del artículo 129 de la Constitución en el artículo 8 del Proyecto? ¿Cómo es posible que algunos quieran aducir el inciso 12 del artículo 75 para afirmar que aquí no puede haber jurisdicción en materia civil o penal?[...] ¿Acaso a fines del siglo XX vamos a creer que un juez de provincia no puede tener la capacidad de juzgar en materia civil o penal, o vamos a considerar que los jueces de la Ciudad de Buenos Aires con un *status* especial no van a tener la probidad, la jerarquía y la capacidad de resolver en estas materias? ¿Sólo se les reconocerá la posibilidad de resolver en materia de vecindad, contravencional, de faltas, contencioso-administrativo o en materia tributaria local? [...] Quisiera saber cuál es la razonabilidad por la que se transfiere a la Ciudad de Buenos Aires el Registro de la Propiedad Inmueble y no ocurre lo propio con la Inspección General de Justicia.

Ya en el debate en particular, en la sesión del 18 de octubre, expresamos:

De alguna manera, varios legisladores pensaron que el artículo 129 de la Constitución tenía que ser reglamentado por el Congreso, y que los principios de la organización definitiva de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires tenían que surgir de esta ley. Me opongo terminantemente a esta forma de interpretar la Constitución. La interpretación del artículo 129 es absolutamente clara. Hemos dicho, tanto en el debate en general como en un momento anterior de esta consideración en particular, que hay cuatro órdenes de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires. Sostenemos que hay una autonomía superior a las autonomías municipales porque no otra cosa significa la jurisdicción de tipo judicial que indudablemente emerge no sólo del artículo 129 sino también de la disposición transitoria decimoquinta que hace referencia al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento, previstos en los artículos 114 y 115 del texto constitucional. [...] Si la ley es clara y distingue, nosotros no podemos ni debemos dejar de distinguir. Este es un principio elemental de la hermenéutica jurídica. La Constitución, que es la que ha consagrado el *status* especial para la Ciudad de Buenos Aires, ha indicado cómo es este tipo de autonomía, pero resulta que este Proyecto de ley se está alejando de la letra y el espíritu de la norma constitucional. Esto ya ocurrió en el artículo 7 que priva a la Ciudad de Buenos Aires de la posibilidad de tener su propia policía. La idea de autonomía limitada

se repite en este artículo 8 a través del no reconocimiento de ciertas facultades judiciales fundamentales, como lo dijo con toda elocuencia el señor diputado Gauna. ¿Por qué la Ciudad de Buenos Aires no va a tener justicia electoral, civil, comercial, penal o laboral? No existe ningún argumento, para fundamentar este artículo que, evidentemente, apunta a un tipo de autonomía limitada, que en modo alguno emerge –insisto– de la Constitución Nacional. Es cierto que se lesiona al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que no va a poder gozar integralmente de su autonomía. Permítaseme tener una leve discrepancia con mi querido correligionario, el señor diputado Mathov; no sólo se lesiona al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, sino también al del interior del país. No entendemos cuál es la razón en virtud de la cual los hombres de las provincias vamos a tener que pagar la justicia nacional o federal en materia electoral, civil, comercial, penal o laboral. ¿Cuál es la razón por la que el federalismo de la Argentina va a seguir sufriendo?

Y antes, también en el debate en particular, en la sesión del día 4 de octubre, dijimos, en relación con el artículo 2 del Proyecto:

En el artículo 2 se comete un grueso error de carácter constitucional. Es más: se altera uno de los principios fundamentales del Derecho Público argentino. Posiblemente, la delimitación de competencias sea el tema más complejo que se presente a un Estado federal. En el Derecho comparado se conocen tres sistemas para delimitar las competencias de los gobiernos estatales o provinciales. Uno de ellos lo adopta la Argentina, y consiste en que las provincias conservan las facultades no delegadas al gobierno federal, junto con las que ellas mismas se han reservado. El segundo sistema se basa en que las facultades no enumeradas corresponden al gobierno federal. Finalmente, una tercera variante radica en expresar taxativamente cuáles son las facultades tanto del gobierno federal como de los gobiernos provinciales. La Argentina –luego de las cruentas luchas entre unitarios y federales– resolvió esta cuestión en el viejo artículo 104, que en opinión del maestro Joaquín V. González importa resumir el derecho histórico de los argentinos. En virtud de esta norma –así lo han reconocido la doctrina y los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación–, las facultades no delegadas expresamente corresponden a las provincias. Por el contrario, el gobierno federal tiene facultades delegadas en forma expresa, que determinan, por ejemplo, las competencias de los

poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Nación. También puede existir una delegación implícita, como la correspondiente a las facultades que tiene el Congreso de la Nación, pero no hay ninguna duda que las facultades que no sean delegadas en forma expresa o implícita corresponden a las provincias. Este es un principio absolutamente cardinal en el Derecho público argentino. Por eso resulta un grueso error de naturaleza constitucional la curiosa redacción del artículo 2 del dictamen de la mayoría, donde a un gobierno con facultades limitadas —expresa o implícitamente delegadas, como es el gobierno de la Nación— se le reconoce este tipo de competencias, que sólo corresponden a los gobiernos provinciales.

Como ya lo vimos, la Convención de la Ciudad de Buenos Aires ha sostenido la inconstitucionalidad de esta Ley de Garantías y solicitado la modificación de dicho instrumento legal. Asimismo, en el Estatuto Organizativo, se hace referencia a las distintas materias de traídas de la competencia de la Ciudad por la Ley N° 24588, como, v. gr., la disposición transitoria decimotercera que faculta al Gobierno de la Ciudad a convenir con el Gobierno Federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad, de cualquier instancia, sean transferidos al Poder Judicial de la Ciudad, conservando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces.<sup>66</sup>

### **La restricción de la autonomía producida por las Leyes N° 24588 y 24620 y la necesidad de modificación de la primera de ellas**

No obstante la claridad y alcance de las facultades reconocidas a la Ciudad Autónoma por el artículo 129, al reglamentarlo por medio de las Leyes N° 24588 (de garantías del Estado nacional) y 24620 (de convocatoria a elecciones), el Congreso de la Nación restringió profundamente dicha autonomía plena.

Deteniéndonos nuevamente en la primera de las leyes mencionadas, indicamos que se estableció, en el artículo 2, que las facultades

---

66. Este proceso comenzó durante la presidencia de Carlos Menem, al constituirse una Comisión que analizó la transferencia de la justicia nacional a la Ciudad, más allá de algunas objeciones planteadas en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación.

“conservadas” o “residuales” correspondían al Gobierno Federal y no a la Ciudad Autónoma; en el artículo 7, que “la Policía Federal Argentina continuará ejerciendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo nacional”; en el artículo 8: “La justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. La Ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravenacional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales”; y en el artículo 10: “El Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado nacional.”

No obstante la flagrante contradicción de esta legislación con la Ley Suprema, la primera mantuvo su vigencia hasta ahora, con la sola modificación que más adelante mencionaremos.

Sin embargo, se suscribieron dos Convenios entre el Gobierno Federal y la Ciudad Autónoma a los fines de la “Transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma”, con fechas 7 de diciembre de 2000 y 1° de junio de 2004.

En el primero, suscripto por el presidente De la Rúa y el Jefe de Gobierno Ibarra, se transfería para su juzgamiento el problema de la tenencia de armas de uso civil, su suministro indebido y su portación en la vía pública. Dicho convenio fue aprobado por Ley de la Legislatura porteña N° 597, sancionada con fecha 31 de mayo de 2001 y por Ley del Congreso de la Nación N° 25752, sancionada con fecha 2 de julio de 2003 y promulgada tácitamente el 25 de julio de dicho año.

En dicho Convenio se declaró que

... Más allá del debate doctrinario sobre el “status” de la Ciudad, en cuanto a su identificación con las provincias, resulta claro que el “desideratum” de la norma constitucional es concluir en una autonomía jurisdiccional plena, en los mismos términos que gozan las provincias.

El segundo Convenio, suscripto por el presidente Kirchner y el mismo Jefe de Gobierno, se refería a la transferencia del juzgamiento de los siguientes delitos: lesiones en riña, abandono de

personas, omisión de auxilio, exhibiciones obscenas, matrimonios ilegales, amenazas, violación de domicilio, usurpación, daños, ejercicio ilegal de la medicina y los tipificados en las Leyes N° 13944, 14346 y el artículo 3 de la Ley N° 23592.

Dicho Convenio fue aprobado por la Ley N° 2257 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma, sancionada con fecha 14 de diciembre de 2006 y promulgada el 16 de enero de 2007. Posteriormente, recibió aprobación del Congreso a través de la Ley N° 26357, sancionada el 28 de febrero de 2008, con notable demora, que originara distintos problemas judiciales.

En este Convenio se declaró:

La reforma constitucional del año 1994 consagró la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 129 de la Constitución Nacional), contribuyendo, de ese modo, al fortalecimiento del sistema federal argentino. En ese marco constitucional, se ha iniciado un traspaso de competencias ordinarias al ámbito local con la aprobación del Convenio suscripto el 7 de diciembre de 2000 entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado por Ley Nacional N° 25752 y Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 597, respectivamente. Las atribuciones para convenir la transferencia ordenada de competencias, a su vez, resultan del artículo 129 de la Constitución Nacional, del artículo 6 de la Ley N° 24588, y de la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Más recientemente, con fecha 7 de septiembre de 2011, se sancionó la Ley N° 26702, modificatoria del Código de Procedimientos Penales de la Nación, que efectuó otra transferencia de competencias para investigar y juzgar delitos y contravenciones cometidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La mera comprobación de las fechas nos indica la exasperante lentitud en el proceso de transferencia de competencias judiciales que corresponde ejercer por mandato de la Constitución Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, nos demuestra que la vía alternativa de los convenios no es la adecuada para este problema de enorme importancia.

El pasado 19 de enero el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron cuatro Convenios para la Transferencia Progresiva de la Justicia Nacional Ordinaria Penal y de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, así como del Registro de la Propiedad Inmueble y de la Inspección General de Justicia en todas las materias no federales, a la Ciudad de Buenos Aires.

Los fundamentos de dichos Convenios Interjurisdiccionales son de una gran calidad y precisión en materia constitucional y federal, ya que se hacen adecuadas referencias a los artículos 129 de la Ley Suprema de la Nación y a las normas correlativas de la Constitución de la Ciudad, además de fortalecer el federalismo.

Se ha tratado de un paso decisivo en el cumplimiento del proyecto federal de la Constitución, modernizado y reafirmado en la última reforma constitucional.

A las modificaciones ya producidas por la Ley N° 24588, se ha sumado últimamente la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Corrales” y “Nisman”, en relación específica al carácter transitorio de la llamada Justicia Nacional.

Reitero en consecuencia que dicha Justicia no fue, no es y no será jamás parte de la Justicia Federal, que fue creada para esa materia, completamente distinta de la Justicia Ordinaria, que es de competencia de los Gobiernos de Provincia y de la Ciudad Autónoma, como resulta evidente e incontestable.

Por otra parte, con relación a la Policía Federal, es esencial que la Ciudad asuma plenamente las responsabilidades de su autonomía y que el presupuesto de la federación deje de soportar gastos que le corresponden a dicha entidad.

Pensar que a más de veintidós años de la reforma constitucional de 1994, el Distrito Federal de México se ha transformado en la Ciudad de México y acaba de sancionar su propia Constitución, siguiendo nuestro diseño federal, de especial relevancia en el derecho comparado. Y de manera sorprendente aquí se escuchan voces que tratan de impedir esa autonomía plena de la Ciudad, consa-

grada para profundizar nuestro gran proyecto político, que es la democracia republicana y federal.

Debemos expresar que más allá de las buenas intenciones perseguidas por estos convenios, la solución correcta e integral de esta importante cuestión no es otra que la de cumplir el mandato de la Constitución Nacional y transferir toda la llamada Justicia Ordinaria o Nacional de la Capital a la Ciudad Autónoma, a través de la modificación de la Ley N° 24588.

Actualmente, están a cargo del Poder Judicial Federal 893 jueces y camaristas federales, de los cuales 628 prestan servicios en la Ciudad de Buenos Aires y sólo 265 en el resto del país. Y esta desproporción se explica porque no se ha producido la transferencia de aquella Justicia Ordinaria –que por cierto no es federal– y que está integrada por más de 500 magistrados.

Esto significa otra grave lesión al federalismo argentino, ya que toda la ciudadanía de la Nación contribuye por estas funciones que corresponden a la Ciudad. Y lo propio ocurre con la Policía Federal y las reparticiones antes mencionadas del artículo 10.

Aquí se demuestra una vez más el grave incumplimiento de la Ley Suprema que padecemos, como expresión de nuestra deficiente cultura constitucional. Y por eso nos preguntamos: ¿Hasta cuándo soportaremos una autonomía restringida y mutilada de la Ciudad de Buenos Aires? ¿Cuándo comenzaremos a cumplir en su integridad la Constitución, que es la Ley Suprema y pacto fundamental de los argentinos?

Insistimos que, bajo nuestro punto de vista, la Ley de Garantías sólo puede tener por objeto aquellos aspectos vinculados con el asiento de los poderes federales en la Ciudad de Buenos Aires, mientras siga siendo la Capital. La reforma constitucional acabó con la jefatura local del Presidente, y el Congreso continúa como legislatura local, pero sólo en el estrecho margen que resulta de las atribuciones ahora correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires –según el artículo 129 de la Constitución y la disposición transitoria séptima– y que están explicitadas en el Estatuto Organizativo.



Como consecuencia de lo señalado sobre las restricciones inconstitucionales a la autonomía plena, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26288, con fecha 22 de agosto de 2007, promulgada el 6 de septiembre de ese año, que dispuso una modificación al artículo 7 de la Ley N° 24588, a los fines de reconocer a la Ciudad Autónoma el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad.

El texto de la ley establece:

Art. 1: Sustitúyese el texto del artículo 7 de la Ley N° 24588 por el siguiente: “Art. 7: El gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno Nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior”.

Art. 2: Cláusula Transitoria Única: Definidas por el Gobierno Nacional las estructuras necesarias para garantizar sus competencias federales, celebrará con la Ciudad de Buenos Aires los convenios necesarios para hacer efectivo lo establecido en el artículo 1 de la presente Ley, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley N° 24588.

“Art. 3: Comuníquese al Poder Ejecutivo”.

Consideramos un avance la sanción de esta norma –en la línea de pensamiento que venimos sosteniendo–, ya que removió uno de los obstáculos para el ejercicio de la plena autonomía, como es el ejercicio de las facultades y competencias en torno a la seguridad. Recién en 2016, como consecuencia de la elección de nuevas autoridades en 2015 en el Gobierno Federal y en el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se pudo lograr el Convenio de transferencia de 19.000 policías federales que prestaban servicios en la Ciudad.

Por otra parte, también insistimos en la modificación de la Ley N° 24588 en sus artículos 2, 8 y 10 como antes lo analizamos, para asegurar la autonomía plena de la Ciudad Autónoma, en cumplimiento del artículo 129 de la Ley Suprema.

Creemos que este es el momento político e institucional adecuado para avanzar en el cumplimiento de la Constitución Nacional y lograr la autonomía plena de la Ciudad, con el traspaso completo y de inmediato de toda la ex Justicia Nacional, además de los Registros de la Propiedad y de la Inspección General de Justicia.

Asimismo, reiteramos nuestra convicción sobre la imperiosa necesidad de comenzar cuanto antes el debate para la sanción de la nueva ley convenio de coparticipación impositiva, que es el marco donde se deben analizar estas cuestiones, esenciales para el federalismo fiscal argentino y para el cumplimiento del gran proyecto federal de la Constitución Nacional.

### La Ley N° 24620

La Ley N° 24620, de convocatoria a la elección del Jefe y Vicejefe de Gobierno y de sesenta representantes para el dictado del Estatuto Organizativo, fue sancionada el 21 de diciembre de 1995.

Su texto fue el siguiente:

Art. 1.- Convócase a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires a la elección de un Jefe y Vicejefe de Gobierno y de sesenta representantes que dictarán el Estatuto Organizativo de sus instituciones previsto por el artículo 129 de la Constitución Nacional.

El Poder Ejecutivo nacional realizará la convocatoria y el acto electoral antes del 30 de junio de 1996.

Art. 2.- El Poder Ejecutivo nacional convocará asimismo a la elección de sesenta miembros del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires, conforme a las disposiciones del Código Electoral Nacional y una vez que los representantes hayan dictado el Estatuto Organizativo a que hace referencia el artículo 1.

Art. 3.- Los representantes y los miembros del Poder Legislativo serán elegidos directamente por los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, conformando a este efecto un distrito único y con arreglo al sistema de representación proporcional D'Hondt, conforme a la ley vigente en la materia para la elección de diputados nacionales.

El Jefe de Gobierno y Vicejefe de Gobierno serán elegidos en forma directa por el pueblo, por la lista completa y a simple pluralidad de sufragios considerándose a ese efecto a la Ciudad como distrito único.

Art. 4.- A los fines de la presente ley la elección se regirá por las disposiciones del Código Electoral Nacional, utilizándose el padrón electoral nacional empleado para la elección del 8 de octubre de 1995.

Art. 5.- Para ser Jefe de Gobierno, Vicejefe de Gobierno, representante y miembro del Poder Legislativo se requieren las mismas condiciones que para ser diputado nacional. El cargo de representante es incompatible únicamente con el de miembro del Poder Judicial de la Nación.

Art. 6.- Los representantes gozarán de todos los derechos, prerrogativas e inmunidades inherentes a los diputados de la Nación y no tendrán compensación económica. Podrán sin embargo hacer uso de licencia con goce de sueldo en sus lugares de trabajo y mientras duren en sus funciones.

Art. 7.- La asamblea de representantes iniciará su labor dentro de los veinte días corridos de realizada la elección de los representantes y finalizará su cometido en el plazo de cuarenta y cinco días; pudiendo el cuerpo en caso de necesidad prorrogar su mandato por treinta días. Serán nulas de nulidad absoluta todas las normas que la asamblea de representantes dicte con posterioridad a dicho término.

Art. 8.- La asamblea de representantes deberá crear todos los órganos de gobierno necesarios para ejercer las funciones administrativas, jurisdiccionales y legislativas en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la autonomía establecida en el artículo 129 de la Constitución Nacional, y sin afectar lo dispuesto por la ley que garantiza los intereses del Estado nacional mientras sea capital de la República, siendo nulo y de nulidad absoluta todo aquello que sancione la asamblea que implique una derogación o modificación de disposiciones constitucionales, de la ley de garantías antes referida o de la presente ley.

Art. 9.- La asamblea de representantes será juez último de la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros y se regirá por el reglamento interno con que se rigió la Asamblea Constituyente de 1994, sin perjuicio de la facultad de la asamblea de modificarlo.

Art. 10.- La asamblea de representantes desarrollará sus sesiones en el Centro Cultural General San Martín de la Ciudad de Buenos Aires o en el lugar que la misma determine.

Art. 11.- Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a realizar los gastos necesarios que demande la ejecución de esta ley. También se lo faculta a efectuar las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que resulten necesarias a este fin.

Art. 12.- Incorpórase como cláusula transitoria de la ley 19.987 la siguiente: “Hasta el momento en que finalice su cometido la asamblea de representantes y asuman las nuevas autoridades electas, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires continuará en sus funciones, sin menoscabo de sus atribuciones, compuesto sólo por los concejales electos del 3 de octubre de 1993.

Al solo efecto del cómputo del quórum y mayorías previstas en esta ley el número de miembros será considerado de treinta”.

Art. 13.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Si bien la ley ya se ha cumplido, puesto que se celebraron las elecciones el 30 de junio de 1996, eligiéndose al Jefe y Vicejefe de Gobierno y a los convencionales que ya sancionaron el Estatuto Organizativo en los plazos fijados, estimamos pertinente realizar algunas consideraciones.

En efecto, también pensamos que fueron inconstitucionales los artículos 2, 3 y 8 de dicho instrumento legal. El artículo 2 estableció que era el Poder Ejecutivo de la Nación quien debía convocar a la elección de sesenta miembros del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires, y en consecuencia efectuamos una doble objeción: 1) no debió ser el Poder Ejecutivo de la Nación, sino las autoridades locales quienes efectuasen la convocatoria, en virtud de sus atribuciones indiscutibles en materia electoral; y 2) no debió fijarse el número de miembros del Poder Legislativo de la Ciudad, por cuanto esa atribución correspondía a la Convención de Representantes de la Ciudad de Buenos Aires, en razón de su autonomía consagrada por el artículo 129 de la Constitución Nacional.

El artículo 3 dispuso la forma de elección de los miembros del Poder Legislativo, y esto también constituyó un avasallamiento de las facultades de la Convención, y por último, el artículo 8 pretendió subordinar la Convención a las dos leyes sancionadas por el Congreso: la N° 24588 y la presente, cuando para nosotros la gradación jerárquica de las normas importa el acatamiento a la Constitución y a las leyes que en su consecuencia se dicten, según ordena el artículo 31 de la Ley Suprema. Pero en este caso hemos dicho que ambas leyes no han respetado ni los plazos, ni la letra, ni el espíritu de la reforma constitucional de 1994.

Este fue el criterio también sostenido por la Convención de Representantes, que en el Estatuto Organizativo ha reivindicado las atribuciones correspondientes, en virtud de la autonomía reconocida a la Ciudad de Buenos Aires. En tal sentido, la cláusula transitoria novena dispuso que el Jefe de Gobierno debía convocar a elecciones de diputados, a realizarse antes del 31 de marzo de 1997. No obstante esta clara fundamentación de los alcances de la autonomía plena de la Ciudad, reiteramos que la Corte Suprema de Justicia en el ya citado caso “Gauna” de 1997, falló a favor de las competencias del Gobierno Federal en este conflicto de competencias electorales, basándose en la constitucionalidad de las Leyes N° 24588 y N° 24620.

### **El Jefe de Gobierno**

La Constitución Nacional, en el artículo 129, ha instituido la jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con carácter electivo popular, dentro del régimen de gobierno autónomo.

Los constituyentes consignaron esta denominación para distinguir a la Ciudad de Buenos Aires de las provincias y los municipios, conforme a la especial naturaleza de este nuevo nivel de gobierno.

El Jefe de Gobierno no es un Intendente municipal, ni un Gobernador de provincia: aunque un análisis de sus atribuciones conforme al Estatuto Organizativo ya sancionado lo acerca más a este último. Asimismo, dicho instrumento, en el artículo 95, otorga al titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad el título de Jefe de Gobierno o de Gobernador.

La Ley N° 24620, en cumplimiento del artículo 129 de la Constitución, convocó no sólo a la elección de un Jefe de Gobierno, sino también de un Vicejefe de Gobierno, que no estaba instituido por la norma constitucional. Esta circunstancia, que muestra nuevamente el activismo reglamentarista del Congreso, al invadir atribuciones de la Convención, sin embargo ha sido ratificado, pues el Estatuto Organizativo también ha reglamentado sus atribuciones en el artículo 99. Pensamos que el Vicejefe de Gobierno debe cumplir un rol muy importante como nexo entre los dos departamentos de Go-

bierno: el Ejecutivo y el Legislativo, además de ser el reemplazante transitorio o definitivo del Jefe de Gobierno.

### Facultades propias de legislación

El artículo 129 de la Constitución, también dentro del régimen de gobierno autónomo, comprende las “facultades propias de legislación” de la Ciudad de Buenos Aires.

Es indiscutible esta facultad legislativa de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que corresponde considerar su alcance, tanto en sus diversas etapas como en las materias comprendidas.

La Constitución previó tres etapas, según lo ha indicado Bidart Campos:<sup>67</sup>

- a. La primera, según la disposición transitoria decimoquinta, cuando el Congreso seguía ejerciendo sobre su territorio la legislación exclusiva en los mismos términos anteriores, hasta que se hubieren constituido las nuevas instituciones de la Ciudad. Dicha etapa ya concluyó con la sanción del Estatuto Organizativo.
- b. La segunda, que comprende el período mientras Buenos Aires siga siendo la Capital de la Nación. Esta situación actual está prescrita por el artículo 129, que hace referencia a la Ley de garantías del Estado federal mientras la Ciudad sea capital y a las disposiciones transitorias séptima y decimoquinta, que ya hemos analizado al referirnos al Estatuto Organizativo.
- c. La tercera, para el caso de que la Ciudad de Buenos Aires deje de ser la capital. Para este supuesto compartimos la opinión del gran constitucionalista, de Vanossi y de Quiroga Lavié, en el sentido de que el *status* autonómico de la Ciudad ya no depende de la capitalidad y, en consecuencia, continuaría ejerciendo sus atribuciones legislativas, sin las limitaciones que derivan de la coincidencia entre la Ciudad y la Capital Federal.

Con respecto a las materias comprendidas por las facultades propias de legislación de la Ciudad de Buenos Aires, reiteramos que la Constitución, en su artículo 129, ha establecido que en el

---

67. Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, pp. 542-3.

Estatuto Organizativo se regularán estas cuestiones, según el “régimen de gobierno autónomo” consagrado, aunque mientras la Ciudad sea capital, una ley del Congreso debe garantizar los intereses del Estado nacional. Ya estudiamos anteriormente estas cuestiones, adonde remitimos.

Insistimos en que las facultades legislativas de la Ciudad deben ser tan amplias como para satisfacer la finalidad de bien común de dicha sociedad local, mientras que la facultad congresional debe alcanzar solamente a garantizar el adecuado funcionamiento, sedes y bienes del Gobierno Federal, mientras la Ciudad sea capital. Por ello, recordamos nuestra opinión acerca de la inconstitucionalidad de las Leyes N° 24588 y 24620, como así también las resoluciones de la Convención de la Ciudad tendientes a la modificación de ellas, para el más pleno ejercicio de las facultades legislativas autonómicas, reconocidas en la Ley Suprema.

Al Estado de la Ciudad de Buenos Aires le corresponden todas las facultades que antes ejercía la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Pero además hay que sumar las que se agregan por la especial naturaleza de este nuevo nivel de gobierno. En este sentido, ha escrito Jorge de la Rúa:<sup>68</sup>

A modo de ejemplo y sin intentar agotar la enumeración, dado el carácter indefinido de las atribuciones conservadas por los Estados Miembros, en el marco de sus competencias le corresponde a la Ciudad de Buenos Aires: dictar un estatuto organizativo de sus instituciones, bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria (arts. 5, 122, 123 y 129); elegir en forma directa a su Jefe de Gobierno, así como a los legisladores y demás funcionarios locales, sin intervención del Gobierno Federal (arts. 122 y 129); legislar en todas aquellas materias no delegadas por las provincias en el Gobierno Federal (arts. 75, 121 y 129), asegurar la administración de justicia, ejerciendo las facultades jurisdiccionales no atribuidas por los artículos 116 y 117 al Gobierno Federal (arts. 5, 75, inc.12, 121, 129 y disposición transitoria respectiva); ejercer el poder de policía, así como los poderes fiscales conservados, en igualdad de condiciones

---

68. De la Rúa, Jorge, *op. cit.*, p. 2.

que los restantes Estados autónomos que conforman la federación (arts. 75 y 121); celebrar tratados parciales con las provincias, en la forma y con los límites establecidos en el artículo 125; ejercer las competencias concurrentes establecidas por los artículos 75, inciso 18, y 125.

Un somero análisis del Estatuto Organizativo o Constitución de la Ciudad Autónoma sancionada confirma nuestra opinión sobre las materias comprendidas. En efecto, obsérvense particularmente los artículos 80, 81, 82 y 83 sobre atribuciones del Poder Legislativo, a cargo de la Legislatura de la Ciudad; los artículos 102, 103, 104 y 105, sobre atribuciones y deberes del Jefe de Gobierno; los artículos 113 y 114, sobre competencia del Tribunal Superior de Justicia, y el artículo 116, sobre atribuciones del Consejo de la Magistratura.

### Facultades propias de jurisdicción

El artículo 129 de la Constitución también incluyó en el régimen de gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires las facultades propias de “jurisdicción”.

Esta palabra es de origen latino y significa *decir el derecho*. La doctrina y la jurisprudencia han distinguido la jurisdicción “judicial” y la “administrativa”, admitiéndose el ejercicio de esta última por los gobiernos locales y, en especial, por los tribunales municipales de faltas.<sup>69</sup>

Pero en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como lo dijimos en la Convención Constituyente de 1994, no cabe dudar de que se trate de jurisdicción “judicial”, según la intergiversable redacción del artículo 129 y disposición transitoria decimoquinta.

Hemos dicho que este es uno de los rasgos que distingue claramente la naturaleza de la Ciudad de Buenos Aires con respecto a los municipios, como así también que la Ley N° 24588 no se adecua

---

69. Ver nuestras obras *Derecho Municipal. Parte General, op. cit.*, Cap. XI, Organización de la justicia de faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y “Temas de Derecho Municipal mendocino” (Estudio sobre la factibilidad del establecimiento de un régimen uniforme en materia de justicia municipal de faltas y ordenamiento de la legislación municipal en el área metropolitana de Mendoza), editado por la Municipalidad de Mendoza, en 1988, p. 49 y ss., donde analizamos esta importante cuestión con las opiniones favorables de Germán Bidart Campos y Miguel S. Marienhoff, entre otros, además de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.



a la Ley Suprema, por haber introducido distinciones inexistentes sobre el alcance de la jurisdicción judicial.

En razón de brevedad, remitimos al estudio efectuado anteriormente sobre el Estatuto Organizativo.

Dicho Estatuto ha organizado el Poder Judicial de la Ciudad, con su Tribunal Superior de Justicia, Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento y Ministerio Público. Las materias comprendidas son las indicadas por la Ley N° 24588, pero ya adelantamos que en la disposición transitoria decimotercera se faculta al Jefe de Gobierno de la Ciudad a convenir con el Gobierno Federal el traspaso de la actual Justicia Nacional de la Capital.

En consecuencia, en la actualidad existe en la Ciudad un triple Poder Judicial, como acertadamente señaló Bidart Campos:<sup>70</sup> el “federal”, el antes llamado “nacional” y el propiamente “local”.

### Facultades de administración

Finalmente, también el régimen de gobierno autónomo de la Ciudad comprende las facultades de administración.

---

70. Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, p. 544. Sobre la cuestión de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires, ver el interesante trabajo de Rafael Bielsa y Eduardo R. Graña, “Los futuros jueces de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, 03/02/1995, donde se analiza la evolución histórica de la justicia de la Capital, las antiguas polémicas sobre la justicia federal y la nacional, etc. Los autores, junto a otros como Spota, Cassagne, Creo Bay, etc., avalan este diseño de Poder Judicial triple, con la inclusión (más allá del debate sobre la diferencia entre los jueces federales y nacionales) de la justicia sobre causas de Derecho común como del gobierno federal, dejando sólo al Poder Judicial local los otros fueros indicados por la Ley N° 24588: vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativo y tributario local. Nosotros insistimos en la manifiesta inconstitucionalidad de dicho instrumento legal, ya que la Ley Suprema, en el art. 129 y en la disposición transitoria decimoquinta, ha otorgado a la Ciudad de Buenos Aires una jurisdicción judicial sin efectuar disquisición alguna al respecto. Por ello, sólo deberían existir los jueces federales por razón de las personas, materias o lugares y los jueces del Estado de la Ciudad de Buenos Aires en los fueros actualmente indicados más los ahora correspondientes a la justicia nacional, que aplican el Derecho común. De más está decir que dicho traspaso deberá realizarse con el debido respeto de las condiciones establecidas por la doctrina y jurisprudencia hacia los actuales magistrados y funcionarios de la justicia nacional. La cláusula transitoria decimotercera del Estatuto dice, al respecto, que dichos jueces deberán conservar su inamovilidad y jerarquía.

Sobre este tema sostuvimos que “gobierno” importa “legislación”, “jurisdicción” y “administración”; así como a la distinción entre “política” y “administración”.<sup>71</sup> En este sentido, recordamos nuevamente a Deming:

En esto consiste el aspecto político: conducta de gobierno... En esto consiste el aspecto administrativo –de negocio–: acción de gobierno. Es decir que en el aspecto administrativo encontraremos modalidades de gestión, realizaciones técnicas encaminadas a lograr la efectividad de los servicios públicos, desarrolladas por un sistema jurídico y profesional adecuado; mientras que la política se inspirará en las razones de “conveniencia” que hacen deseable cualquier actividad pública en determinado momento, lugar y circunstancias.

Aunque este autor, siguiendo a Jèze, sostenía que es imposible dividir estos conceptos, pues están íntimamente entrelazados.

En consecuencia, resultan incuestionables las facultades de administración correspondientes al nuevo nivel de gobierno instituido en la Ley Suprema de la Nación. Dichas facultades competen, según el Estatuto Organizativo, a los distintos departamentos de Gobierno, pero especialmente al Jefe de Gobierno, que es el Jefe de la Administración, según lo dispuesto por el artículo 102.

### La representación de la Ciudad en el Congreso de la Nación

La Constitución Nacional, en los artículos 44, 45 y 54, dispone la representación de la Ciudad de Buenos Aires ante las Cámaras de Diputados y de Senadores de la Nación. Tal como lo sostuvimos anteriormente, el constituyente ha distinguido con claridad a la Ciudad de Buenos Aires de la Capital Federal, reconociendo la participación de la nueva entidad institucional y de su pueblo en ambas Cámaras. En cambio, tal como lo admite el artículo 45, en caso de traslado de la capital a otra ciudad, a su pueblo le corresponderá su representación en la Cámara de Diputados, pero no existirá representación en el Senado de la Nación.

No cabe dudar de que esta representación legislativa de la Ciudad, idéntica a la de las provincias, es otra consecuencia de la

---

71. En nuestra obra *Derecho Municipal*, *op. cit.*, párrafo 344.

naturaleza de ciudad-Estado, como nuevo integrante de nuestra sociedad federal, resuelta por la Convención Constituyente de Santa Fe y Paraná de 1994.

La disposición transitoria cuarta, referida a la elección de senadores nacionales, entre 1995 y 2001 –en que se estableció la elección directa– prescribió con respecto a la Ciudad de Buenos Aires, que en 1995 la elección fuera por el cuerpo electoral, y que en 1998, el senador nacional sea designado por el órgano legislativo de la Ciudad.

### La coparticipación impositiva

El artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional, al instituir el sistema de la ley-convenio de coparticipación impositiva, expresa que la base de acuerdos debe darse entre la Nación y las provincias; no incluye, en esta primera instancia, a la Ciudad de Buenos Aires. Pero su participación es indiscutible, a lo largo de este proceso de sanción de tan importante instrumento para el futuro del federalismo argentino, por cuanto el párrafo siguiente de la norma mencionada, destinado a la distribución de la coparticipación, tanto primaria como secundaria, nombra expresamente a la Ciudad.

Asimismo, al prescribirse que el Senado es la Cámara de origen de la ley-convenio, no debe olvidarse que también allí existe la representación de la Ciudad, como en la Cámara de Diputados, que posteriormente interviene para la sanción pertinente.

Además, la norma constitucional que comentamos exige la aprobación posterior por parte de las provincias, o sea de sus respectivas legislaturas. Y esta prescripción también debe alcanzar a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, como lo ha previsto su Constitución, en el artículo 80, inciso 15, que expresa: “La Legislatura de la Ciudad: [...] 15. Aprueba la Ley Convenio a la que se refiere el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional”.

El inciso constitucional que estudiamos vuelve a mencionar a la Ciudad de Buenos Aires cuando trata las transferencias de competencias, servicios o funciones a las provincias o a la Ciudad, y cuando dispone la representación de las provincias y la Ciudad en el organismo fiscal federal.

De todas maneras, atribuimos esa falta de igualdad entre las provincias y la Ciudad, en el momento inicial del debate sobre la

coparticipación, a la desconfianza que primó en la mayoría de la Convención sobre el significado económico de las limitaciones que pudieren corresponder a las provincias por la participación de la Ciudad, y que se vincula con la compleja relación entre Buenos Aires y el resto del país a lo largo de la historia.

No obstante, consideramos que ello no será óbice para alcanzar un régimen de coparticipación justo y equitativo, como lo prescribe la Constitución, que permita cumplir el proyecto federal en el siglo XXI, para una Argentina mejor desarrollada y equilibrada.

Por eso se puede comprender el reclamo efectuado por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su cláusula transitoria tercera, que expresa: “La Ciudad de Buenos Aires afirma su derecho a participar en igualdad de condiciones con el resto de las jurisdicciones en el debate y la elaboración del régimen de coparticipación federal de impuestos”.

### La integración regional

El artículo 124 de la Ley Suprema de la Nación autoriza la creación de regiones<sup>72</sup> y la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias. Al final del primer párrafo expresa: “La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

Para nosotros, dicho régimen debe prescribirse especialmente por el Estatuto Organizativo de la Ciudad, según lo ordenado por el artículo 129 de la Constitución Nacional.

Y con esta interpretación, la Constitución de la Ciudad Autónoma, al referirse a las “Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno”, en el artículo 104, inciso 1, indica:

Representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo la representa en sus relaciones con el Gobierno Federal, con las Provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales;

y en el inciso 3 dice:

---

72. Para un análisis de las regiones en el marco del art. 124 de la Constitución Nacional, remitimos a nuestra obra *Federalismo y constitucionalismo provincial*, op. cit., Cap. III.

Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad”.

Y de manera coincidente, cuando el Estatuto se refiere a las atribuciones de la Legislatura de la Ciudad, el artículo 80 en el inciso 2, f, expresa que legisla sobre la materia “considerada en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional”; y en el inciso 8 determina: “Aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el Gobernador”.

En consecuencia, resulta indudable la potestad de la Ciudad para celebrar tratados o acuerdos con la Provincia de Buenos Aires y los municipios del Área Metropolitana en especial, para constituir una región. Dicho tratado, tal como lo reclama el artículo 124 de la Constitución Nacional, deberá efectuarse “con conocimiento del Congreso nacional”, tema que consideramos en el punto siguiente y al que remitimos.

Creemos que ha sido pertinente la mención de la región o Área Metropolitana con la Provincia de Buenos Aires y los municipios respectivos, por cuanto los precedentes históricos y la realidad indican que esa es la integración regional posible, destinada a solucionar los graves problemas de la megalópolis.

Pero, además de ello, podría considerarse a los fines de terminar de definir el mapa regional argentino, la relación de la Ciudad con la Provincia, para considerar si integran juntas otra región, además de la Patagonia, Nuevo Cuyo, Gran Norte Argentino y Centro o si la Región Metropolitana es una y la Provincia de Buenos Aires, otra región, atento sus dimensiones.

Reiteramos la necesidad de promover relaciones interjurisdiccionales e integrar las regiones, en el marco de un proyecto federal que posibilite una Argentina equilibrada, desarrollada y con igualdad de oportunidades.

Hemos dicho que esto requiere el ejercicio de una política arquitectónica, para lograr el cambio profundo requerido, que además supone un verdadero plan de desarrollo del país, con un nuevo ordenamiento territorial.

### Los convenios internacionales

El artículo 124 de la Constitución Nacional, tal como lo vimos en el punto anterior, también autoriza la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires; aunque en este último caso, según el “régimen que se establezca a tal efecto”.

Como lo acabamos de sostener, dicho régimen debe surgir especialmente del Estatuto Organizativo de la Ciudad, conforme lo dispuesto por el artículo 129 de la Constitución Nacional. Pero también en esta materia, la Ley N° 24588, de garantías del Estado nacional mientras la Ciudad sea capital de la Nación, en su artículo 14, prescribió:

La Ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del gobierno de la Nación.

Y el Estatuto Organizativo o Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha regulado la materia –según lo vimos en el punto anterior– en los artículos 104, incisos 1 y 3, de atribuciones del Jefe de Gobierno, y 80, incisos 2, f, y 8, de atribuciones de la Legislatura.

Recordamos que la Ley Suprema de la Nación, en el artículo 124, fijó condiciones para el ejercicio de esta facultad de celebrar convenios por parte de las provincias y de la Ciudad Autónoma.<sup>73</sup>

### Dominio originario de los recursos naturales

El artículo 124 de la Constitución Nacional, en su último párrafo, expresa: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

---

73. Para un análisis de la celebración de convenios del art. 124 de la Constitución Nacional, remitimos a nuestra obra ya citada *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Cap. III.

Como el texto no menciona a la Ciudad de Buenos Aires, la pregunta es si no obstante esto, también a ella le pertenece el dominio originario de sus recursos naturales.

No dudamos en la respuesta afirmativa, en razón de la naturaleza de la Ciudad de Buenos Aires, que hemos estudiado anteriormente. Al ser una ciudad-Estado, tiene los elementos que así la caracterizan: territorio, población y poder, además de una personalidad pública estatal y la finalidad del bien común.

Con respecto al territorio, son de aplicación los conceptos ya admitidos por la doctrina, en el sentido de que alcanzan al suelo, al subsuelo, al espacio aéreo, a los ríos y los mares.

El criterio que sostenemos sobre el dominio originario de los recursos naturales por la Ciudad es el del Estatuto Organizativo o Constitución de la Ciudad Autónoma. En efecto, obsérvese, por ejemplo, las atribuciones del Jefe de Gobierno, artículo 104 en su inciso 22, sobre la creación de un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental encargado de formular un Plan Urbano y Ambiental, y en su inciso 27, sobre la preservación, restauración y mejora del ambiente, “los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales”; y de la Legislatura, artículo 80, inciso 2, f, sobre las materias consideradas en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional. Además, recordemos el artículo 8, que antes analizamos, en el que se hace expresa referencia al dominio y límites de la Ciudad.

### **Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes**

El artículo 125 de la Ley Suprema presenta el anterior texto del artículo 107, al que se le agregó el siguiente párrafo: “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”.

La norma ratifica en su primera parte las disposiciones del artículo 14 bis, en defensa de las autonomías provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, frente a las presiones efectuadas para el traspaso de las cajas de jubilaciones al orden federal.

La cuestión se inscribe, bajo nuestro punto de vista, en el fortalecimiento del federalismo –en el aspecto específicamente social–, que fue una de las principales ideas fuerza de la reforma constitucional de 1994.

La segunda parte de la norma que comentamos prescribe la ampliación de facultades concurrentes tanto para las provincias como para la Ciudad de Buenos Aires. Esto debe correlacionarse con el artículo 75, inciso 19 que contiene la cláusula nueva del progreso o del desarrollo humano, y cuya trascendencia huelga destacar.

Las materias comprendidas: promoción del empleo económico, desarrollo humano, generación de empleo, educación, ciencia, conocimiento y cultura, integran los aspectos sociales y económicos del federalismo. Estas facultades se sintetizan en la promoción del desarrollo humano, como finalidad suprema del orden constitucional, de nuestro país.

Este mandato de la Ley Suprema compromete hondamente la inteligencia e imaginación de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, para dar cumplimiento a tan peraltado objetivo.

La Constitución de la Ciudad, de conformidad a las disposiciones que analizamos, ha prescripto sobre estas materias, v. gr., en el título segundo del libro primero, “Políticas especiales”, en el artículo 80, inciso 2, f, sobre las atribuciones de la Legislatura, y en el artículo 104, inciso 2, sobre las atribuciones del Jefe de Gobierno.

### **Intervención federal**

La reforma constitucional de Santa Fe y Paraná de 1994 estableció entre las atribuciones del Congreso, artículo 75, inciso 31: “Disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo”; y entre las del Poder Ejecutivo, artículo 99, inciso 20: “Decreta la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento”.

Tal como lo habíamos expresado anteriormente, esta decisión del constituyente está relacionada con la naturaleza de la



ciudad-Estado de Buenos Aires. En este caso, en equiparación a las provincias, se faculta al Gobierno Federal para la intervención a la Ciudad Autónoma con carácter extraordinario y tuitivo de la supremacía del orden constitucional federal.

Compartimos además la opinión de Bidart Campos, en el sentido de que este es un argumento que ayuda a sostener que la Ciudad ya no es un territorio federalizado, pues de otra manera no se concebiría la posibilidad de la intervención federal.<sup>74</sup>

A su vez, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, como lo han dispuesto algunos precedentes de nuestro Derecho Público provincial, a los fines de evitar algunos efectos producidos por las intervenciones federales, establece en su artículo 5:

Las obligaciones contraídas por una intervención federal sólo obligan a la Ciudad cuando su fuente sean actos jurídicos conforme a esta Constitución y a las leyes de la Ciudad. Los magistrados, funcionarios y empleados nombrados por una intervención federal, cesan automáticamente a los sesenta días de asumir las autoridades electas, salvo confirmación o nuevo nombramiento de estas.<sup>75</sup>

### Hacia la autonomía plena de la Ciudad en cumplimiento de la Constitución Nacional

A lo largo de este estudio hemos comprobado nuevamente el grave incumplimiento de la Ley Suprema que padecemos, como expresión de nuestra deficiente cultura constitucional.<sup>76</sup>

Es que la anomia –como lo enseñara Carlos Nino en su libro *Un país al margen de la ley*– no sólo es “antidemocrática” (porque se desconoce la sanción constitucional mayoritaria), sino que además es “boba”, por los daños a veces inconmensurables que produce.

74. Cfr. Bidart Campos, Germán, *op. cit.*, T. VI, p. 541.

75. Como no es nuestro propósito aquí comentar la Constitución de la Ciudad, ver Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1996, pp. 28-29, donde analiza esta disposición.

76. Véase, Hernández, Antonio María, Zovatto, Daniel, y Mora y Araujo, Manuel, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2005 y Hernández, Antonio María, Zovatto, Daniel, y Fidanza, Eduardo, *Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, Buenos Aires, Eudeba, 2016.

Por ello nos preguntamos: ¿hasta cuándo soportaremos una autonomía restringida y mutilada de la Ciudad de Buenos Aires? ¿Cuándo comenzaremos a cumplir en su integridad la Constitución, que es la Ley Suprema y pacto fundamental de los argentinos?

En relación con esta última pregunta, pensamos que son tan evidentes nuestra profunda decadencia institucional y el fracaso del proyecto centralista,<sup>77</sup> que urge la necesidad de cambiar y de cumplir el proyecto de la República Federal para alcanzar la plena vigencia de la Constitución Nacional.

Ello conlleva la necesidad de establecer una agenda que nos lleve a la brevedad posible al traslado inmediato a la Ciudad Autónoma de toda la ex Justicia Nacional, además de los Registros y el puerto, a lo que deben sumarse otros temas de enorme relevancia como el metropolitano y regional, la coparticipación impositiva, la celebración de convenios internacionales, etcétera, en el marco de un proyecto federal que posibilite una Argentina equilibrada, desarrollada y con igualdad de oportunidades.

Hemos dicho que esto requiere el ejercicio de una política arquitectónica, para lograr el cambio profundo requerido, que además supone un verdadero plan de desarrollo del país, con un nuevo ordenamiento territorial.

---

77. Véase, Hernández, Antonio María, "El fracaso del proyecto centralista", *La Nación*, 08/01/2003.

SEGUNDA PARTE  
**EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO  
ARGENTINO**



## VEINTE PROPUESTAS PARA FORTALECER EL FEDERALISMO ARGENTINO

El federalismo argentino se caracteriza por una fuerte tendencia a la centralización, más allá de lo dispuesto por la Constitución Nacional que, especialmente a la luz de la última reforma constitucional de 1994, ha intentado profundizar la descentralización del poder.

Nos hemos ocupado de señalar la distancia existente entre el federalismo “normativo” y el “real”, vigente o sociológico, y la necesidad de producir un avance en esta materia, para dar cumplimiento a los mandatos, principios y valores de nuestra Ley Suprema.

Estamos convencidos de que la Argentina podría consumir un enorme avance institucional, político y social si se hiciera realidad el proyecto federal de la Constitución.

En esta parte explicitamos algunas de las propuestas antes formuladas en nuestras obras anteriores *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994* (Buenos Aires, Depalma, 1997); *Federalismo y Constitucionalismo Provincial* (Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009) y *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario* (Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012), y agregamos otras más, para tratar de comprender la máxima cantidad de aspectos de esta compleja temática.

Las 20 propuestas no son taxativas, ni hemos formulado un orden de importancia; destacamos, asimismo, que existen profundas interrelaciones entre ellas.<sup>1</sup>

### 1. Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la Constitución Nacional

Es necesario mejorar nuestra calidad institucional mediante el cumplimiento de los principios y normativa de nuestro sistema republicano y federal, establecidos en la Constitución Nacional. En

---

1. En este tema seguimos nuestro estudio publicado inicialmente en el libro *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, Hernández, Antonio A., Rezk, Ernesto y Capello, Marcelo (coords.), Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015.

este sentido, debe superarse la anomia que padecemos, como expresión de nuestros problemas en materia de cultura democrática, política y constitucional.<sup>2</sup>

Entre las medidas que hemos propuesto al respecto,<sup>3</sup> es menester poner el énfasis en la educación cívica y democrática, asentada en los valores y principios de la Constitución Nacional, tal como lo dispone la Ley N° 25863, que también se incumple.<sup>4</sup>

Existe la necesidad imperiosa de consolidar el buen funcionamiento de los sistemas republicanos, con división y equilibrio de poderes, para el logro de sociedades abiertas y democráticas con una elevación de la cultura constitucional y de la legalidad.

Tal como lo hemos afirmado,<sup>5</sup> hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de Estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder. Allí reside la interacción entre ambos términos.

El sistema republicano tiene entre sus caracteres el reconocimiento de la libertad e igualdad de los hombres y la división horizontal de poderes, como lo sostuvieron Locke y Montesquieu. El federalismo –como una forma de descentralización del poder que sólo se concibe en un régimen político democrático– acerca el poder a los ciudadanos y asegura doblemente sus derechos, ade-

---

2. Véase, Hernández, Antonio María, Zovatto, Daniel, y Mora y Araujo, Manuel, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005 y Hernández, Antonio María, Zovatto, Daniel, y Fidanza, Eduardo, *Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, Buenos Aires, Eudeba, 2016. Y en cuanto al estudio de la anomia, obsérvese el libro de Carlos Santiago Nino, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.

3. En nuestra obra *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, p. 158 y ss.

4. La ley fue sancionada en 2003 por el Congreso de la Nación y promulgada el 8 de enero de 2004 por el Presidente de la República. Se declaró al 1° de mayo como Día de la Constitución Nacional y se dispuso la enseñanza de esta en los diversos niveles educativos. La norma fue una iniciativa de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, que presidíamos.

5. Hernández, Antonio María, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, cap. IX, “Gobierno legislativo y ejecutivo en los países federales”, pp. 283-4.

más del control respectivo entre ambos órdenes gubernamentales, como expresara Madison.<sup>6</sup>

Vigorosas autonomías provinciales y municipales presuponen una participación activa de los ciudadanos para tener buenos gobiernos, y además conllevan una limitación del poder del Gobierno Nacional.

## 2. Terminar con el hiperpresidencialismo

Para nosotros resulta fundamental afirmar la tendencia hacia presidencialismos atenuados, racionales y controlados, que se observa en las reformas constitucionales producidas en América latina, incluida la nuestra de 1994.

No dudamos de que una vigencia plena de la Constitución Nacional –como lo hemos sostenido insistentemente– significará una más que notoria atenuación del hiperpresidencialismo.<sup>7</sup>

El fortalecimiento del Congreso y del Poder Judicial, en sus funciones de control, resultará determinante para el logro de tan importante objetivo, así como así también el efectivo funcionamiento de las autonomías provinciales y municipales, como controles verticales del poder.

Pero esto conlleva la necesidad de producir trascendentes cambios legislativos e institucionales, entre los que se destacan los vinculados a los decretos de necesidad y urgencia, a los superpoderes

---

6. “En una república unitaria –decía James Madison en El Federalista, N° 51– todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno, y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo” (Hamilton, Madison, Jay, *El Federalista*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 221-222). Por eso Loewenstein señalaba el control vertical del poder existente en el federalismo.

7. Para un análisis de esta cuestión, véase Antonio María Hernández, en el cap. XVII, “El Poder Ejecutivo”, en Hernández, Antonio María (dir.), *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2012, T. II.

en materia de administración financiera, a la finalización de la legislación de emergencia, etcétera.<sup>8</sup>

La complejidad del problema del hiperpresidencialismo en sus aspectos “corporativos”<sup>9</sup> y “delegativos”<sup>10</sup> requerirá inteligencia, alta dosis de docencia y gran determinación política para impulsar los cambios imprescindibles, ya que deberán afectarse intereses de poderosos sectores políticos, sindicales y empresariales.

Habrá que demostrar un especial valor para desmontar sistemas de privilegios corporativos y de corrupción, que han herido los principios de nuestro sistema republicano y del Estado constitucional y democrático de Derecho.

Es evidente que, como resultado de las elecciones de 2015, se ha terminado la hegemonía política anterior del peronismo y la nueva conformación de la Presidencia y del Congreso, además de lo ocurrido en los gobiernos subnacionales, indican que ha comenzado un tiempo distinto, caracterizado por el diálogo y las negociaciones, que nos alejan del hiperpresidencialismo que hemos soportado.

### 3. Fortalecer el rol federal del Congreso y del Senado de la Nación, en particular

Podemos señalar que en ambas Cámaras –en una valoración institucional general–<sup>11</sup> no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los presidentes y los partidos políticos, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder.

8. Hemos estudiado estos temas en la obra colectiva que dirigimos, *Derecho Constitucional, op. cit.*, específicamente en el cap. XVII de nuestra autoría sobre “Poder Ejecutivo”.

9. Como lo estudiara Carlos Santiago Nino en su obra *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

10. Según el conocido análisis efectuado por el politólogo Guillermo O’Donnell.

11. Que importa dejar a salvo el accionar de legisladores y partidos que actuaron con otros criterios, y que por razones de brevedad no podemos analizar.



Esto es muy grave en particular para el Senado, que es un órgano federal por antonomasia.<sup>12</sup> Así lo expresó con particular elocuencia, en esa propia Cámara, Alfredo Palacios:<sup>13</sup>

Soy representante de la capital de la República. He nacido en esta urbe fastuosa y cosmopolita que ignora el dolor argentino, la desolación de la tierra yerma y la tragedia de los hombres de los eriales desiertos y silenciosos[...] Hemos de resolver el encadenamiento de problemas planteados por provincias pobres, sin mezquindades ni regateos, pues de otra manera conoceremos a las provincias como organizaciones políticas, pero ignoraremos a las regiones que tienen características sociales étnicas propias.

Y luego propuso que los senadores de las provincias del interior asumieran su condición de defensores de esas regiones.<sup>14</sup>

A pesar de que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en el Senado, en su forma de elección, integración, término de mandato y competencias, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías

---

12. Desde lo doctrinario, véase, entre otros estudios al respecto, Frías, Pedro J., *Introducción al Derecho Público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 96 y ss.; los dos dictámenes del Consejo de Consolidación de la Democracia, el Preliminar de 1986 y el Segundo Dictamen de 1987, publicados por Eudeba, Buenos Aires; Jorge Douglas Price y Carlos Rosenkrantz, *Las cuestiones del federalismo. Análisis de la reforma constitucional desde la perspectiva del federalismo comparado*, CFI, 1993, T. 1, p. 90 y ss.; Luna, Eduardo, *Congreso y control*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2007; Guillermo Barrera Buteler, “Aspectos políticos del federalismo”, punto 3, “El Senado desvirtuado”, Hernández, Antonio María (dir.), *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009, p. 282 y ss.; Garat, Pablo, “¿El presidencialismo terminará con el federalismo?”, en *Revista Civilidad*, Edición N° 33, agosto 2013, p. 8 y ss. y Hernández, Antonio María, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, y *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, además de “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino”, en el libro *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, op. cit.

13. En la sesión del 27 de agosto de 1941.

14. En su publicación *Pueblos desamparados. Solución de los problemas del noroeste argentino*, Buenos Aires, Kraft, 1944. Por nuestra parte, desde hace tiempo sostenemos lo propio, promoviendo el accionar conjunto de los legisladores federales para fortalecer las regiones.

provinciales.<sup>15</sup> Recuérdese en particular que se ha determinado que este cuerpo sea la cámara de origen en las leyes de coparticipación impositiva<sup>16</sup> y en las destinadas al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento de su territorio y a la promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.<sup>17</sup>

Tal como lo dijimos anteriormente, la cuestión se vincula a nuestro sistema político, en el que las decisiones se toman principalmente por el Presidente con el apoyo de los gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos diputados y senadores de la Nación.

Un ejemplo notorio es el tratamiento de los temas de coparticipación impositiva y de responsabilidad fiscal de las provincias –de especial importancia para nuestro federalismo– ya que en lugar de un debate amplio, transparente y participativo sólo se advierten negociaciones entre el Presidente y cada uno de los gobernadores, con un resultado que afecta las autonomías provinciales, los principios constitucionales y el papel del Congreso y del Senado en particular.

Los gobernadores en general han respondido a las directivas políticas del Presidente en detrimento de los intereses y poderes provinciales.

A lo largo del tiempo se fue consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las provincias, que presentaron un alto grado de dependencia política y económica.<sup>18</sup> Esto ha comenzado a cambiar, según lo señalamos en el punto anterior, como resultado de la nueva conformación política del país.

---

15. Véase, Hernández, Antonio María, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, op. cit., cap. III “El federalismo en la reforma constitucional de 1994”, en el punto “Aspectos institucionales y políticos del federalismo”. “El Senado y su rol federal”, p. 64 y ss.

16. Como lo establece el art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional.

17. Como lo establece el art. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional.

18. Véase, Hernández, Antonio María, “Sobre presidencialismo y federalismo en la República Argentina”, en *Federalismo y constitucionalismo provincial*, op. cit., cap. VIII, p. 253 y ss. Para un análisis de la importancia del Congreso en nuestra Federación, véanse los trabajos de Juan Fernando Armagnague “El Congreso y el federalismo” (p. 29 y ss.), y de Pablo Riberi “El Congreso Nacional frente a los conflictos federales: ¿protagonista o actor de reparto?” (p. 39 y ss.), en Hernández, Antonio M. (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.

#### 4. Reafirmar el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como garante del federalismo

Es decisivo el rol que cumple el más alto tribunal de una federación, ya que debe asegurar el cumplimiento de la Constitución, que fija las competencias de los diversos órdenes gubernamentales que la componen.

Esa tarea jurídica y política de alta alcurnia institucional consiste en mantener el equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que se presentan con mayor razón en un Estado federal, por la descentralización del poder entre esos diversos órdenes.

Nosotros exhibimos un federalismo marcadamente centralizado, no obstante lo dispuesto por la Ley Suprema. Y a ese proceso no fue ajena la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que convalidó muchos de los avances del Gobierno Federal sobre los Estados provinciales y locales.

Por ello, es menester profundizar el cambio de la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal, sobre todo a la luz de la reforma constitucional de 1994, que ha descentralizado nuestra federación, a través de sus grandes capítulos sobre los diversos aspectos del federalismo, con especial fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios.<sup>19</sup>

Sin poder detenernos por razones de brevedad en un análisis de la jurisprudencia –marcadamente centralista–, se está advirtiendo en estos tiempos una modificación de ésta tendiente a consolidar los principios federales.

En tal sentido, señalamos los casos “Zavalía José Luis c. Santiago del Estero, Provincia y Estado Nacional s/amparo” (2004) y “Díaz Ruth Inés c. Buenos Aires, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (2006), sobre soberanía y autonomía provinciales;<sup>20</sup> “El Práctico c. Córdoba, Provincia de s/

19. Como lo hemos expuesto en profundidad en nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, op. cit., y *Federalismo y constitucionalismo provincial*, op. cit.

20. Véase nuestro comentario “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y en la jurisprudencia de la CSJN”, en el cap. XXXIX de Manili, Pablo (dir.), *Corte Suprema de Justicia de la Nación, Máximos precedentes, Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley,

acción declarativa de inconstitucionalidad” (2011), sobre el alcance del poder de policía provincial en el transporte interprovincial;<sup>21</sup> “Camaronera Patagónica SA c. Ministerio de Economía y otros s/ amparo” (2014), sobre principio de legalidad en materia tributaria y limitación de las delegaciones;<sup>22</sup> “Pedraza Héctor Hugo c. Anses s/acción de amparo” (2014), sobre federalismo y descentralización judicial al posibilitar que las cámaras federales del interior del país intervengan en cuestiones de seguridad social;<sup>23</sup> y “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario” (1989) y “Ponce Carlos Alberto”(2005), sobre autonomía municipal.<sup>24</sup>

En torno a esta última cuestión, pero vinculada a los aspectos fiscales y económicos como los de la coparticipación impositiva,

---

2013, T. IV, p. 593 y ss. Aquí el máximo tribunal vuelve a una jurisprudencia originada en el caso “Resoagli” de 1869, que reconoce esta doble naturaleza para las provincias, como lo hacía la doctrina más autorizada de nuestro país.

21. Especialmente, véanse los considerandos 12 a 15 del voto de mayoría, que hacen referencia al federalismo de concertación y además extienden el alcance del poder de policía provincial en una materia como la del transporte interprovincial, donde existía una intervención excluyente del Gobierno Federal, según la propia jurisprudencia anterior del tribunal.

22. Este fallo ratifica el principio de legalidad en materia tributaria, limitando las delegaciones efectuadas en violación del art. 76 de la Ley Suprema. Esto es muy importante en relación con nuestro sistema republicano, a la atenuación del hiperpresidencialismo, a las emergencias y también al federalismo, ya que en el Congreso se encuentra la representación de las provincias.

23. La Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del art. 18 de la Ley N° 24463 y estableció que la Cámara Federal de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra la sentencia de los jueces federales con asiento en las provincias, que serán de competencia de las respectivas cámaras federales. En particular, en el considerando 16 se hace expresa referencia al federalismo y la descentralización institucional, lo que consideramos un precedente de singular importancia, que debe extenderse a otras materias, tal como lo postulamos en la propuesta 14.

24. Véanse nuestros comentarios “La Corte Suprema de Justicia, garante de la autonomía municipal. Análisis de los casos “Municipalidad de la ciudad de San Luis c. Provincia de San Luis y otro” y “Ponce Carlos Alberto c. San Luis, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, en *Debatos de Actualidad*, N° 195, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 2005, pp. 146-158, y “La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal”, Buenos Aires, *La Ley*, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional, 75° Aniversario, agosto de 2010 y los de María Gabriela Ábalos, sobre “Autonomía municipal”, cap. XI, en Manili, Pablo (dir.), *Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos precedentes. Derecho Constitucional*, Manili, Pablo (dir.), *op. cit.*, T. IV, p. 635 y ss.

debemos destacar muy especialmente los históricos fallos de la Corte Suprema de Justicia de 2015 sobre los reclamos efectuados por las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable con destino a la Anses y a la AFIP.

En relación con esto, el 25 de noviembre de 2015 nuestro más Alto Tribunal emitió cinco sentencias, haciendo lugar a los reclamos presentados a partir de 2008 por la Provincia de San Luis y 2009 por la Provincia de Santa Fe, además de una medida cautelar solicitada por la Provincia de Córdoba en 2013, por detracciones a la masa coparticipable, en el que ordenó el inmediato cese de ellas.

Dichos fallos, de gran factura y claridad en materia constitucional –que oportunamente he comentado<sup>25</sup> deben destacarse dentro de la jurisprudencia histórica de la Corte, precisamente porque marcan el cambio hacia una visión federal, en estricto cumplimiento de la Ley Suprema, en un tema crucial para las finanzas federales.

Por eso, además de la devolución de las detracciones, el Máximo Tribunal ha urgido la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva Federal.

Estos fallos, asimismo, ratificaron otro precedente notable de 2014, “Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja s. Amparo”, cuando el máximo tribunal ordenó a la Provincia de La Rioja sancionar la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva, como mandato incumplido de la Constitución local, que afectaba la autonomía financiera de los gobiernos municipales.<sup>26</sup> Los fundamentos de la Corte fueron de enorme relevancia institucional y admitían una doble lectura que alcanzaba también al orden federal, pues se trata de

25. Véase, Hernández, Antonio María, “Los fallos de la CSJN sobre detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista”, Buenos Aires, *Suplemento La Ley, Constitucional*, abril 2016, N° 2, p. 44 y ss.

26. “Intendente Municipal Capital c. Provincia de La Rioja s. Amparo”, fallado el 11 de noviembre de 2014, donde tuvimos el honor de representar a la Municipalidad actora ante la Corte Suprema de Justicia, que hizo lugar al Recurso de Queja que presentáramos y que comentáramos en el Informe de Federalismo del año 2014, *Cuaderno de Federalismo*, Hernández, Antonio María (dir.), Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015, disponible en: [www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar). Este fallo, junto a los antes mencionados, son los más importantes de la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal federal en torno a la autonomía municipal.

situaciones similares, con más de una quincena de años de incumplimientos constitucionales en una cuestión tan decisiva como la coparticipación impositiva.<sup>27</sup>

Por otra parte, como consecuencia del notable cambio político producido en el país con el triunfo del presidente Macri, con la coalición Cambiemos, a comienzos de 2016 se ha empezado a ejercitar un federalismo de coordinación y concertación que ha logrado ya acuerdos trascendentes entre el Gobierno Federal y los gobernadores, en torno a la devolución del 15% de la masa coparticipable para todas las provincias, acorde con estos fallos de la Corte Suprema. Nosotros creemos que este es el momento para el ejercicio de una *política arquitectónica* que nos lleve al cumplimiento pleno de la Constitución Nacional y su proyecto político por antonomasia, que, como ya se mencionó, es la democracia republicana y federal.

En cuanto al rol de la Corte Suprema, consideramos que debe interpretarse con criterio federal la cláusula del artículo 31 de la Constitución Nacional, que establece dicha supremacía, y que no puede confundirse con una superioridad centralista del Gobierno Federal sobre los provinciales y de estos sobre los municipales. Como lo ha sostenido caracterizada doctrina,<sup>28</sup> constituye un grave error de interpretación constitucional asignar *a priori* supremacía a una ley del Congreso sobre normas provinciales o municipales, ya que todo depende de las competencias asignadas por la Constitución Nacional, que es la norma suprema, a la cual deben supereditarse todos los órdenes gubernamentales de nuestra federación. En definitiva, deben invalidarse por inconstitucionales los avances sobre las competencias locales, y aquí nos referimos no sólo a los

---

27. Véase, Hernández, Antonio María, “Sin coparticipación impositiva no hay federalismo”, *Clarín*, 27/11/2014, Opinión, p. 33.

28. Véase nuestra obra *Federalismo y constitucionalismo provincial*, *op. cit.*, donde consignamos las opiniones de Clodomiro Zavalía y de Arturo M. Bas al respecto (p. 330 y nota 36, y 332 y nota 40). Asimismo, es muy clara la opinión de Alexander Hamilton en *El Federalista*, N° 33, quien enfatizaba que las leyes federales que no eran dictadas “conforme a la Constitución”, no eran supremas, por ser una “usurpación de un poder no conferido por la Constitución” (Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, *op. cit.*, p. 132).

avances del Gobierno Federal sobre los provinciales, sino también de estos sobre los municipales.<sup>29</sup>

##### **5. Promover un nuevo ordenamiento territorial del país que modifique la enorme concentración de poder político, económico, demográfico y cultural en el Área Metropolitana de Buenos Aires**

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron, entre otros, Alberdi en sus *Bases* al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en *Argirópolis* y Alem en su famosa profecía del 80 en el debate sobre la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la “cabeza de Goliath”, y posteriormente Félix Luna, en su libro *Buenos Aires y el país*, sostuvo que este era un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación con su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno al Área Metropolitana de Buenos Aires, donde en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35% de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80% de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 km a partir de dicha área.

---

29. El problema de las competencias es el más importante de esta forma de Estado, caracterizada por la coexistencia de diversos órdenes estatales y gubernamentales. Y por ello, en los casos de conflictos, resulta tan trascendente el control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, que debe asegurar la supremacía de la Constitución, en el estricto respeto de las competencias fijadas a cada uno de los órdenes gubernamentales, en ejercicio de sus soberanías y autonomías (véase nuestro artículo “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y jurisprudencia de la CSJN”, ya citado). Asimismo, sobre la supremacía de la Constitución y la función de los jueces para defenderla, recuérdese a Alexander Hamilton, quien sostuvo: “Ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido” (cfr. *El Federalista*, N° 78, *op. cit.*, p. 332).

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitario, de centralización del poder en el Gobierno llamado Federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la descentralización del poder. Por eso, a más de 20 años de dicha reforma, es menester dar estricto cumplimiento a ésta y poner en funcionamiento sus instituciones, a las que nos estamos refiriendo.

## **6. Sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva, de conformidad con los principios constitucionales<sup>30</sup>**

Es absolutamente impostergable sancionar la ley-convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido, y por ello su sanción es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna, que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema.

La masa coparticipable debe restablecerse de acuerdo con la Ley Suprema, para lo cual es menester derogar o modificar ostensiblemente

---

30. Para un análisis de la coparticipación impositiva, remitimos a nuestras obras *Federalismo y constitucionalismo provincial*, *op. cit.*, p. 69 y ss., y *Cumplir el programa constitucional*, Buenos Aires, Ediciones IML, 2012, cap. 3 “La coparticipación impositiva federal”, pp. 11-129, entre otros aportes realizados en esta materia. Por otra parte, pueden verse distintas obras especializadas de federalismo fiscal de los profesores Alberto Porto, Horacio Piffano, Miguel Ángel Asensio, Ernesto Rezk y Marcelo Capello.



la casi totalidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que la han disminuido, consolidando el actual unitarismo fiscal.

Luego, hay que fijar la distribución primaria y secundaria con base en los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que estos últimos niveles gubernamentales, además de los municipios, son los que tienen mayores responsabilidades al respecto.<sup>31</sup>

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires –que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios–, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas, y las más pequeñas y menos desarrolladas.<sup>32</sup>

En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso *per cápita*, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos en esta materia.<sup>33</sup>

---

31. Piénsese en educación, salud y seguridad, principalmente a cargo de las provincias, con los enormes gastos en personal requeridos, además de los otros servicios –como los judiciales– y de los correspondientes a los gobiernos locales.

32. Es esencial que en cumplimiento de los criterios constitucionales, en la distribución primaria exista una porción mayor de la masa coparticipable para el conjunto de los gobiernos subnacionales, como se había alcanzado con la Ley N° 23548. Ello significa que debe retroceder el Gobierno Nacional en su participación, que hoy alcanza cifras propias del unitarismo fiscal que vivimos. Frente a los que suponen que ello es imposible, recordamos que durante las presidencias de Frondizi y de Alfonsín, con vigencia de la democracia, el Congreso sancionó las Leyes N° 14788 y 23548, respectivamente, que así lo dispusieron (cfr. Hernández, Antonio María, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, *op. cit.*, p. 69 y ss.).

33. Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense donde las provincias “pobres” (Nova Scotia, New Brunswick, P.E.I. y Newfoundland) reciben más fondos del Gobierno Federal que las provincias “ricas” (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Québec), en aplicación de un sistema de igualación (“equalization system”) que es un programa puramente federal. Asimismo, existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las

No obstante la claridad y altura de los objetivos perseguidos por el constituyente, se han difundido en estos años algunas propuestas que no sólo desconocían la letra y espíritu de la Ley Suprema en esta materia, sino que pretendían volver lisa y llanamente al sistema anterior de completa separación de fuentes, con el indisimulable propósito de ahondar las diferencias existentes entre las provincias y centralizar aún más el país.<sup>34</sup>

Por lo expuesto, debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas.<sup>35</sup> Para

---

provincias más ricas: Alberta y Ontario, a las restantes. Véase al respecto el trabajo de Michael Butler, titulado “Federal-Provincial Fiscal relations in Canada”, preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre Federalismo, realizado en Pilar, Provincia de Buenos Aires, los días 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Véase también la conocida obra de Ronald L. Watts, *The spending power in federal systems: a comparative study*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Ontario, Canadá, 1999.

34. En definitiva, el objetivo de estos sectores ha sido el de impedir que efectivamente se cumpla con el mandato constitucional que establece la coparticipación. Incluso se ha llegado a sostener desde una visión economicista que existen provincias y municipios inviabilizados. Como otra de las paradojas argentinas, mientras el mundo desarrollado avanza en la descentralización, en nuestro país hay sectores de enorme poder político y económico que persiguen lo contrario, pese al mandato constitucional. Se trata del “conservadurismo unitario”, que quiere mantener el “statu quo” del centralismo, en la ajustada caracterización de Juan J. Llach en su obra *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Buenos Aires, Temas, 2013, cap. V, “El federalismo, clave del desarrollo político y humano”. Por eso son tan trascendentes los fallos antes referidos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con respecto a los reclamos de las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba, sobre las detracciones a la masa coparticipable, fallados el 25 de noviembre de 2015, y el recaído en el caso “Intendente Municipal Capital”, donde se manifiesta que es notoriamente irrazonable aducir dificultades para el logro de los acuerdos de coparticipación, después de tantos años. Y por eso se produjo la exhortación a las autoridades federales y provinciales para que se sancione la Ley Convenio prescripta por el art. 75, inc. 2 de la Ley Suprema, además de ordenarse dicha sanción a las autoridades provinciales y municipales de La Rioja.

35. Para contribuir a este demorado y fundamental debate, el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba que dirijo, ha publicado el libro que también dirigiera sobre *Aspectos financieros y económicos del federalismo argentino*, en el año 2008, con los aportes de economistas, juristas y de otras disciplinas, pues tuvo la coautoría del suscripto, Frías, Dalla Via, Garat, Barrera Buteler, Heredia, Asensio, Rezk, Midón, Martínez, Palazzo, Prieto, Frediani, Roccatagliata y Della Paolera. Asimismo, debe destacarse el esfuerzo interdisciplinario que estamos realizando distintas instituciones para profundizar el estudio del federalismo fiscal, como lo indica la

ello, es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, termine con el hiperpresidencialismo, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

Por otra parte, es igualmente urgente que similares criterios sean utilizados para el respeto y fortalecimiento de las facultades tributarias provinciales y municipales, además de los sistemas de coparticipación provinciales a sus gobiernos locales.<sup>36</sup>

## 7. Respetar los principios federales en la sanción anual de los presupuestos

No se cumple el mandato del inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional, que establece que el presupuesto general de gastos de

---

obra *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, editada por Carlos Gervasoni y Alberto Porto, con la coautoría de Abraham, Bonvecchi, Capello, Cont, Días Frers, Figueras, Freille, Gervasoni, Grotz, Hernández, Juarros, Llach, Morcarz, Porto y Rezk (*Económica*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata), resultado del 16° Seminario de Federalismo Fiscal realizado en La Plata, en 2013. El Seminario N° 17° se realizó en Córdoba en 2014 y estuvo destinado a “Propuestas para fortalecer el federalismo”, donde presentamos este aporte. Asimismo, Juan José Llach publicó su libro *Federales y unitarios en el siglo XXI*, *op. cit.*, donde también formula su propuesta al respecto. Estamos convencidos de que con los aportes ya producidos no será difícil acordar las soluciones de tipo técnico, que además se encuentran enriquecidas por las experiencias comparadas de otras federaciones. El problema es esencialmente político y, por ello, es penoso advertir la grave responsabilidad que han tenido y tienen en este aspecto, la Presidencia y los gobernadores, pues son los primeros que deben avanzar en los acuerdos para la sanción de las leyes de coparticipación impositiva, entre otros arreglos interjurisdiccionales, tal como lo plantea la Ley Suprema.

36. Remitimos a nuestros artículos “Unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, Córdoba, *La Voz del Interior*, 23/08/2012 y “Nuevas reflexiones sobre unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, Córdoba, *La Voz del Interior*, 29/11/2012. En el segundo artículo ponemos de relieve cómo en nuestra provincia se utiliza el mismo criterio centralista del orden federal, ya que los municipios son privados de enorme cantidad de recursos, con el mismo artilugio de los fondos de asignación específica que son detraídos de la masa coparticipable. Para un análisis más detenido de los poderes tributarios locales, véase nuestra obra *Derecho Municipal*, Buenos Aires, Depalma, 2ª edición, 1997. Y en cuanto a diversas propuestas para fortalecer los poderes tributarios provinciales, véanse los trabajos de Juan Llach en su obra indicada y de Horacio Piffano y Lucio Castro, titulados “Opciones tributarias de los gobiernos subnacionales en el actual escenario federal” y “Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina”, que fueron presentados en el 17° Seminario Fiscal de Córdoba.

la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a “objetividad, equidad y solidaridad”. Además, hay que resaltar que el inciso 8 dice que el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos debe efectuarse “en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas”, lo que para nosotros implica una definición constitucional que relaciona a la importante ley con la planificación, pues no se puede dar otro sentido a las palabras “programa” y “plan” que utiliza la Ley Suprema. A su vez, el presupuesto es considerado por la doctrina clásica del Derecho Financiero como un instrumento de gobierno, de administración y de planificación.

En consecuencia, tanto para el gasto público como para el cálculo de recursos previstos por el presupuesto, debe existir como base un programa de gobierno y de inversiones públicas que también respete las pautas constitucionales.

Este inciso que comentamos contiene una política constitucional que vincula al presupuesto con temas esenciales del proyecto federal: la regionalización, la integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y municipales.

En consecuencia, al violarse sistemáticamente este mandato de la Ley Suprema –lo que se repite cada año–, se agudiza la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país.<sup>37</sup>

Esta cuestión es de enorme trascendencia para nuestro federalismo. Para ejemplificarlo, veamos estos datos que exhiben en toda su dimensión lo que ocurre con el destino del gasto público en nuestro

---

37. Véase el artículo “Sin respeto por el federalismo”, que publicáramos en el diario *La Nación*, con fecha 18/12/2006. Asimismo, es muy interesante el análisis de Juan Llach, titulado “Anatomía de un despilfarro”, publicado en *La Nación*, del 23/07/2009, que precisó la mayoría del destino de los fondos públicos para subsidios y exenciones impositivas, que además beneficiaron al Área Metropolitana de Buenos Aires, en desmedro del interior del país y en evidente violación de las normas constitucionales.

país, sobre la base del estudio presentado por Juan José Llach titulado *Una década sin federalismo y sus consecuencias*,<sup>38</sup> que así resumimos:<sup>39</sup>

En el punto que califica como “el toma todo”, ha destacado que mientras en 1998 los impuestos no coparticipados por el gobierno federal a provincias y municipios alcanzaba al 5,4% del total, en 2011 dicho porcentaje alcanzó el 23,6% y que ello ha significado que los gobiernos subnacionales pudieran haber recaudado 12.065 millones de dólares más durante el año 2011, si se hubiese mantenido el porcentaje de 1998. Asimismo sostiene que entre los años 2004 y 2011 las provincias y municipios dejaron de percibir 67.000 millones de dólares por esta causa. Y en el punto “el gran recaudador” indica que mientras que en el año 1998 el Gobierno Federal recaudaba el 80,1% del total de recursos públicos nacionales, las provincias el 18,1% y los municipios el 1,8%, en el año 2011 la Nación ha recaudado el 84,4%, las provincias el 14,2% y los municipios sólo el 1,4%, en un proceso que inocultablemente indica el unitarismo fiscal que estamos soportando. Y en el punto “yo gasté, que otro recaude (dicen provincias y municipios)”, Llach dice que aunque los gobiernos subnacionales sólo recaudaron el 15,6% en el año 2011, sin embargo gastaron el 44,4% del gasto público total, lo que exhibe una muy escasa correspondencia fiscal, en el marco del federalismo fiscal comparado. También el autor indica, en el punto “el gran gastador”, que el gobierno central ha aumentado notoriamente su participación en el gasto público de un 52,9% en 2003 a un 55,6 % en 2011, mientras que las provincias decrecieron de un 39,3% a un 37,2% en esos años y los municipios de un 7,8% a un 7,2%. Asimismo el destacado economista expuso que las *apropiaciones indebidas* efectuadas por la Nación entre 2003 y 2011 produjeron estas consecuencias en las provincias y municipios: a) menor coparticipación impositiva, como antes lo vimos; b) menor capacidad de gasto, ya que sólo en el año 2011 estos gobiernos subnacionales dejaron de gastar la suma de 5.707 millones de dólares; y c) menor capacidad de decisión, por el aumento de las transferencias discrecionales, que en el año 2011 alcanzaron a 8.487 millones de dólares en 2011 y a 43.342 millones de dólares entre 2004 y 2011.

38. En el Congreso de Aapresid, celebrado en Rosario el 10 de agosto de 2012.

39. Cfr. Hernández, Antonio María, “Informe del Federalismo Argentino 2011”, en el *Cuaderno de Federalismo* N° XXV, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2012, pp. 16-17.

Asimismo, queremos completar este análisis sobre la arbitrariedad en el destino del gasto público federal con estos datos presentados por el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea, en el trabajo *Los diferentes tratamientos fiscales regionales en el proyecto de presupuesto 2011*, que así resumimos:<sup>40</sup>

... nuevamente se destaca la manifiesta desigualdad en el destino del gasto público, de acuerdo con el reparto de las transferencias nacionales a las jurisdicciones provinciales, según el proyecto de presupuesto mencionado. En pesos por cápita o persona y por gasto primario nacional y por coparticipación y leyes especiales, se observa en las jurisdicciones: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 38.726 pesos; Santa Cruz, 22.163 pesos; Tierra del Fuego, 18.814 pesos; La Pampa, 14.778 pesos; La Rioja, 14.708 pesos; Catamarca, 14.091 pesos; Río Negro, 13.108 pesos, Formosa, 13.101 pesos; Chubut, 11.908 pesos; San Juan, 11.577 pesos; Santiago del Estero, 11.303 pesos; San Luis, 10.840 pesos; Chaco, 10.673 pesos; Jujuy, 10.145 pesos; Entre Ríos, 9.838 pesos; Tucumán, 9.183 pesos; Corrientes, 9.120 pesos; Neuquén, 8.795 pesos; Santa Fe, 8.457 pesos; Salta, 8.371 pesos; Mendoza, 8.124 pesos; Córdoba, 8.109 pesos; Misiones, 7.704 pesos y Buenos Aires, 6.596 pesos. O sea que la desigualdad es manifiesta, ya que la mayor cantidad de gastos públicos federales se efectúa por parte, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la más rica del país, donde confluyen los pagos inconstitucionales de la justicia civil, penal, comercial y laboral (antes nacional), además de la Policía Federal y los subsidios al transporte, gas y electricidad y entre las provincias, también por las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, que distan mucho de ser las provincias con mayor pobreza.

Ante esta realidad deprimente e incontrastable, no cabe dudar que si el Congreso asume como corresponde el ejercicio de sus competencias constitucionales en torno al presupuesto<sup>41</sup> –denominado la ley de las leyes– y aplica estrictamente el criterio federal de

40. Cfr. Hernández, Antonio María, “Informe del Federalismo Argentino 2010”, en el *Cuaderno de Federalismo* N° XXIV, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011, pp. 18-19.

41. Lo que implica la derogación inmediata del art. 37 de la Ley de Administración Financiera, que dispone que por decretos del Poder Ejecutivo se pueden modificar las partidas presupuestarias, con lo cual quedan desconocidas las atribuciones del Congreso.

la Ley Suprema para fijar el destino del gasto público en cada ejercicio anual, seguramente el proceso de cambio hacia una democracia republicana y federal será más rápido de lo que imaginamos.

## 8. Federalizar el Banco Central

Otra importante reforma efectuada por la Convención Nacional Constituyente de 1994 fue la del inciso 6 del artículo 75, al prescribirse que corresponde al Congreso “establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda”. Al fundamentar la reforma, los convencionales Juan Carlos Maqueda, Edgardo Díaz Araujo, Antonio Berhongaray y Héctor Masnatta explicitaron que su objetivo fue y es adecuar el actual Banco Central, en su denominación y concepción, al de un Estado federal, citando como ejemplos las instituciones similares de Estados Unidos, Suiza y Alemania. Se han formulado ya propuestas doctrinarias y legislativas, que deben impulsarse,<sup>42</sup> ya que recientemente se perdió la oportunidad para ello.<sup>43</sup>

No cabe dudar sobre la trascendencia que tendrá la participación provincial en la política bancaria, cambiaria y monetaria, que incidirá en los aspectos económicos del federalismo argentino, tal como lo previó el constituyente. No se puede continuar con esta estructura actual, propia de un Estado unitario, que soslaya las realidades regionales y provinciales y profundiza el centralismo, muestra evidente de nuestro subdesarrollo y decadencia.

---

42. Véase en nuestra obra citada, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, p. 84 nota 101, la enunciación de los trabajos de Ramón Frediani y la referencia a los proyectos legislativos de reforma presentados en 1995 en la Cámara de Diputados de la Nación por los diputados Enrique Olivera y el suscripto. Asimismo, en el libro *Aspectos financieros y económicos del federalismo argentino*, editado por el Instituto de Federalismo, ya citado, se encuentran los trabajos respectivos de Eugenio Palazzo y de Ramón Frediani al respecto. A ellos deben sumarse los aportes del distinguido economista Julio Olivera.

43. Con la sanción de la Ley N° 26739, efectuada en 2012, que no modificó la estructura centralista, en violación de la normativa constitucional y como otra muestra más de la anomia que padecemos.

## 9. Afianzar el federalismo de coordinación o concertación mediante un mejor ejercicio de relaciones interjurisdiccionales. Creación de una Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores

Otro de los grandes avances de la reforma constitucional de 1994 fue la plena incorporación del federalismo de coordinación o concertación.<sup>44</sup> Ejemplos de ello son las leyes-convenio de coparticipación impositiva (art. 75, inc. 2), el organismo fiscal federal (art. 75, inc. 2), la participación provincial en los entes reguladores y de control de los servicios públicos de competencia nacional (art. 42), la creación de regiones (art. 124), la celebración de convenios internacionales (art. 124) e incluso la integración supranacional (art. 75, inc. 24).

Por otra parte, se ha avanzado desde hace décadas en la celebración de tratados interprovinciales y en la creación de consejos federales en diversas materias.

Pero es evidente que no han existido relaciones interjurisdiccionales modernas y maduras entre los diversos órdenes gubernamentales, ni se ha observado una efectiva y plena vigencia del federalismo de coordinación o concertación.

Sólo como consecuencia de los resultados electorales de 2015, se puede observar desde 2016 un comienzo de ejercicio de estas relaciones, a partir de las reuniones del Gobierno Federal con los gobernadores, que desembocaron en un acuerdo para la devolución del 15% de la detracción de la masa coparticipable que se destinaba a la Anses, que hemos comentado anteriormente.

No desconocemos que este proceso demanda una elevación de nuestra cultura política, para poder superar el individualismo exacerbado, las tendencias corporativas y la imposibilidad –que muchas veces padecemos– de proyectar y ejecutar políticas arquitectónicas frente a los problemas estructurales de la sociedad y el Estado argentinos.

Ya veremos, en esta propuesta y en otras sucesivas, que el federalismo de coordinación o concertación es una herramienta funda-

---

44. Para la distinción entre el federalismo “dual o competitivo” y el federalismo “de coordinación o concertación”, véase nuestra obra *Federalismo y constitucionalismo provincial*, *op. cit.*, cap. I “Sistemas políticos federales”, en el punto Clasificación de los sistemas políticos federales, pp. 17-18. Pedro J. Frías, que prefería denominarlo “de concertación”, fue precursor de esta incorporación tanto a la Constitución Federal como a las constituciones provinciales.



mental para el desarrollo equilibrado e integrado del país, a través de sus múltiples aplicaciones.

Aunque en los puntos siguientes seguiremos tratando este tema, en esta oportunidad planteamos la creación de una *Asociación o Conferencia Nacional de Gobernadores*, como existen en las federaciones estadounidense y mexicana, a los fines de mejorar estas relaciones interjurisdiccionales.

Por otra parte, tal vez sólo así podrá existir un mayor equilibrio en el diálogo entre el Presidente y los gobernadores, que permita el cumplimiento del proyecto federal de la Constitución Nacional.

## 10. Realizar una planificación federal para el desarrollo del país, con participación de los distintos niveles estatales

La decadencia argentina está ligada –entre otras causas– a la incapacidad de pensar el futuro y de acordar políticas de Estado. Sólo se piensa en la coyuntura y por ello no se resuelven los grandes problemas nacionales. Bien se ha dicho que los políticos en serio son los que piensan en las próximas generaciones, en lugar de en las próximas elecciones. Se ejercita hasta el extremo la dimensión agonal de la política, cuando lo que realmente puede transformar el país es la *dimensión arquitectónica*. Y así como en virtud de esta última se pudo acordar un texto constitucional en 1994, que significó un enorme avance en esta materia, aunque luego caímos en la anomia que nos caracteriza, ahora debemos hacer el esfuerzo de planificar de manera federal nuestro desarrollo futuro. Ello significa la participación de todos los órdenes gubernamentales para hacer realidad los principios de la república federal. Este es el gran desafío que tenemos por delante.<sup>45</sup>

45. Véase el reciente libro de Juan J. Llach, *Federales y unitarios en el siglo XXI, op. cit.*, cuyo cap. V tiene como título “El federalismo, clave del desarrollo político y humano”. Se trata de una propuesta de gran calidad e importancia, para conducir la Argentina a la senda del desarrollo, en un mundo que ofrece desafíos y sobre la base de cumplir el proyecto federal. Para ello, Llach propone planes de desarrollo sobre la base de grandes acuerdos políticos, que permitan solucionar lo que denomina “nudos gordianos” y “bajos continuos de nuestra preocupante realidad”. Entre los primeros menciona la cuestión federal; la pobreza y la distribución del ingreso; la educación, ciencia y tecnología y el desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa. Y con estos bajos continuos: un inadecuado funcionamiento de las instituciones políticas, una fuerte puja distributiva entre sectores y una imprecisa definición de los roles del Estado y del mercado. Por eso, el autor enfatiza en la necesidad de un cumplimiento estricto de la Constitución Nacional en sus aspectos republicanos y federales, para superar la realidad signada por

## 11. Promover las regiones para el desarrollo económico y social

También aquí se advierte la importancia del cumplimiento del artículo 124 de la Constitución Nacional, que prevé las regiones como instituciones esenciales para el desarrollo económico y social y la integración nacional.

Estimamos que aunque el *mapa regional* se encuentra casi diseñado con las regiones ya constituidas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro –falta sólo la integración de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma–, no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas, sumadas a la ausencia de una política arquitectónica, seguramente han influido en ello. Sólo se ha advertido en los últimos años una cierta actividad destacable en la Región Centro.

Necesitamos imperiosamente modificar la forma de embudo de nuestro ordenamiento territorial, mediante el fortalecimiento de nuestras regiones y provincias, desalentando los procesos de migración interna, que tanto nos han perjudicado, a la luz de los desequilibrios y desarmonías que se advierten en nuestra realidad.

Y avanzar en proyectos estratégicos como los de los *corredores bioceánicos*, como más adelante consideraremos en la propuesta 19.

## 12. Impulsar el nuevo rol de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional<sup>46</sup>

Para nosotros, la integración junto a la descentralización constituyen una respuesta inteligente a los desafíos de la globalización.

El neologismo “glocal” nos indica que debemos pensar ubicados en el mundo globalizado en que estamos insertos, pero que debemos

---

la anomia, el hiperpresidencialismo y el centralismo. Y aboga por un fortalecimiento de los poderes tributarios provinciales y municipales, y por un nuevo sistema de coparticipación impositivo y de federalismo fiscal, con respeto de la Constitución y de criterios técnicos y federales. Sostiene que esta propuesta federal es una tarea ciclópea, tendiente a modificar el “status quo” actual, defendido por el “conservadurismo unitario”.

46. Hemos desarrollado el rol de las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional en nuestras obras *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, con prólogo de Eduardo García de Enterría, Buenos Aires, Depalma, 2000, y *Federalismo y constitucionalismo provincial*, op. cit.

actuar localmente y, en consecuencia, existe la urgente necesidad de defender las autonomías y competencias de los gobiernos subnacionales y locales. La importancia de las ciudades en el mundo globalizado ha sido estudiada por Jordi Borja y Manuel Castells.<sup>47</sup> En consecuencia, estos dos procesos interrelacionados (integración y descentralización) requieren un profundo cambio del Derecho Público, a la luz del mundo actual, que muestra la tendencia hacia un regionalismo abierto, más allá de las fronteras nacionales.

En nuestro país se está avanzando en el desarrollo de estos roles de los gobiernos subnacionales, luego de la reforma del artículo 124 de la Constitución Nacional –también producido por Convención Nacional Constituyente de 1994–, que ha admitido la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias.<sup>48</sup>

### 13. Fortalecer las autonomías provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios

El federalismo como forma de Estado se asienta en la coexistencia de distintos órganos gubernamentales, sobre la base del principio de la lealtad federal y del respeto de la unión y de la diversidad.

Y por ello es tan trascendente la afirmación de las autonomías de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios, como expresión indudable de la descentralización del poder. De ahí que sea el problema más importante de esta forma de Estado, la distribución y el respeto de las competencias.

---

47. En su obra *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997.

48. Véase el libro *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional. Reflexiones sobre el caso del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur*, editado por el CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales) y CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), con la dirección del proyecto a cargo del embajador Eduardo Iglesias y la coordinación académica a cargo de Claudia Gasol Varela, Buenos Aires, 2010. Asimismo, el CARI, con la dirección antes mencionada, mantiene un registro de los convenios internacionales celebrados por nuestras provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En un trabajo anterior nos referimos al agudo proceso de centralización que ha sufrido el país.<sup>49</sup> Esto es lo que hay que revertir, y el difícil camino a recorrer no es otro que el prescripto por la Constitución Nacional, especialmente a la luz de la gran reforma constitucional de 1994, que tuvo como uno de sus objetivos la descentralización del poder.

Hemos sostenido que esta cuestión fue objeto de trascendentes debates en cuatro comisiones de la Convención Nacional Constituyente, que abarcaron tres grandes capítulos: el específico de federalismo, el de la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires y el reconocimiento del principio de la autonomía municipal.<sup>50</sup>

En consecuencia, deben respetarse los distintos aspectos de las autonomías: institucional, política, administrativa, financiera y económica, correspondientes a cada uno de los niveles estaduales y gubernamentales integrantes de la federación argentina.

Por razones de brevedad, no podemos detenernos en este análisis, para lo cual nos remitimos a la bibliografía especializada.<sup>51</sup>

---

49. “La realidad de nuestro federalismo, el incumplimiento de la Constitución Nacional y la tendencia a la centralización”, en el libro *Consecuencias económicas y políticas del federalismo argentino*, op. cit., p. 17 y ss. Asimismo, véase Gelli, María Angélica, “El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción” (p. 9 y ss.), en Hernández, Antonio María (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, op. cit.

50. Para el análisis detenido de estas cuestiones, en la que no nos podemos detener por razones de brevedad, nos remitimos a nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, op. cit.; *Derecho Municipal*, op. cit., y *Federalismo y constitucionalismo provincial*, op. cit.

51. Véanse nuestras obras ya citadas *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, *Derecho Municipal y Federalismo y constitucionalismo provincial*. Para explicar la importancia de estos temas y las lesiones a las autonomías, sólo daremos algunos ejemplos: a) el enorme despojo efectuado por el Gobierno Federal a las provincias y municipalidades, al no sancionarse las leyes de coparticipación impositiva y al detraerse los fondos pertinentes de la masa coparticipable mediante las asignaciones específicas; b) el pago por el tesoro federal de 550 jueces de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que eran nacionales y que debieran corresponder a dicha nueva jurisdicción, según lo dispuesto por el art. 129 de la Constitución Nacional, lo que ha sido desconocido por la inconstitucional Ley N° 24488; y c) las graves violaciones a la autonomía municipal, que van desde la falta de autonomía institucional en las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, hasta la falta de sanción de cartas orgánicas municipales en otras provincias, hasta los avances provinciales sobre la coparticipación impositiva municipal y demás atribuciones de los gobiernos locales. Hemos destacado especialmente el avance hacia la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires, como consecuencia

#### 14. Modificar o derogar la legislación centralista vigente y las políticas respectivas

Son muy amplias las reformas a producir en este aspecto, por lo que en modo alguno resulta taxativa la enunciación que efectuamos seguidamente. Esta tarea requiere de un análisis detenido de la normativa dictada, que a lo largo del tiempo fue centralizando notablemente nuestro federalismo.

Para ejemplificar esta propuesta, señalaremos algunos temas de gran relevancia, que se suman a lo indicado en otras efectuadas con anterioridad.

Y comenzamos con lo antes expuesto en torno a la imperiosa necesidad de modificar o derogar la mayoría de los tributos con asignación específica que detraen fondos de la masa coparticipable, lesionando las autonomías provinciales y municipales.<sup>52</sup>

Asimismo, a lo largo del tiempo, sobre la base de la “cláusula del progreso” del actual artículo 75, inciso 18 (antes artículo 67, inciso 16) y a la posibilidad del otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo por el Congreso, se fue desconociendo y afectando el poder tributario de provincias y municipios en múltiples casos: ferrocarriles, transportes, comunicaciones, minería, etcétera. En consecuencia, hay que revisar dicha legislación y las políticas centralistas –casi siempre avaladas por la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia–,<sup>53</sup> a la luz

---

del acuerdo logrado entre el Gobierno Federal y la Ciudad Autónoma, a comienzos de 2016, para la transferencia de 19.000 policías federales a este último gobierno, en cumplimiento del art. 129 de la Constitución Nacional. (Véase el artículo periodístico de nuestra autoría, “Hacia una autonomía plena de la Ciudad”, en *La Nación*, del 19 de enero de 2016).

52. Al analizar la coparticipación impositiva federal, en nuestras obras citadas, indicamos distintas normas –pactos fiscales, leyes y decretos–, que invirtieron la primacía que habían alcanzado en la distribución primaria los gobiernos locales frente al federal, de acuerdo con la Ley N° 23548, hasta llegar a la situación actual de centralismo fiscal, donde casi el 80% de los recursos son percibidos por el Gobierno Nacional.

53. Véase Sola, Juan Vicente (dir.), *Tratado de Derecho y Economía*, 3 tomos, Buenos Aires, La Ley, 2013, “La cláusula del progreso”, en el T. II, cap. XXII, p. 420 y ss., y “La cláusula del progreso (con especial referencia a los ferrocarriles)”, de Alberto Bianchi, ponencia presentada en el XX Congreso de Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Mendoza, 2011, puntos 2 c) Los problemas del equilibrio federal y 3 a) iii) Jurisprudencia, en especial sobre conflictos impositivos.

de la nueva normativa del artículo 75, inciso 30 de la Constitución Nacional, que ha reconocido el poder de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, como otro hito notable de afirmación federalista, también incorporado en la reforma de 1994. Esto significa que debieran producirse las reformas legislativas y jurisprudenciales, a los fines del estricto cumplimiento de la Ley Suprema, que ha fortalecido las autonomías provinciales y municipales en todos sus aspectos, incluyendo los tributarios y económicos.

Lo propio debe ocurrir con los subsidios, en materia de servicios públicos de transporte y energía, que están destinados mayoritariamente al Área Metropolitana de Buenos Aires, con una enorme desigualdad para los habitantes del interior del país.

Por otra parte, debe modificarse la Ley N° 24588 por ser inconstitucional en sus artículos 2, 8 y 10, al violar el artículo 129 de la Ley Suprema y restringir la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además de ello, también se afecta el federalismo por otra razón: los anteriores jueces “nacionales”, son sostenidos por el Presupuesto de la Nación, en lugar del de la Ciudad Autónoma.

Asimismo, reiteramos que es imperioso terminar con el hiperpresidencialismo, que lesiona profundamente la república federal, comenzando por la inmediata derogación de los superpoderes otorgados en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de la legislación de emergencia económica, además de la modificación de la Ley N° 26122 de decretos de necesidad y urgencia, que de manera inconstitucional reglamenta el artículo 99, inciso 3 de la Ley Suprema.

En cuanto a los *recursos naturales* –sin perjuicio de que volveremos sobre el tema más adelante–, es evidente que debe adecuarse la legislación vigente sobre hidrocarburos, pesca y otros recursos, a lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional, que ha reconocido la propiedad provincial sobre estos. Refiriéndonos al caso de los *hidrocarburos*, muchos años después de la reforma, mediante la Ley N° 26197, se reconocieron las competencias provinciales, al modificarse el artículo 1 de la Ley de Hidrocarburos N° 17319 que las otorgaba al Gobierno Federal. Esa llamada “ley corta” trasuntó un espíritu

federalista impuesto por la Constitución, que ha sido gravemente desconocido por la denominada ley de soberanía hidrocarburífera N° 26741 de 2012 y su decreto reglamentario 1277 de dicho año. Para nosotros, hay claras objeciones sobre la constitucionalidad de estas últimas normas, que además otorgan un enorme cúmulo de atribuciones al Poder Ejecutivo, sin la adecuada participación del Consejo Federal de Hidrocarburos.<sup>54</sup> Esto también alcanza a la reciente Ley N° 27007, que ha introducido modificaciones en las anteriores Leyes N° 17319 y 26741, con el mismo objetivo de profundizar un proceso de centralización en la materia, sobre la base de un acuerdo logrado con los gobernadores de las provincias productoras, que se caracterizó por su sigilo, velocidad y uso de las viejas prácticas centralistas del Gobierno Nacional. Aquí se impone una revisión de esta legislación alejada de los principios federales de la Constitución Nacional.

En materia de *educación*, es evidente el proceso de centralización operado, con violación de las normas constitucionales respectivas. Con la sanción de la Ley General de Educación y de la Ley de Financiamiento Educativo se afectaron las bases de nuestra Ley Suprema y se ha producido una notoria centralización que modificó el proceso histórico anterior que tendía a un sistema federal educativo. Se ha señalado<sup>55</sup> que hubo hitos en tal sentido, como los del presidente Frondizi en 1957, que dispuso por decreto la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias, lo que se concretó posteriormente, en la década de los 70, aunque sin asignarse los fondos pertinentes. Este proceso de federalización recibió un impulso decisivo en el Congreso Pedagógico Nacional, convocado por el presidente Alfonsín, en cuyas conclusiones aprobadas en 1988 se hizo expresa referencia a los principios federales en materia educativa. Ello originó ya en 1991 la sanción de la Ley N° 24049 de Transferencia de los Servicios Educativos, mediante la cual las provincias

---

54. Véase el documentado trabajo de Schiariti, Lorena, titulado “Oscilaciones del federalismo en materia de hidrocarburos”, en la *Revista de Derecho Público*, “Diez Años de Derecho Público en la Argentina-II”, 2013-2, Hutchinson, Tomás, y Rosatti, Horacio (dirs.), Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2012, p. 409 y ss.

55. Por parte de Iturrez, Ricardo César, *Educación: un derecho de todos*, Buenos Aires, Editorial Mda y Univesidad Fasta, 2013.

se hicieron cargo de las escuelas de nivel medio y terciario que dependían del Ministerio de Educación de la Nación, aunque lamentablemente sin los fondos respectivos, lo que originaría nuevos desequilibrios fiscales en nuestra federación.

También se han señalado, como otros hitos en este proceso de descentralización operativa en la materia: la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24195 por parte del Congreso Nacional; el Pacto Educativo, celebrado entre la Presidencia y los gobernadores en la Provincia de San Juan en 1994 y, por último, la reforma constitucional de 1994.<sup>56</sup>

Pero desafortunadamente, a partir del año 2003 –refiere este autor–,<sup>57</sup> se produjo una nueva vuelta al “centralismo educativo”, mediante la sanción de una serie de normas, hasta llegar a la vigente Ley Nacional de Educación N° 26206 de 2006, que derogó la Ley Federal de Educación y que otorgó importantes atribuciones al Ministerio de Educación de la Nación. Ejemplo de ello fue la incomprensible facultad otorgada al ministro de dicha área, de declarar en emergencia educativa las jurisdicciones provinciales, lo que demuestra, en forma palmaria, la centralización imperante. Y lo propio puede sostenerse sobre la Ley de Financiamiento Educativo, que también afectó la coparticipación impositiva de las provincias. En la propuesta siguiente, continuaremos con este tema.

Asimismo, se pueden formular objeciones constitucionales por violación del federalismo a la Ley N° 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. En efecto, se han impuesto criterios centralistas y unitarios en los artículos 1, 7 y concordantes, que avasallaron las competencias provinciales en la materia, con base en los artículos 121 y 32 de la Constitución Nacional. Recordemos que sólo lo comercial interprovincial puede ser competencia federal, según lo dispuesto por el artículo 75, inciso 13 de la Ley Supre-

---

56. Cfr. Iturrez, Ricardo César, *op. cit.*, cap. VIII “El federalismo educativo en Argentina”, p. 287 y ss.

57. Cfr. Iturrez, Ricardo César, *op. cit.*, cap. XII “Análisis de la Ley de Educación Nacional 26206”, p. 477 y ss.



ma y, en consecuencia, no cabe dudar de las potestades provinciales al respecto dentro de los límites respectivos.<sup>58</sup>

Por otra parte, cuando se observaba la composición del Afscá (Autoridad Federal de los Servicios de Comunicación Audiovisual), en el artículo 14 de la Ley, sobre siete miembros designados por el Poder Ejecutivo de la Nación, había sólo dos propuestos por el Consejo Federal. Y en cuanto a la composición de este último órgano (art. 16 de la Ley), si bien cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podían designar un representante, el peso político e institucional de esta participación provincial resultó disminuida, porque además había 14 representantes más de otras entidades. Por otra parte, en la comparación de atribuciones del Afscá y del Consejo, resulta evidente que este último fue claramente desfavorecido en perjuicio de aquella, en la que a su vez predominó notablemente el Poder Ejecutivo.

Señalamos especialmente otra decisión centralista que es menester derogar: la Ley Nº 26853 de creación de las Cámaras de Casación. Sin poder detenernos en el análisis de la cuestión, sólo señalamos que esta normativa demorará y encarecerá enormemente los juicios, especialmente para los ciudadanos del interior del país, que deberán litigar en la Ciudad de Buenos Aires, con violación del federalismo y de la tutela judicial efectiva.<sup>59</sup> En torno a esto, no podemos dejar de manifestar igualmente nuestro más profundo rechazo a otra propuesta unitarizante: la creación de un Tribunal Constitucional, por-

---

58. Bajo nuestro punto de vista, no alcanza para superar la objeción formulada la disposición del art. 163 de la ley, que con el título de Limitaciones, expresa: "Las jurisdicciones provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Municipalidades no podrán imponer condiciones de funcionamiento y gravámenes especiales que dificulten la prestación de los servicios regulados en esta ley, sin perjuicio de sus propias competencias". Es que la última frase resulta controvertida por las anteriores, en las que se reafirma el avasallamiento del Gobierno Nacional.

59. Por eso destacamos el criterio descentralizador del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Pedraza", que ha resuelto que cada Cámara Federal del país pueda entender en las causas de los jubilados, modificando la situación actual, donde sólo intervenía la Cámara Federal de la Seguridad Social, ubicada en Buenos Aires. Véase asimismo lo expuesto sobre este tema en la propuesta 4.

que ello afectaría nuestro federalismo judicial, asentado además en el control de constitucionalidad difuso, que es preciso mantener.

Otro amplio campo normativo y de políticas que es necesario modificar es el vinculado al poder de policía, ya que aquí se ha verificado otra ostensible violación de los principios constitucionales federales. Ello debido a las siguientes razones expuestas por Susana Cayuso:<sup>60</sup>

1. Una interpretación extremadamente amplia y flexible de las facultades delegadas al gobierno central, que en la práctica significa estrechar el ámbito de las atribuciones reservadas por las provincias.
2. Un avance en los límites de la facultad reglamentaria del Estado nacional en materias propias del derecho común.
3. Una interpretación desnaturalizadora de las facultades concurrentes, con preeminencia de la facultad reguladora del gobierno central, con desmedro de las facultades de las provincias y casi excluyente de la coexistencia dispuesta constitucionalmente.

Seguidamente, la autora sostiene:

En todos los casos el avance se justifica en el ejercicio del poder de policía. Se perfeccionó así, la concentración reglamentaria en cabeza del poder central, se institucionalizó la regla de la absoluta discrecionalidad política, se entronizó la doctrina de la emergencia económica, se ha desvirtuado el contenido y la extensión de las facultades concurrentes y el resultado es el debilitamiento institucional de las provincias.<sup>61</sup>

60. Cayuso, Susana, "El federalismo y el poder de policía", en Hernández, Antonio María (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, op. cit., pp. 92-93.

61. Cfr. Cayuso, Susana, op. cit., p. 93. Más adelante, la profesora de la Universidad Nacional de Buenos Aires, recuerda las palabras agudas y proféticas pronunciadas por un gran constitucionalista que también fue diputado de la Nación como Juan González Calderón, al respecto: "los legisladores nacionales se resbalan por el plano inclinado de teorizaciones exóticas y peligrosas para el porvenir de nuestras instituciones federales, orientándose visiblemente, y tal vez inconscientemente, en el sentido de unitarizar el país, saltando sobre las barreras de la Constitución, con el correlativo aniquilamiento de las autonomías provinciales por la fuerza expansiva de una legislación usurpadora e inadecuada. Ya ha hecho mucho el Congreso contra la realidad de las autonomías provinciales, disminuyéndolas y sometiendo bajo la coerción de leyes usurpadoras de sus más esenciales derechos, para imponer normas o reglamentaciones unitarizantes". Y luego de hacer referencia a la nota de Vélez Sarsfield del art. 2611 del Código Civil, al defender las facultades reglamentarias de las provincias de los Códigos de fondo, sostuvo: "No debe despreciarse esta ventaja que, entre otras, tiene el federalismo: permite a cada región del país, a cada provincia, arreglar su vida local en la forma que consulte más provechosamente los intereses y las características del respectivo pueblo... Lo alarmante,

Se comprende, en consecuencia, la magnitud y profundidad de los cambios que hay que realizar –tanto normativos como jurisprudenciales– para alcanzar la plena vigencia de nuestra Constitución federal en esta materia.

## 15. Federalizar la educación

Sostiene Juan José Llach:<sup>62</sup>

“La educación es la clave para lograr un país sin pobreza, con mayor integración social y más equitativo y, al mismo tiempo, un desarrollo productivo con crecientes contenidos de capital humano, ciencia y tecnología que incentiva a producir y exportar bienes y servicios calificados y no el capital humano mismo, como ha ocurrido tan frecuentemente durante los últimos cincuenta años. El objetivo “social” no se contraponen con el objetivo “económico”: se trata de un mismo proceso.

Y frente a las dificultades de las provincias para tener un adecuado sistema educativo, expresa: “Para lograr el pleno acceso de la Argentina a la sociedad del conocimiento es imprescindible federalizar ampliamente la distribución de la renta fiscal y de allí la propuesta de un Fondo para el Desarrollo Humano con sentido regional, provincial y local”.<sup>63</sup>

Compartimos estas ideas y convicciones acerca de la enorme importancia de la educación para cambiar la deprimente realidad que presenta nuestro país. Y en relación con esta y las profundas desigualdades existentes, que muestran otra faceta negativa de nuestra federación, ha escrito Alieto Guadagni:<sup>64</sup>

---

para quien mira sin apasionamiento la expansión progresiva del poder central, es comprobar cómo se destruyen desde el Congreso no ya los cimientos jurídicos y políticos de nuestras instituciones federales, sino también la posibilidad de que la legislación local pueda consultar, con más conocimiento del ambiente y más eficacia, las peculiaridades de cada provincia en beneficio de sus habitantes, fomentando el progreso y el bienestar colectivos... ¿Qué quedará de las autonomías provinciales si se les arrebatan sus poderes de policía? ¿Para qué servirán después esas autonomías? ¿Cuáles serán las razones de su existencia constitucional?” (*op. cit.*, pp. 95-6).

62. Llach, Juan José, *Federales y unitarios en el siglo XXI*, *op. cit.*, p. 238.

63. *Ibíd.*, p. 239.

64. Guadagni, Alieto, “Educar para superar la desigualdad”, *La Nación*, 30/04/2014.

Las evidencias del Ministerio de Educación, por provincia y tipo de escuela, son las siguientes: (1) el 36% de los alumnos de sexto grado primario no sabe Matemática; sin embargo, este indicador negativo se ubica en apenas 8% en las escuelas primarias privadas de la Ciudad de Buenos Aires y trepa al 51 en las escuelas estatales en el Conurbano y Formosa. (2) El 45% de los alumnos del último año del secundario no sabe Matemática; pero en muchas provincias del NOA y del NEA este porcentaje en las escuelas estatales se ubica entre 70 y 80%, mientras que en las escuelas privadas de La Pampa apenas llega al 17%. (3) La considerable deserción de la escuela secundaria está íntimamente vinculada al nivel socioeconómico de las familias. De cada 100 alumnos que ingresaron a primer grado en el país en 2001 se graduaron 33 en 2012; pero esta cifra no refleja bien la realidad, ya que mientras las escuelas privadas graduaron 64, las estatales apenas graduaron 25. Esta significativa desigualdad es aún mayor en muchas provincias, como Santiago del Estero, donde apenas se graduaron en escuelas estatales 17, o en Misiones, donde la graduación secundaria fue de apenas 15 alumnos cada 100 ingresantes en primer grado.

No cabe dudar en consecuencia, sobre el carácter estratégico que tiene la educación para el cambio de nuestro país y la plena vigencia de la república federal consagrada en la Constitución Nacional, con igualdad de oportunidades en todo el territorio.

Y por eso insistimos nuevamente<sup>65</sup> en la importancia de la educación cívica y democrática, como tarea esencial de la democracia, según enseñaba Hans Kelsen. Abogamos por un cambio profundo de nuestros usos y costumbres con altas dosis de violencia, a los fines de la elevación de nuestra cultura democrática y de la legalidad.

Para tener “ciudadanos activos”, Norberto Bobbio postuló un “llamamiento a los valores”,<sup>66</sup> señalando en primer lugar al ideal de la tolerancia,<sup>67</sup> seguido por el de la no violencia,<sup>68</sup> el de la renovación

---

65. Como lo hicimos en nuestra obra ya citada *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, pp. 158-160 y 166-167.

66. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janes, 1985, p. 48.

67. “Si hoy existe una amenaza para la paz del mundo, esta viene una vez más del fanatismo, o bien de la ciega creencia en la verdad y en la fuerza capaz de imponerla. Huelga dar ejemplos: los tenemos antes nuestros ojos” (cfr. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 48).

68. “Jamás he olvidado la enseñanza de Karl Popper, según la cual, lo que distingue esencialmente a un gobierno democrático de otro no democrático es el hecho de que

gradual de la sociedad a través del libre debate de las ideas y el cambio de las mentalidades y del modo de vivir<sup>69</sup> y, finalmente, el ideal de la hermandad (la *fraternité* de la Revolución Francesa).<sup>70</sup>

Ese cambio debe ser promovido por nuestra educación popular –como el accionar más urgente a desarrollar, según Víctor Massuh–;<sup>71</sup> y podría ser acelerado por los ejemplos que brinde una dirigencia de gran formación y compromiso ético y republicano.

Insistimos en que la educación debe basarse especialmente en el conocimiento de los principios y valores de la Constitución Nacional y de su sistema republicano y federal.<sup>72</sup>

---

sólo en el primero los ciudadanos se pueden desembarazar de sus gobernantes sin derramamiento de sangre. Las tan escarnecidas reglas formales de la democracia han introducido, por primera vez en la historia, técnicas de convivencia, cuyo objeto es el de resolver los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Sólo allí se respetan estas reglas, el adversario no ya un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor, que mañana podrá ocupar nuestro lugar” (cfr. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 48).

69. “Sólo la democracia permite la formación y la expansión de las revoluciones silenciosas, como ha ocurrido en estos últimos decenios con la transformación de la relación entre los sexos, que tal vez sea la mayor revolución de nuestros tiempos” (cfr. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, pp. 48-9).

70. “Gran parte de la historia está hecha de luchas fratricidas. En su *Filosofía de la Historia*, Hegel define la historia como un “inmenso matadero”. ¿Acaso podemos quitarle la razón? En ningún país del mundo puede perdurar el régimen democrático sin convertirse en una costumbre. Pero ¿puede convertirse en una costumbre sin el reconocimiento de la hermandad que une a todos los hombres en un destino común? Se trata de un reconocimiento mucho más necesario hoy, en que cada día nos hacemos más conscientes de este destino común, por lo cual deberemos, guiándonos por ese podo de luz de razón que ilumina nuestro camino, actuar en consecuencia” (cfr. Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 49).

71. “Se trata de una docencia democrática a vivirse en el hogar, en el seno de los partidos, en la universidad, en las calles, en el municipio, en las instituciones, en las urnas. Reconocer que la democracia es una gimnasia cotidiana, un estado de espíritu que comienza con este doble movimiento: la aceptación de la disidencia y el reconocimiento de que un orden justiciero es fruto del esfuerzo común y no de una ofrenda providencial” (Massuh, Víctor, *La Argentina como sentimiento*, Buenos Aires, Sudamericana, 1982, pp. 153-4).

72. Como lo dispuso la Ley N° 25863 de 2003, sancionada por el Congreso a propuesta de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional que en ese entonces presidíamos, al establecer el 1° de mayo como Día de la Constitución Nacional. Desafortunadamente, como en tantos otros casos, tampoco se cumple esta normativa tan importante para nuestra educación cívica y democrática.

## 16. Ejercer un federalismo de concertación para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales

El reconocimiento expreso del dominio originario de los recursos naturales de las provincias, efectuado por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, en el artículo 124 de la Ley Suprema, debe observarse como una contundente expresión del fortalecimiento del federalismo argentino, que fue una de las grandes ideas-fuerza de la reforma.

Y con respecto a la extensión del dominio de los recursos naturales por las provincias, dijimos en la Convención Constituyente, en nombre de la Comisión de Redacción, en el debate en particular de la norma:

Quando nos referimos al alcance de lo que corresponde a las provincias en cuanto al dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, la Comisión interpreta que el territorio comprende tanto el suelo, como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo. Por supuesto, también son de dominio de las provincias los recursos renovables o no.<sup>73</sup>

Esta clara definición constitucional sobre el dominio de los recursos naturales por las provincias en sus respectivos territorios, ha significado un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico, pero todavía no ha podido efectivizarse por la inacción legislativa y la falta de una adecuada jurisprudencia.<sup>74</sup>

Aclaremos además que para nosotros, por la reforma constitucional producida, la legislación centralista debió perder sus efectos, por una elemental aplicación de la gradación normativa, determinada por el artículo 31 de la Ley Suprema de la Nación. Sin embargo,

73. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Santa Fe-Paraná, 1994, T. IV, p. 3864. Uno de los temas más importantes es el del mar, donde ya no pueden quedar dudas sobre el dominio de las provincias costeras, tal como lo venían señalando antes de la reforma Frías, Bidart Campos, Díez y Marienhoff, entre otros autores. El Congreso también deberá modificar el alcance de la jurisdicción provincial en el mar así como avanzar en fórmulas asociativas con la Nación, para la explotación de los recursos inmensos de la “zona económica exclusiva” que ahora se extiende a más de 200 millas.

74. Es evidente que el Congreso no produjo las reformas legales pertinentes, para la adecuación a la Ley Suprema. Asimismo, en cuanto a la jurisprudencia, señalamos el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Total”, en 2003, en el que no se reconoció dicho alcance del territorio de la Provincia de Tierra del Fuego para poder percibir tributos sobre las explotaciones petrolíferas que realiza la empresa en el mar.

ya vimos anteriormente el caso de los hidrocarburos, entre otros, como demostración de la anomia que nos caracteriza.

Más allá de esto, la reforma constitucional no sólo dispuso cambios sustanciales en esta materia, con respecto al dominio de los recursos naturales (como el mar, hidrocarburos, minerales, los recursos hídricos y la energía), sino también sobre la jurisdicción. Un ejemplo notable en este último aspecto es la modificación efectuada en el artículo 75, inciso 30, que deja a salvo el ejercicio de los poderes de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, siempre que no interfieran su específica finalidad, lo que reviste especial trascendencia para el futuro del federalismo.

Sobre la base de lo expuesto, consideramos que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el federalismo de coordinación o concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales.

Es necesario producir una modernización institucional que sume los esfuerzos de todos los niveles gubernamentales interesados, en una sinergia que nos permita alcanzar soluciones sustentables en el aprovechamiento del mar, de la pesca, de los hidrocarburos, de los minerales y de otros recursos naturales.<sup>75</sup>

## 17. Federalizar los servicios públicos de competencia nacional

No obstante que la reforma constitucional de 1994 dispuso, en el artículo 42 –al regular los derechos de usuarios y consumidores–, la participación de las provincias en los organismos de control de los servicios públicos de competencia nacional,<sup>76</sup> no se han podido verificar modificaciones en esta materia, donde han continuado las políticas centralistas. Todo ello, con inexcusable responsabilidad no sólo

75. Véase, Hernández, Antonio María, “El federalismo, ausente en el impulso de YPF”, *Clarín*, 08/07/2014, Opinión, p. 25.

76. Entre los que se destacan los de gas, aeropuertos y transporte en sus diversas modalidades.

de las autoridades federales sino también de las provinciales, como bien lo han señalado Alejandro Pérez Hualde<sup>77</sup> y Nidia Karina Cicero.<sup>78</sup>

Este otro incumplimiento del proyecto federal se debió a distintas razones, como ha puntualizado esta autora:<sup>79</sup> “efectivamente no han participado las provincias en dichos organismos de control; los que además han sido desnaturalizados por su falta de independencia; que en algunos casos fueron creados por decreto y no por leyes del Congreso y, finalmente, por la inexistencia de una participación adecuada de ciudadanos y usuarios y consumidores, que hubiese permitido un buen funcionamiento de los servicios con un sistema regulatorio eficaz”.

Mirando al futuro, Cicero<sup>80</sup> propone para asegurar la participación provincial en estos servicios: a) la *intervención en el diseño de la regulación*, esencialmente a través del debate legislativo, lo que implica la imposibilidad del dictado de decretos del Poder Ejecutivo y la derogación de la legislación de emergencia económica.; y b) la *intervención en el control de gestión*, mediante las siguientes alternativas: 1. Integración de los entes reguladores nacionales por representantes de las provincias involucradas. 2. Delegación de la facultad de control de ciertos aspectos de la regulación federal en organismos locales. 3. Cooperación provincial en el control del servicio público federal a través de la detección y comunicación de incumplimiento a los organismos provinciales competentes.

Y, para concretar esta participación, la autora sostiene la necesidad de una relectura de las facultades concurrentes en materia de control o poder de policía, la celebración de acuerdos interju-

---

77. Pérez Hualde, Alejandro, “Servicios públicos en el constitucionalismo provincial”, en Hernández, Antonio María (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, op. cit.

78. Cicero, Nidia Karina, *Servicios públicos y federalismo. Análisis de una historia de conflictos y una propuesta de superación*, Buenos Aires, Eudeba, 2013. Se trata de la tesis doctoral de la autora, dirigida por el Dr. Alejandro Pérez Hualde, con un estudio profundo de tan trascendente cuestión, estrechamente ligada al federalismo de coordinación o concertación.

79. *Ibidem*, p. 336.

80. *Ibidem*, p. 339 y ss.



risdccionales y la transferencia a la órbita provincial de servicios actualmente regulados a nivel nacional.<sup>81</sup>

## 18. Afianzar los principios federales en la doctrina y organización de los partidos políticos

Consideramos que al haberse constitucionalizado los partidos políticos en el artículo 38 –otra obra de la reforma de 1994–, con la obligación de respetar la Ley Suprema, estos deben aceptar, practicar y defender los valores y principios del federalismo no sólo en la organización estatal, sino también en su propia organización y funcionamiento.

Es que otra de las causas de la desfederalización del país ha sido la falta de cumplimiento adecuado de estos principios por parte de los partidos políticos, especialmente por su actuación en el Congreso, y en particular en el Senado.<sup>82</sup>

Interrelacionado con ello, el hiperpresidencialismo, la democracia delegativa y las emergencias, degradaron nuestra calidad institucional, impidieron la plena vigencia de la democracia deliberativa y de los principios republicanos y federales,<sup>83</sup> y afectaron profundamente a los partidos políticos.

A su vez, ese hiperpresidencialismo ha significado, en no pocos casos, la confusión de partido oficialista y gobierno. Incluso en algunas oportunidades se han llegado a confeccionar las listas de legisladores desde la Presidencia, como demostración indudable de centralismo. Y el mismo fenómeno se ha repetido en los niveles provinciales y municipales, con los gobernadores e intendentes.

Por eso Barrera Buteler concluye en que las deficiencias del federalismo argentino tienen una raíz ética y cultural, antes que normativa, ya que los representantes en el Congreso no respon-

81. *Ibíd.*, p. 341 y ss.

82. Recuérdese lo expuesto en la propuesta 3 sobre el fortalecimiento del rol del Congreso y Senado en particular.

83. Véanse los trabajos de Sabsay, Daniel Alberto, “Consideraciones en torno al federalismo argentino”, y Midón, Mario, “Ilegitimidades constitucionales en nombre del federalismo”, en Hernández, Antonio María (dir.), *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, *op. cit.*, p. 247 y ss., y p. 271 y ss., respectivamente.

den a las provincias y sus intereses sino al proyecto político del dirigente que lo incluyó en la lista.<sup>84</sup>

De ahí que el autor proponga que se introduzcan mayores exigencias legales para el reconocimiento de partidos políticos nacionales en relación con el federalismo, que se disminuya el efecto “arrastre” que se produce por las elecciones nacionales, provinciales y municipales conjuntas y que se fortalezca el vínculo entre representante y representado.<sup>85</sup>

Por nuestra parte, desde hace tiempo somos partidarios de una profunda reforma política,<sup>86</sup> con especial énfasis en los partidos políticos y en el sistema de partidos.<sup>87</sup>

Creemos que hay que avanzar en ella<sup>88</sup> en los aspectos relativos al sistema electoral,<sup>89</sup> a la organización de las elecciones –que no pueden seguir estando en las manos del Ministerio del Interior–<sup>90</sup> e incluso, de la propia justicia electoral, con especial énfasis en su fortalecimiento e independencia.

---

84. Barrera Buteler, Guillermo, “Aspectos políticos del federalismo”, en Hernández, Antonio María (dir.), *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, op. cit., p. 287.

85. *Ibidem*, p. 288.

86. Para un análisis completo de la reforma política en América Latina, véase especialmente la tesis doctoral en Ciencia Política de Daniel Zovatto, presentada en la Universidad Complutense de Madrid, en 2011, titulada “La reforma político-electoral durante la tercera ola democrática en América Latina”, que abarca el período 1978-2009, entre otros trabajos de dicho autor. Asimismo, Zovatto, Daniel, y Orozco Henríquez, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Internacional IDEA, 2008.

87. Véase, Hernández, Antonio María, y Belisle, José Manuel, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM e Internacional IDEA, 2006, pp. 191-242; y antes, “Por una profunda reforma política”, Córdoba, *La Voz del Interior*, 23/12/2000.

88. Como lo hemos propuesto en nuestras obras *Fortalezas y debilidades constitucionales*, op. cit., p. 159, y *Federalismo y constitucionalismo provincial*, op. cit., cap. XVII “La Constitución de Córdoba y la reforma política”, p. 457 y ss.

89. Nuestro país posiblemente sea el más atrasado de América Latina en esta materia, ya que todavía continúa con el sistema de boletas múltiples, con todas las corruptelas que ello permite. Y ello rige en casi todos los órdenes gubernamentales, con pocas excepciones como en las provincias de Córdoba y Santa Fe con boleta única, y algunas otras experiencias municipales de voto electrónico.

90. Es muy interesante observar la experiencia mexicana al respecto, con su Instituto Federal Electoral, que significara un notable avance en esta materia.

En lo específicamente electoral, estimamos negativamente las reelecciones indefinidas que se permiten en varias provincias y en gran parte de los municipios del país. Ellas consolidan el hiperpresidencialismo, terminan afectando el sistema republicano y democrático e impiden la renovación de las dirigencias.

Estamos convencidos de que la parte sustancial de una reforma política reside en la mayor democratización, modernización y fortalecimiento de los partidos políticos. Se debe abrir los partidos y profundizar la democracia interna, para superar la denominada "ley de hierro de las oligarquías partidarias".<sup>91</sup> Y ponerse el énfasis en el eficaz cumplimiento de sus funciones, como instituciones fundamentales de nuestro sistema democrático, como lo sostiene el artículo 38. En este aspecto, consideramos plausible la selección de candidatos en el orden federal, a través de primarias abiertas simultáneas y obligatorias, que deben extenderse a los órdenes provinciales y municipales. Las cuestiones de la financiación de la política son trascendentes, porque están vinculadas a uno de nuestros más graves problemas: la corrupción.<sup>92</sup> Otro aspecto decisivo es la formación y capacitación de la dirigencia de los partidos políticos. En este sentido, se debería dar estricto cumplimiento al artículo 38 de la Constitución Nacional que ha previsto la asignación de fondos a los partidos políticos con esta finalidad.<sup>93</sup>

Queremos destacar especialmente un aporte para la Provincia de Córdoba, que creemos puede ser útil para otras y para el resto de nuestros órdenes gubernamentales: el exhaustivo estudio realizado por la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político Electoral, que culminara con un dictamen y la edición de una obra.<sup>94</sup>

---

91. Como lo sostuviera Robert Michels.

92. Véase nuestra obra *Fortalezas y debilidades constitucionales*, op. cit., pp. 151-156 y pp. 167-168.

93. Recordamos las opiniones de Weber y de Ortega y Gasset sobre las exigencias y condiciones para ser un político en serio, ya que se requiere conjuntamente una extraordinaria capacidad de pensamiento y de acción. Y frente a la complejidad del mundo moderno, hacen falta verdaderas carreras políticas, centros de investigación y de pensamiento en los partidos, además de escuelas de formación para los jóvenes y los dirigentes. Esta reforma es particularmente urgente en nuestro país, ante el más que preocupante estado de situación de nuestros partidos y del sistema de partidos.

94. Titulada *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la Provincia de Córdoba*, Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos, Córdoba, editado por las

En directa relación con el federalismo, hemos señalado la necesidad de su profundización mediante la existencia de partidos políticos específicamente provinciales y municipales,<sup>95</sup> que consideramos muy importantes para vigorizar y jerarquizar la política y la autonomía en dichos ámbitos gubernamentales, mediante el análisis y debate de los temas respectivos.

Coincidiendo con Joaquín V. González, que decía que los municipios eran el “primer teatro” en que los hombres ejercían sus derechos, sostuvimos que los gobiernos locales autónomos y ampliamente participativos deben ser “la escuela social de la democracia” y el escenario donde debe comenzar el *cursus honorum* de la política. Deben ser porque todavía no lo son, ya que aunque ha sido notable el avance de nuestra legislación para posibilitar una democracia participativa en lo local, en los hechos se observan preocupantes problemas al respecto, por nuestra baja calidad institucional.<sup>96</sup>

---

Universidades Católica y Nacional de Córdoba y la Educ (Editorial de la Universidad Católica de Córdoba), 2008. Dicha Comisión fue presidida por el Dr. Daniel Zovatto e integrada por los rectores de ambas universidades, Carolina Scotto y Rafael Velasco, los decanos Ramón P. Yanzi Ferreyra y Mario Riorda, los profesores Jorge Gentile y el suscripto y la Dra. Claudia Laub, de la organización no gubernamental El Ágora. Allí se propuso una reforma constitucional y otras reformas legislativas y ejecutivas, para modificar todos los aspectos de la reforma político-electoral, abarcando no sólo el orden provincial sino también el municipal. Por razones de brevedad, nos remitimos a este libro para el análisis de dicha temática. Desafortunadamente, muy pocas propuestas se concretaron, entre las que contamos la eliminación de la sumatoria de votos y la consagración de la boleta única. Pero confiamos en que algún día este estudio producirá muchos mayores cambios en nuestra provincia y en nuestros gobiernos locales. Véase, Hernández, Antonio María, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, op. cit., cap. XVII “La Constitución de Córdoba y la reforma política”, p. 457 y ss.

95. En nuestras obras, *Derecho Municipal*, op. cit., y *Derecho Municipal. Parte General*, México, UNAM, 2003, en respectivos capítulos sobre la participación ciudadana en el municipio, en los que analizamos el tema de los partidos políticos, entre otras formas de participación tanto específicamente políticas como de carácter ciudadano.

96. Además de la participación estrictamente política por el reconocimiento de los derechos políticos de elegir y ser elegido para ciudadanos e incluso extranjeros, de formar partidos políticos locales y de ejercitar institutos de democracia directa o semidirecta como la iniciativa, el referéndum y la revocatoria, las Constituciones Provinciales, Leyes Orgánicas Municipales y Cartas Orgánicas Municipales, en general han posibilitado el ejercicio de otras formas de participación, que denominamos “ciudadanas”. Entre ellas destacamos la vecinal, a través de centros y consejos vecinales; la de audiencias públicas; la de consejos económicos y sociales; entre otras (cfr. nuestras obras citadas en la nota anterior). Con respecto a nuestros problemas de baja

Además de ello, es cada vez mayor la importancia que la política provincial y aún la municipal tiene en el contexto nacional. Adviértase que la mayoría de quienes fueron presidentes –luego de la recuperación democrática de 1983–, antes fueron gobernadores o jefes de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>97</sup>

Y lo propio puede decirse de la trascendencia de la política municipal. En este sentido, no podemos dejar de considerar lo que ocurre en la Provincia de Buenos Aires, por su especial peso político. Es para nosotros imperioso que se modifique el régimen municipal, no sólo para asegurar la autonomía<sup>98</sup> sino también la descentralización política y democrática provincial. Desde hace tiempo venimos sosteniendo que hay que cambiar el sistema centralista de un solo gobierno municipal por partido, que significa la existencia de apenas 135 para más de 307.000 km<sup>2</sup> y de 16.000.000 de habitantes. La democracia local debe profundizarse en dicha provincia con muchos más municipios autónomos y participativos. Debe destacarse especialmente –sin embargo– la prohibición de las reelecciones indefinidas que acaba de sancionarse en 2016, como una medida de especial trascendencia en esta materia.

Reiteramos la imprescindible necesidad de una metodología interdisciplinaria para el estudio del federalismo,<sup>99</sup> que ya está pro-

---

calidad institucional, obsérvense las diversas encuestas y estudios sobre la crisis de la participación y de la representación y la debilidad que exhibimos en cultura constitucional y de la legalidad. Véase, Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, *Encuesta de cultura constitucional: Argentina, una sociedad anómica*, op. cit.

97. La politóloga Julieta Suárez Cao titula uno de sus trabajos “¿Federal en la teoría y unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política”, *Revista SAAP*, Vol. 5 N° 2, noviembre 2011, pp. 305-321. Asimismo, Alberto Dalla Via, profesor de Derecho Constitucional y miembro de la Cámara Nacional Electoral, analizó la territorialización de la política en su libro *La competencia política en el federalismo argentino*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.

98. Consagrada constitucionalmente en el art. 123, como obligación para las provincias. También es lamentable la violación en que se encuentran las provincias de Santa Fe y Mendoza al respecto, que todavía no han adecuado sus textos constitucionales a la Ley Suprema.

99. Como lo indican los libros *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008, y *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, ya citados, que cuentan con la participación de especialistas de dichas disciplinas, junto a los provenientes del Derecho. Asimismo, creemos en esa clase de metodología para el

duciendo frutos, como se aprecia en los aportes provenientes de politólogos que enriquecen con su análisis el conocimiento de una temática tan compleja, como la que nos ocupa.<sup>100</sup>

### 19. Descentralizar e integrar el país en otros aspectos

Se comprenderá que es menester llevar adelante un proceso de descentralización e integración del país que abarca otros aspectos, además de los previamente considerados.

Nos referimos ahora a las obras de infraestructura, transporte y comunicaciones, como elementos también decisivos para un desarrollo nacional equilibrado.

Podemos ejemplificarlo en la necesidad de avanzar en los corredores bioceánicos –al norte, al centro y al sur del país–, lo que significa consolidar los pasos cordilleranos que vinculen a la Argentina y al Mercosur con Chile<sup>101</sup> y luego de ahí al Pacífico y Asia, con el enorme potencial que ello implica para el futuro.

Esto también implica un mejor aprovechamiento de las hidrovías Paraná-Paraguay y Paraná-Tieté, que en particular servirán para la vinculación con Brasil, en los corredores señalados.

Por cierto que esta propuesta está relacionada con otras, y particularmente con la integración regional, tanto nacional como supranacional.<sup>102</sup>

---

estudio del Derecho Constitucional, del constitucionalismo provincial y del Derecho Municipal, como lo hemos postulado en nuestras obras respectivas antes citadas.

100. Ejemplos de ello son los trabajos de Bonvecchi, Alejandro, “Federalismo fiscal y supervivencia presidencial” y Gervasoni, Carlos, “Transferencias federales y competitividad electoral: la ventaja oficialista de gobernadores en provincias argentinas (1983-2011)”, en Gervasoni, Carlos, y Porto, Alberto (eds.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, op. cit., pp. 35-72 y 73-104, respectivamente. También señalamos la obra de Falletti, Tullia; González, Lucas y Lardone, Martín (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Educa, 2013, con énfasis en la relevancia de la política local y territorial en estos tiempos, de la misma manera que lo hace Suárez Cao, en su obra ya citada. Y desde luego, los aportes histórico-políticos de Julio Saguiet en su obra *Unión o secesión*, Buenos Aires, Prometeo, 2007, y los de Botana, Natalio, en su clásica obra *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1979, entre otros libros y artículos periodísticos de su autoría.

101. Como ya lo disponen Tratados celebrados al respecto.

102. Véanse, entre otros trabajos de nuestra autoría: el libro *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Buenos Aires, Depalma, 2000; y los

En el sistema de transporte, también estimamos como muy necesaria la recuperación de nuestros ferrocarriles, atento la importancia que alcanzaron y las dimensiones enormes de nuestra geografía.

Por cierto que la infraestructura y los transportes deberán integrar el país, modificando nuestra macrocefalia y de acuerdo con una planificación federal.<sup>103</sup>

La descentralización y la desconcentración del Gobierno Federal –asentado en Buenos Aires–, también podrían llevarse adelante trasladando desde poderes<sup>104</sup> hasta organismos al interior del país. Es muy importante acercar el gobierno y la administración a los ciudadanos, en un país de tan dilatadas dimensiones.

Asimismo, creemos que también es conveniente disminuir la gran concentración que se advierte en muchos ámbitos de la organización empresarial, sindical, cultural, de las comunicaciones y deportiva, porque inciden en la centralización y asimetrías que padecemos.

## 20. Trasladar la Capital Federal

No por ser aquí la última propuesta deja de tener una especial trascendencia para el fortalecimiento de nuestro federalismo.

Es que no se puede desconocer la importancia que en un Estado tiene su capital y mucho más, cuando se trata de uno que es Federal, o sea compartido entre diversos órdenes gubernamentales en la

---

trabajos “Estudio sobre los aspectos jurídico-constitucionales de la regionalización”, “Anteproyecto de Tratado de integración regional entre las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe”, “El gran desafío de la integración regional”, “La región y el área metropolitana de Córdoba”, y “A diez años de la creación de la Región Centro”, obrantes en el libro *Federalismo y constitucionalismo provincial*, ya citado, pp. 531-553.

103. Prueba de ello es la concentración absurda del transporte aéreo en Buenos Aires, que dificulta y encarece enormemente nuestras conexiones interprovinciales, además de los problemas de nuestra infraestructura vial y ferroviaria. Recuérdense las críticas de Bonifacio del Carril en *Buenos Aires frente al país*, por el sistema de embudo de esta última infraestructura, entre otros autores (cfr. Elva Roulet, *La nueva capital*, Buenos Aires, Fundación Jorge Esteban Roulet Centro de Participación Política, 1987, en el punto “El Gran Buenos Aires”, p. 43 y ss.)

104. Como Alemania, que tiene a sus Poderes Legislativo y Ejecutivo en Berlín, pero al Tribunal Constitucional en Kalsruhe.

búsqueda de la “unión” de la “diversidad”, que requiere de especiales equilibrios.<sup>105</sup>

Ejemplos de ello son los casos de Estados Unidos con Washington, Suiza con Berna, Canadá con Ottawa, Australia con Canberra y, más cercanamente, Brasil con Brasilia.

Este ha sido uno de los temas más complejos y conflictivos de nuestra historia, como lo dijera Félix Luna, ya que la Ciudad de Buenos Aires pudo imponer su destino de Capital.<sup>106</sup>

Hubo, sin embargo, distintas propuestas como la antes recordada de Sarmiento en *Argirópolis*, que la ubicaba en la isla Martín García, como Capital de los Estados Unidos del Río de la Plata, integrados por la Confederación Argentina, Paraguay y Uruguay. Además de distintos proyectos de leyes para fijarla en Rosario, Bell Ville y Villa María.<sup>107</sup>

Tal como lo recordamos anteriormente en la propuesta 5, se confirmaron en la realidad los problemas que anticiparon grandes personalidades argentinas, y especialmente Alem con su conocida profecía,<sup>108</sup> enunciada en el brillante debate con José Hernández, con motivo de la capitalización de Buenos Aires, operada en 1880.

105. Véase nuestra obra ya citada *Federalismo y constitucionalismo provincial*, cap. I “Los sistemas políticos federales”, en el punto 4: “Federalismo: unión y diversidad” (pp. 8-9) y punto 7. “Conceptos y características esenciales de los Estados federales”, con las opiniones de Hamilton, Loewenstein, Elazar, Kincaid, Watts y Linares Quintana (pp. 14-16).

106. Nos remitimos a nuestra obra ya citada *Federalismo y constitucionalismo provincial*, en su cap. V “La Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, punto 1. “Buenos Aires y el país. Síntesis histórica”, p. 141 y ss.

107. En el caso de esta última ciudad, se sancionó una ley en 1871 por el Congreso que así lo disponía, pero fue vetada por el presidente Sarmiento, que hizo lo propio en ese mismo año con otra ley posterior que fijaba la Capital en Rosario. Para un análisis histórico de este tema, véase el libro *La nueva capital*, de Elva Roulet, *op. cit.*, en el punto “La cuestión capital de la República”, p. 13 y ss. Previamente, el presidente Mitre había también vetado otra ley que declaraba Capital a Rosario.

108. De que iba a ser la “apoplejía en el centro y la parálisis en las extremidades”, citando palabras de Laboulaye. Previamente, dijo el gran tribuno: “Los partidarios de la centralización se equivocan en los resultados que esperan. Cometen un error filosófico en sus apreciaciones. La concentración del poder no produce ese vigor y esa mayor vitalidad de un país. Tendrá a su disposición mayor cantidad de elementos, pero la fuerza de estos se debilitará paulatinamente, porque así se debilita su propia iniciativa y su propia actividad, que es el impulso verdadero del progreso. La centralización, atrayendo a un punto dado los elementos más eficaces, toda la vitalidad de la República, debilitará necesariamente las otras localidades”. Cfr. *Federalismo y centralización en el*



Ya en el siglo XX hubo distintos proyectos para trasladar la Capital,<sup>109</sup> hasta que el presidente Alfonsín en su discurso de Viedma,<sup>110</sup> anunció la presentación de un anteproyecto al Consejo de Consolidación de la Democracia, en el que expresó:

Tal como se predijo en su momento, el crecimiento metropolitano ha transformado el sistema político argentino, destruido las bases del federalismo y creado una vasta y compleja red de dificultosas relaciones políticas, económicas y sociales. Leandro N. Alem examinó el tema en famoso debate de la Legislatura bonaerense. Lo ubicó en el mismo sitio trascendente de definición de un sistema político que es necesario reactualizar por tratarse de una visión profética que coincide con el diagnóstico de la actual realidad argentina.

Dicha iniciativa presidencial<sup>111</sup> prosperó y el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 23512 en 1987, que así lo dispuso para las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones, previa cesión efectuada por Leyes N° 2086 y 10454 de las provincias de Río Negro y de Buenos Aires, respectivamente.

Como ya se sabe, dichas leyes no se cumplieron y la situación se ha agravado, como lo indica la situación actual de nuestro federalismo, según lo expuesto en este trabajo.

Por ello, proponemos nuevamente el traslado de la Capital, sobre la base de los argumentos de tipo histórico, político, económico y social que hemos expuesto en este aporte –al analizar la realidad nacional–, a los que se suman los provenientes de la doctrina del federalismo y del Derecho comparado que hemos mencionado.

---

*discurso de Leandro Alem. La Capitalización de Buenos Aires*, edición de la Presidencia del H. Senado de Buenos Aires, 1986, p. 97. Este discurso es una notable pieza oratoria, que revela las calidades intelectuales y culturales del gran político, que abogó por el federalismo, el municipalismo y los partidos políticos.

109. Véase, Roulet, Elva, *op. cit.*, punto “Hacia el traslado de la Capital”, p. 50 y ss. Hubo no sólo propuestas políticas y legislativas, sino también académicas como las de Manuel Solanet, Adolfo Holmberg y Alejandro von der Heyde Garrigós.

110. Pronunciado el 15 de abril de 1986 en dicha ciudad, capital de la Provincia de Río Negro.

111. De trasladar la Capital a Viedma-Carmen de Patagones, marchando al sur, al frío y al mar, y que formaba parte de otras iniciativas para profundizar nuestro federalismo, donde también se incluía una reforma constitucional. Cfr. Roulet, Elva, *op. cit.*, p. 53.

Consideramos imprescindible y urgente descentralizar y desconcentrar el país, con una enérgica voluntad política para cumplir el proyecto federal de la Constitución y mejorar nuestro ordenamiento territorial.

Habrá que discutir nuevamente el futuro emplazamiento de la Capital, sobre la base de criterios estratégicos e interdisciplinarios.

Sostengo que el asiento de las autoridades federales debe ser en una ciudad modesta,<sup>112</sup> lo más alejada posible de los intereses corporativos, para que primen las virtudes republicanas, democráticas y federales, y se pueda pensar en grande el destino de nuestra Nación.<sup>113</sup>

La actual Ciudad Autónoma de Buenos tiene sus problemas institucionales resueltos por la reforma constitucional de 1994, y gozará seguramente en el futuro de su autonomía plena, como otro miembro más de nuestra Federación.<sup>114</sup>

## UNA REFLEXIÓN FINAL

Al culminar la exposición de las 20 propuestas, abogamos nuevamente por el ejercicio de una política arquitectónica, que nos permita cambiar esta realidad deprimente del centralismo, la decadencia y la anomia en que nos encontramos.

Sabemos que no es tarea fácil. Hay que enfrentar poderosos intereses y superar una deficiente cultura constitucional y de la legalidad, que muestran la magnitud y alcance de los desafíos.

---

112. Así lo sostuvo Félix Luna en su obra, *Buenos Aires y el país*, Buenos Aires, Sudamericana, 1982.

113. Ezequiel Martínez Estrada expresó una muy crítica opinión sobre la Ciudad de Buenos Aires como Capital Federal: "Las provincias han creído que Buenos Aires, como sede de las autoridades nacionales, era el punto supremo de la aspiración de todos, mientras que Buenos Aires procedió con esos aportes sagrados con un criterio no sólo unitario sino verdaderamente municipal. Se engrandeció, se embelleció, se fortificó, más exclusivamente como urbe y no como Capital Federal" (cfr. *La cabeza de Goliath*, Buenos Aires, Club del Libro A.L.A., 1940, p. 31).

114. La Convención Constituyente distinguió los dos temas: el de la Ciudad Autónoma de Buenos y el de la Capital Federal. Por tanto, si dejara de ser la Ciudad Autónoma la sede de las autoridades federales, mantendrá el *status* constitucional ya reconocido. Véase nuestra obra ya citada, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, cap. V.

Para ello, habrá que apelar a los mejores ejemplos de nuestra historia que nos permitan producir esta verdadera reconstrucción de nuestros valores cívicos, para consolidar el proyecto republicano, federal y democrático de nuestra Constitución Nacional.



## **BIBLIOGRAFÍA**



ÁBALOS, María Gabriela, “Reflexiones sobre el régimen municipal en la Constitución Nacional”, en PÉREZ GUILHOU, Dardo, *et al.*, *Derecho Constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, T. II.

———, “Autonomía municipal”, en MANILI, Pablo L. (dir.), *Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos precedentes. Derecho Constitucional*, cap. XL, T. IV, Buenos Aires, La Ley, 2013.

ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1981.

ALFONSÍN, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Corregidor, 1996.

ARMAGNAGUE, Juan Fernando, “El Congreso y el federalismo”, en HERNÁNDEZ, Antonio María (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.

BARRERA BUTELER, Guillermo, “Aspectos políticos del federalismo”, en HERNÁNDEZ, Antonio María (dir.), *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009.

BIANCHI, Alberto, “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”, *La Ley*, T. C-1989.

BIDART CAMPOS, Germán, *Derecho Constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, T. VI.

BIELSA, Rafael y GRAÑA, Eduardo R., “Los futuros jueces de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, 03/02/1995.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janes, 1985.

BONVECCHI, Alejandro, “Federalismo fiscal y supervivencia presidencial”, en GERVASONI, Carlos y PORTO (editores), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, *Económica*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, 2003.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997.

BOTANA, Natalio R., *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1979.

BRAVO, Mario, *La ciudad libre*, Buenos Aires, Ferro Gnoatto, 1917.

BUTLER, Michael, “Federal-Provincial Fiscal relations in Canada”, trabajo preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre Federalismo, realizado en Pilar, Provincia de Buenos Aires, los días 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

CASSAGNE, Juan Carlos, “La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada”, *La Ley*, 01/03/1995.

CAYUSO, Susana, “El federalismo y el poder de policía”, en HERNÁNDEZ, Antonio María (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.

CICERO, Nidia Karina, *Servicios públicos y federalismo. Análisis de una historia de conflictos y una propuesta de superación*, Buenos Aires, Eudeba, 2013.

COMISIÓN CONSULTIVA DE EXPERTOS, *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la Provincia de Córdoba*, Córdoba, Universidades Católica y Nacional de Córdoba, 2008.

CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1986.

\_\_\_\_\_, *Reforma Constitucional. Segundo Dictamen*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.

DALLA VIA, Alberto, *La competencia política en el federalismo argentino*, Buenos Aires, Eudeba, 2010.



DE LA RÚA, Jorge, “El nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *La Ley*, 17/11/1994.

*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Santa Fe-Paraná, 1994, T. II, III, IV.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, correspondiente a las sesiones de los días 13 y 19 de julio, y 1 y 8 de noviembre de 1995.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, correspondiente a las sesiones de los días 20, 21 y 28 de septiembre, y 4, 18 y 25 de octubre de 1995.

DOUGLAS PRICE, Jorge y ROSENKRANTZ, Carlos, *Las cuestiones del federalismo. Análisis de la reforma constitucional desde la perspectiva del federalismo comparado*, CFI, 1993.

FALLETI, Tulia, GONZÁLEZ, Lucas y LARDONE, Martín (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Buenos Aires, EDUCA, 2013.

FRÍAS, Pedro J., *Introducción al Derecho Público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980.

———, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985.

GARAT, Pablo, “¿El presidencialismo terminará con el federalismo?”, *Revista Civilidad*, Edición N° 33, agosto 2013.

GELLI, María Angélica, “El federalismo en emergencia y su necesaria reconstrucción”, en HERNÁNDEZ, Antonio María (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.

GERVASONI, Carlos, “Transferencias federales y competitividad electoral: la ventaja oficialista de gobernadores en provincias argentinas”, en GERVASONI, Carlos y PORTO (editores), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, *Económica*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, 2003.

GÖNNENWEIN, Otto, *Derecho Municipal alemán*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967.

HAMILTON, MADISON, JAY, *El Federalista*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2006.

HERNÁNDEZ, Antonio María, *Fortalezas y debilidades constitucionales. Una lectura crítica en el Bicentenario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.

\_\_\_\_\_, *Cumplir el programa constitucional*, Buenos Aires, Ediciones IML, 2012.

\_\_\_\_\_, *El caso Fayt*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.

\_\_\_\_\_, *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

\_\_\_\_\_, *Derecho Municipal. Parte General*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

\_\_\_\_\_, *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, con prólogo de Eduardo García de Enterría, Buenos Aires, Depalma, 2000.

\_\_\_\_\_, *Derecho Municipal*, Buenos Aires, Depalma, 2ª edición, 1997.

\_\_\_\_\_, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997.

\_\_\_\_\_, *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)*, Buenos Aires, Imprenta del H. Congreso de la Nación, 1995.

\_\_\_\_\_, *La reforma institucional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1994.

\_\_\_\_\_, *Temas de Derecho Municipal mendocino* (Estudio sobre la factibilidad del establecimiento de un régimen uniforme en materia de justicia municipal de faltas y ordenamiento de la legislación municipal en el área metropolitana de Mendoza), editado por la Municipalidad de Mendoza, 1988.

HERNÁNDEZ, Antonio María (dir.), *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2012, 2 Tomos.

\_\_\_\_\_ (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.

\_\_\_\_\_ (dir.), *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009.

\_\_\_\_\_ (dir.), *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008.

\_\_\_\_\_ (dir.), *Aspectos financieros y económicos del federalismo argentino*, Córdoba, Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010, T. XLIX.

HERNÁNDEZ, Antonio María, ZOVATTO, Daniel, y FIDANZA, Eduardo, (comps.), *Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, Buenos Aires, Eudeba, 2016.

HERNÁNDEZ, Antonio María, REZK, Ernesto, CAPELLO, Marcelo (coords.), *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015.

HERNÁNDEZ, Antonio María, y BELISLE, José Manuel, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina”, en ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México D.F., UNAM e Internacional IDEA, 2006.

HERNÁNDEZ, Antonio María, ZOVATTO, Daniel, y MORA y ARAUJO, Manuel, (dirs.), *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Informe sobre el Federalismo Argentino 2014”, en *Cuaderno de Federalismo*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2015.

\_\_\_\_\_, “Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y en la jurisprudencia de la CSJN”, en MANILI, Pablo (dir.), *Corte Suprema de Justicia de la Nación, Máximos precedentes, Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, cap. XXXIX, 2013, T. IV.

\_\_\_\_\_, “Informe sobre el Federalismo Argentino 2011”, en *Cuaderno de Federalismo* N° XXV, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2012.

\_\_\_\_\_, “Informe sobre el Federalismo Argentino 2010”, en *Cuaderno de Federalismo* N° XXIV, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.

\_\_\_\_\_, “La Corte Suprema de Justicia, garante de la autonomía municipal. Análisis de los casos “Municipalidad de la ciudad de San Luis c. Provincia de San Luis y otro” y “Ponce Carlos Alberto c. San Luis, Provincia de s/acción declarativa de certeza”, en *Debates de Actualidad* N° 195, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005.

\_\_\_\_\_, “La realidad de nuestro federalismo, el incumplimiento de la Constitución Nacional y la tendencia a la centralización”, en GERVASONI, Carlos y PORTO (editores), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino, Económica*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, 2003.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Los fallos de la CSJN sobre detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista”, Buenos Aires, *Suplemento La Ley, Constitucional*, abril 2016, N° 2.

\_\_\_\_\_, “La Corte Suprema de Justicia y la reafirmación de la autonomía municipal”, Buenos Aires, *La Ley, Suplemento Extraordinario de Derecho Constitucional*, 75 Aniversario, agosto de 2010.

IGLESIAS, Eduardo (dir.), GASOL VARELA, Claudia (coord.), *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional. Reflexiones sobre el caso del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur*, CARI (Consejo Argentino para las Relaciones

Internacionales) y CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), Buenos Aires, 2010.

ITURREZ, Ricardo César, *Educación: un derecho de todos*, Buenos Aires, Editorial MDA y Universidad FaSta, 2013.

LUNA, Eduardo, *Congreso y control*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo, 2007.

LUNA, Félix, *Buenos Aires y el país*, Buenos Aires, Sudamericana, 1982.

LLACH, Juan J., *Federales y unitarios en el siglo XXI*, Buenos Aires, Temas, 2013.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, TEA, 1960.

\_\_\_\_\_, *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, Buenos Aires, Distribuidor Abeledo Perrot, 1971.

\_\_\_\_\_, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 3ª edición, 1980, T. 1.

MARTÍNEZ ESTRADA, Ezequiel, *La cabeza de Goliath*, Buenos Aires, Club del Libro A.L.A., 1940.

MASSUH, Víctor, *La Argentina como sentimiento*, Buenos Aires, Sudamericana, 1982.

MIDÓN, Mario, "Ilegitimidades constitucionales en nombre del federalismo", en HERNÁNDEZ, Antonio María (dir.), *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009.

NINO, Carlos Santiago, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992.

\_\_\_\_\_, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

PALACIOS, Alfredo, *Pueblos desamparados. Solución de los problemas del noroeste argentino*, Buenos Aires, Kraft, 1944.

PEREIRA PINTO, Juan Carlos, *Los antecedentes constitucionales argentinos, la historia de la Constitución*, Buenos Aires, Editorial El Coloquio de Económicas, 1968.

PÉREZ HUALDE, Alejandro, “Servicios públicos en el constitucionalismo provincial”, en HERNÁNDEZ, Antonio María (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Buenos Aires, Zavalía, 1996.

\_\_\_\_\_, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1996.

REY CARO, Ernesto, *El derecho de los cursos de agua internacionales*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1986.

RIBERI, Pablo, “El Congreso Nacional frente a los conflictos federales: ¿protagonista o actor de reparto?”, en HERNÁNDEZ, Antonio M. (dir.), *Aspectos jurídicos e institucionales del federalismo argentino*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2011.

ROULET, Elva, *La nueva capital*, Buenos Aires, Fundación Jorge Esteban Roulet Centro de Participación Política, 1987.

SABSAY, Daniel A., “Consideraciones en torno al federalismo argentino”, en HERNÁNDEZ, Antonio María (dir.), *Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino*, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2009.

SAGUIER, Julio, *Unión o secesión*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

SCHIARITI, Lorena, “Oscilaciones del federalismo en materia de hidrocarburos”, *Revista de Derecho Público*, “Diez Años de Derecho Público en la Argentina-II”, 2013-2, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2012.

SOLA, Juan Vicente (dir.), *Tratado de Derecho y Economía*, 3 tomos, Buenos Aires, La Ley, 2013.

SPOTA, Alberto, “Naturaleza político-institucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994”, *La Ley*, 28/02/1995.

SUÁREZ CAO, Julieta, “¿Federal en la teoría y unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política”, *Revista SAAP*, Vol. 5 N° 2, noviembre 2011.

VANOSSI, Jorge Reinaldo A., “Autonomía ... ‘ma non troppo’”, *El Derecho Jurisprudencia General*, 1996-165.

WATTS, Ronald L., *The spending power in federal systems: a comparative study*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, Kingston, Ontario, Canada, 1999.

ZOVATTO, Daniel, y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Internacional IDEA, 2008.

## ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

GUADAGNI, Alieto, “Educar para superar la desigualdad”, *La Nación*, 30/04/2014.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Hacia una autonomía plena de la ciudad”, *La Nación*, 19/01/2016.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Sin coparticipación impositiva no hay federalismo”, *Clarín*, 27/11/2014.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “El federalismo, ausente en el impulso de YPF”, *Clarín*, 08/07/2014.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Nuevas reflexiones sobre unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, Córdoba, *La Voz del Interior*, 29/11/2012.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Unitarismo fiscal, coparticipación impositiva y violación de la Constitución”, Córdoba, *La Voz del Interior*, 23/08/2012.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Sin respeto por el federalismo”, *La Nación*, 18/12/2006.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “El fracaso del proyecto centralista”, *La Nación*, 08/01/2003.

HERNÁNDEZ, Antonio María, “Por una profunda reforma política”, Córdoba, *La Voz del Interior*, 23/12/2000.

LLACH, Juan J., “Anatomía de un despilfarro”, *La Nación*, 23/07/2009.