

EL NUEVO REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. (1)

Por el Académico de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Dr. ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ.

I. EL TEMA EN LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE 1994.

El Acuerdo de Olivos incluía 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 art. 2-, en la Cámara de Diputados de la Nación, sostuvimos que uno de los grandes objetivos de la reforma era resolver este problema (2).

Ya en el seno de la Convención Constituyente, también integramos la Comisión que redactó el Núcleo de Coincidencias Básicas como Proyecto de Reforma Constitucional.. 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 Modín y uno por Cruzada Renovadora de San Juan, Alianza Unidad Socialista, Pacto Autonomista Liberal, Fuerza Republicana, Unión Centro Democrático, Movimiento Popular Jujeño y Acción Chaqueña (3).

El dictamen de la Comisión fue elevado a la Comisión de Redacción, que produjo despachos de mayoría y minoría (4).

El despacho mayoritario expresaba, en relación a este tema:

"Sustitúyense los incisos del art. 86 (5) que en cada caso se indican, por los siguientes:

". . . inc. 3: se deroga" (6).

"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" .

"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 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" .

"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" .

"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.

"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". (7)

"Sustitúyese el art. 81 (8) 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" (9).

"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". (10)

"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.

"La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del presente artículo deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos sesenta 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" . (11).

"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" (12).

"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" (13)

"Incorpórase como inciso nuevo del art. 67 (14) 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" (15).

"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" (16).

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 García Lema, A. Bravo, Del Bono, Márquez, A. Hernández, Valdés, Ibarra, Romero, Brusca, Laporta, Mestre y A. Cafiero. Lo hicieron en contra los convencionales Cornet, Castillo Odena, Llano, Natale y Pose (17).

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 (18). 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 (19).

Nosotros (20) 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, Martínez Estrada, 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 art. 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 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 federal, 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" (21).

El convencional Valdés efectuó también un desarrollo específico del tema, defendiendo el despacho mayoritario (22), y el convencional Ibarra reclamó la autonomía plena de la ciudad de Buenos Aires (23).

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 (24).

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 (25).

Antes de ser sometido a votación el despacho, el convencional Paixao le efectuó algunas correcciones de redacción, y propuso la supresión del párrafo destinado al inc. 27 del art. 67, en razón de que "reproducía el texto actual de la Constitución" (26).

La votación arrojó el siguiente resultado: ciento setenta y siete votos afirmativos, veintisiete negativos y tres abstenciones (27).

Para completar este análisis de los antecedentes de las normas constitucionales, indicamos que la modificación del anterior inc. 27 del art. 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 art. 75, inc. 30, dice: "Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación . . .", mientras que el inc. 27 del art. 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 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 (28).

Con la sanción de estas normas constitucionales, bajo nuestro punto de vista se alcanzó el cumplimiento de uno de los objetivos más importantes de la reforma constitucional, o sea la profundización de la descentralización del poder, ya consagrada originariamente en los textos de 1853 y 1860. Tal como lo hemos sostenido en nuestra obra citada (29), dicha idea fuerza abarcó tres grandes aspectos: el federalismo, la autonomía municipal y este tema de la ciudad de Buenos Aires

Es tan importante esta cuestión, que nuestro conocido historiador Félix Luna escribió un libro titulado "Buenos Aires y el país", donde la describe como uno de los problemas estructurales de la Argentina.

II.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. María Gabriela Abalos (29) efectúa una buena síntesis al respecto: mayoritariamente se sostiene que no existe equiparación con las provincias (opinión de Alfonsín, Argüello, Badeni, Bidart Campos, García Lema, Marienhoff, Natale, Paixao, Rosatti, Spota, Vanossi, etc.), aunque también se ha razonado en sentido contrario (opinión de Ekmekdjian, para quien el status corresponde al de las provincias).

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, aunque el jurista cordobés nos ha manifestado que ahora sostiene la tesis de la ciudad-Estado), "autarquía" (Spota), "autonomía municipal" (Natale) y "autonomía plena para el gobierno de la ciudad" (que fue nuestra opinión en la Convención, aunque agregamos a la autora que también en dicha instancia habíamos consignado la naturaleza de la ciudad-Estado).

Nuestra opinión.

En relación a este tema trascendente, lo primero que manifestamos es que el nuevo régimen de la ciudad de Buenos Aires emerge directamente de la Constitución nacional en sus arts. 129 y concordantes, como mandato incuestionable del poder constituyente y al que se le aplica el principio de la supremacía del art. 31.

En consecuencia, de dicho máximo origen surge el nuevo status, que no puede ser desconocido por las instancias propias del poder constituído. 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 y municipales pueden 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 art. 123.

La diferencia con los municipios estriba en que: 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 a 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, porque como lo sostuvimos (30), 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 .

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 .

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 (31).

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 ésta 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 propio gobernador Duhalde, para este caso hipotético, compartimos la opinión negativa de Quiroga Lavié y Vanossi (32)

III. TERRITORIO PARCIALMENTE FEDERALIZADO.

Otra compleja cuestión a considerar es si la ciudad de Buenos Aires, a la vez capital federal, es un territorio federalizado, como se pregunta con agudeza Germán Bidart Campos. Y responde el distinguido 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 al art. 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 indica que a semejanza del art. 75, inc. 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 agrega 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 (33).

IV. RÉGIMEN DE GOBIERNO AUTÓNOMO.

El art. 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.

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

Debemos desentrañar el significado de la frase "régimen de gobierno autónomo", que es la primera afirmación de la ley suprema.

Recordamos 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" (34); "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 (35); 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. (36)

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 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.

V. 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 art. 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 (37)

Dicho estatuto organizativo será el resultado de "los representantes que elijan a ese efecto", como expresa el art. 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 . (38)

Al referirse a la analogía del Estatuto Organizativo con las constituciones provinciales y las cartas orgánicas municipales, Bidart Campos sostiene la mayor proximidad con estas últimas (39). 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 art. 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.

De alguna manera este problema fue abordado en los extensos debates de la ley 24.588, de garantías, en el Congreso, como más adelante veremos, donde la mayoría oficialista impuso el segundo criterio. Pero la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires adoptó el primer criterio y explícitamente 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, arts. 129 y concordantes.- Art. 2: Rechazar por inconstitucional las limitaciones impuestas a la plena autonomía de la ciudad de Buenos Aires por las leyes 24.588 y 24.620 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 24.588 -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".

En el plano doctrinario ya expresamos que esto se relaciona con la posición que se sostenga sobre la naturaleza y alcance de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires y sobre esa base se puede colegir las opiniones de los autores, anteriormente citadas 67.

Estos problemas se originaron por las dificultades que existieron en el momento de acordar la redacción de 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.

Más adelante consideraremos estas leyes del Congreso, 24.588 y 24.620, que estimamos inconstitucionales, por lo que esperamos que oportunamente se produzcan las correcciones legislativas pertinentes, a fin de que se respete integralmente la letra y espíritu del art. 129 de la Constitución nacional.

Mientras tanto, con la mayor prudencia política, deberán ponerse en marcha las instituciones de la ciudad autónoma de Buenos Aires, habida cuenta de la imperiosa necesidad de asegurar las mejores relaciones interjurisdiccionales posibles entre los gobiernos federal, provincial de Buenos Aires, de los municipios del área metropolitana y de la ciudad de Buenos Aires, que deben afrontar con un criterio de planeamiento estratégico el futuro de la megalópolis argentina rumbo al siglo XXI.

Los eventuales conflictos de competencia deberán ser dirimidos por la interpretación final e irrevocable de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, donde si se pone en marcha dicha instancia judicial, esperamos que el Alto Tribunal certifique la plena autonomía que para nosotros surge con claridad del texto constitucional sancionado en Santa Fe y Paraná.

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 está efectuando de la reforma constitucional -bajo nuestro punto de vista-, en esta etapa postconstituyente, esencial 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 sancionó las leyes 24.588 de garantías y 24.620 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 todavía no se han elegido 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 19.987 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 éste 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 19.987 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 arts. 114 y 115 de esta Constitución". Este párrafo también se ha cumplido, pero ya veremos los problemas suscitados por la ley 24.588, de garantías.

La disposición transitoria séptima, correspondiente al art. 75, inc. 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 24.588, de garantías, que indica las atribuciones del Poder Legislativo de la Nación al respecto, que comentaremos seguidamente.

La ley 24.588, 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 es 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 art. 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 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.

"La ciudad de Buenos Aires y el Estado nacional suscribirán los convenios necesarios para que éste 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 trasferidos 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 incs. b, c, d y e del art. 9 de la ley 23.548.

"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 19.987 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 Irigoyen, que lo hicieron por la minoría (40).

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 (41).

Nosotros sostuvimos la inconstitucionalidad de los arts. 2, 7, 8 y 10 del proyecto que se debatía, luego sancionado como ley (42).

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 detraídas de la competencia de la Ciudad por la ley 24.588, como, v.gr., la disposición transitoria decimotercera que faculta al gobierno de la Ciudad para que convenga con el gobierno federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad, de cualquier instancia, sean trasferidos 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 (43).

Reiteramos nuestra opinión acerca de la prudencia que debe ser utilizada en esta transición, producida por el cambio constitucional operado sobre la ciudad de Buenos Aires. Asimismo insistimos en que 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 en el estrecho margen que resulta de las atribuciones ahora correspondientes a la ciudad de Buenos Aires -según el art. 129 de la Constitución y la disposición transitoria séptima- y que están explicitadas en el Estatuto Organizativo (44).

La ley 24.620, de convocatoria a la elección del jefe y vicesjefe de gobierno y de sesenta representantes para el dictado del Estatuto Organizativo, fue sancionada el 21 de diciembre de 1995. El texto de la ley es el siguiente:

"Art. 1. - Convócase a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires a la elección de un jefe y vicesjefe de gobierno y de sesenta representantes que dictarán el Estatuto Organizativo de sus instituciones previsto por el art. 129 de la Constitución nacional.

"El Poder Ejecutivo nacional realizará la convocatoria y el acto eleccionario 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 art. 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'Hont, conforme a la ley vigente en la materia para la elección de diputados nacionales.

"El jefe de gobierno y vicesjefe de gobierno serán elegidos en forma directa por el pueblo, por 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, vicesjefe 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 art. 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 efectuar algunas consideraciones.

En efecto, también pensamos que son inconstitucionales los arts. 2, 3 y 8 de dicho instrumento legal. El art. 2 estableció que será el Poder Ejecutivo de la Nación quien deberá 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 debe ser el Poder Ejecutivo de la Nación, sino las autoridades locales quienes efectúen 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 art. 129 de la Constitución nacional.

El art. 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 art. 8 pretendió subordinar la Convención a las dos leyes sancionadas por el Congreso: 24.588 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 art. 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 es 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 (45).

VI. EL JEFE DE GOBIERNO.

La Constitución nacional, en el art. 129, ha instituído 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 art. 95, otorga al titular del Poder Ejecutivo de la ciudad el título de jefe de gobierno o de gobernador.

La ley 24.620, en cumplimiento del art. 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 art. 99. Pensamos que el vicejefe de gobierno debe cumplir un rol muy importante como nexo entre los dos departamentos de gobierno: el Ejecutivo y el Legislativo, además de ser el reemplazante transitorio o definitivo del jefe de gobierno.

VII. FACULTADES PROPIAS DE LEGISLACIÓN.

El art. 129 de la Constitución, también dentro del régimen de gobierno autónomo, comprende las "facultades propias de legislación" de la ciudad de Buenos Aires. Antes habíamos analizado el significado de la "legislación", como creación de derecho nuevo, en la opinión de Bidart Campos (46).

Siendo indiscutible esta facultad legislativa de la ciudad de Buenos Aires, corresponde considerar su alcance, tanto en sus diversas etapas como en las materias comprendidas.

La Constitución previó tres etapas, según lo indicado por Bidart Campos (47):

a) la primera, según la disposición transitoria décimoquinta, 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 art. 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.

c) la tercera, para el caso de que la ciudad de Buenos Aires deje de ser la capital. Para este supuesto compartimos las opiniones de Bidart Campos, Vanossi y 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 el art. 129 ha establecido que en el 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, tema al que antes nos referimos.

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 reiteramos nuestra opinión acerca de la inconstitucionalidad de las leyes 24.588 y 24.620, así como

también las resoluciones de la Convención de la ciudad que compartimos, 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 y, en general, las de competencia municipal (48). 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 (49): "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 arts. 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 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 art. 125; ejercer las competencias concurrentes establecidas por los arts. 75, inc. 18, y 125".

Un somero análisis del Estatuto Organizativo recientemente sancionado confirma nuestra opinión sobre las materias comprendidas. En efecto, obsérvese particularmente los arts. 80, 81, 82 y 83 sobre atribuciones del Poder Legislativo, a cargo de la legislatura de la Ciudad; los arts. 102, 103, 104 y 105, sobre atribuciones y deberes del jefe de gobierno; los arts. 113 y 114, sobre competencia del Tribunal Superior de Justicia, y el art. 116, sobre atribuciones del Consejo de la Magistratura.

VIII. FACULTADES PROPIAS DE JURISDICCIÓN.

El art. 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 (50).

Pero en este caso de la ciudad de Buenos Aires, tal como lo dijimos en la Convención Constituyente de 1994, no cabe dudar de que se trata de jurisdicción "judicial", según la intergiversable redacción del art. 129 y disposición transitoria decimoquinta.

Hemos dicho que éste es uno de los rasgos que distingue claramente la naturaleza de la ciudad de Buenos Aires con respecto a los municipios, así como también que la ley

24.588 no se adecua a la ley suprema, por haber introducido distinciones inexistentes sobre el alcance de la jurisdicción judicial.

El Estatuto Organizativo 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 24.588, 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 señala Bidart Campos (51): "el federal, para cuestiones que -al igual que en las provincias- son de jurisdicción federal por razón de partes, de materia o de lugar; el que hasta ahora se ha llamado nacional en la Capital Federal (y que en rigor es tan federal como el antes apuntado, porque es Poder Judicial de la Nación, y que seguiría conociendo algunas causas regidas por el derecho común, según el deslinde que en definitiva surja para la Ciudad), y, por fin, el Poder Judicial propiamente local" (52).

IX. FACULTADES DE ADMINISTRACIÓN.

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

Igualmente sobre este tema reiteramos anteriores opiniones, donde sostuvimos que "gobierno" importa "legislación", "jurisdicción" y "administración"; como a la distinción entre "política" y "administración". 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 art. 102.

X. LA REPRESENTACIÓN DE LA CIUDAD EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN.

La Ley Suprema, en los arts. 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 art. 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 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 aplicará 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 .

XI. LA COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA.

El art. 75, inc. 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 incluyendo 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 art. 80, inc. 15, que expresa: "La legislatura de la Ciudad: [. . .] 15. Aprueba la ley convenio a la que se refiere el inc. 2 del art. 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, atribuímos 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 pudiesen corresponder a las provincias por la participación de la Ciudad, y que se vincula con la compleja relación entre Buenos Aires y el 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, 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". Nuevamente aquí tenemos que lamentar la falta de cumplimiento de las prescripciones constitucionales, pues dicho régimen debió estar sancionado al 31 de diciembre de 1996, lo que confirma una vez más la gravedad de la anomia que padece nuestra deficiente cultura política y jurídica.

XII. LA INTEGRACIÓN REGIONAL.

El art. 124 de la ley suprema de la Nación autoriza la creación de regiones y la celebración de convenios internacionales por parte de las provincias, y 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 art. 129 de la Constitución nacional.

Y con esta interpretación, el Estatuto sancionado recientemente, al referirse a las "Atribuciones y facultades del jefe de gobierno", en el art. 104, inc. 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 inc. 3 dice: "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 art. 80 en el inc. 2, f, expresa que legisla sobre la materia "considerada en los arts. 124 y 125 de la Constitución nacional"; y en el inc. 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 constituír una región. Dicho tratado, tal como lo reclama el art. 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 ésa es la integración regional posible. Ya se han constituido regiones en nuestro país (Nuevo Cuyo, Gran Norte Argentino, Patagonia y Centro, además de la experiencia binacional de Crecenea-Codesul), y todo indica que la ciudad de Buenos Aires debe asociarse a la provincia homónima, y, sobre todo a los municipios respectivos para constituir la región metropolitana.

Creemos en 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. Esta es también la reforma del Estado a producir, en el camino de la integración y descentralización, que son las respuestas a la globalización por una parte y a la imperiosa necesidad de espacios para la participación, la eficacia y la libertad, por otra parte (53).

XIII. LOS CONVENIOS INTERNACIONALES.

El art. 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 art. 129 de la Constitución nacional. Pero también en esta materia, la ley 24.588, de garantías del Estado nacional mientras la Ciudad sea capital de la Nación, en su art. 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 arts. 104, incs. 1 y 3, de atribuciones del jefe de gobierno, y 80, incs. 2, f, y 8 de atribuciones de la legislatura.

Recordamos que la ley suprema de la Nación, en el art. 124, fijó condiciones para el ejercicio de esta facultad de celebrar convenios: que "no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y que no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso nacional".

Para nosotros -conforme las opiniones de Pedro J. Frías y Horacio D. Piombo (54)-, los constituyentes usaron esta expresión para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores.

La reforma amplió las potestades provinciales y de la ciudad de Buenos Aires en lo referente a la gestión internacional, sobre la base de las experiencias y antecedentes, y

con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del federalismo, en un mundo integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación -no una confederación-, donde las facultades en materia de política exterior corresponden al gobierno nacional.

Ello explica los límites impuestos a las provincias y a la Ciudad, que por razones de brevedad tampoco vamos a profundizar en esta instancia (55). No obstante, aclaramos que los convenios no pueden tener carácter "político", según la prohibición del art. 126, ni exceder la competencia material reconocida a la ciudad de Buenos Aires.

Con respecto al requisito del "conocimiento" del Congreso nacional, para nosotros el objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias y de la Ciudad, pues el "consentimiento" o la "aprobación" hubiesen significado una marcada dependencia del órgano legislativo federal.

De todas maneras, dicho requisito apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales, tal como opinan Frías, Rosatti y Castorina de Tarquini (56).

Horacio D. Piombo sostiene que el Congreso podría desaprobado el convenio, aunque no sea necesaria su aprobación expresa (57).

Nosotros creemos que en la instancia hipotética de que el Congreso considere al acuerdo regional o al convenio internacional, como violatorio de los principios constitucionales, habría dos posibles soluciones: una, jurídica, con la eventual participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otra, política, la intervención federal, como remedio extremo para asegurar la supremacía del orden constitucional federal. Pero un pronunciamiento negativo del Congreso no dejaría sin efecto el acuerdo o convenio, como si fuera el caso de la desaprobación (58).

XIV. DOMINIO ORIGINARIO DE LOS RECURSOS NATURALES.

El art. 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". Como el texto no menciona a la ciudad de Buenos Aires, la pregunta es si no obstante ello, 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: él alcanza al suelo, al subsuelo, al espacio aéreo, a los ríos y los mares (59). En la Convención Nacional Constituyente, en el debate en general del despacho de la Comisión de Redacción, expresamos: "Finalmente, se indica que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Esto significa reafirmar los principios de los arts. 3, 13 y 104 de la Constitución nacional. Se trata de una unión indestructible de Estados indestructibles, como dijo el juez Chase en una famosa causa sentenciada por la Corte Suprema de Justicia

norteamericana. Entendemos que las provincias tienen el dominio de todo su territorio: suelo, subsuelo, espacio aéreo y sobre el litoral marítimo. Por supuesto que también creemos que el dominio se hace extensivo a todos los recursos naturales, renovables o no. Oportunamente habrá que seguir los lineamientos de Frías, de Bidart Campos, de Cano y del Consejo de Consolidación de la Democracia, que, con respecto al mar, establecieron que una cosa es el dominio y que deben existir formas de jurisdicción concurrentes para una explotación racional de los recursos entre gobierno federal y provincias, a través de empresas federales que naturalmente logren el mejor aprovechamiento posible (60).

El criterio que sostenemos sobre el dominio originario de los recursos naturales por la Ciudad es el aplicado por el Estatuto Organizativo. En efecto, obsérvese, por ejemplo, las atribuciones del jefe de gobierno, art. 104, en su inc. 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 inc. 27, sobre la preservación, restauración y mejora del ambiente, "los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales"; y de la legislatura, art. 80, inc. 2, f, sobre las materias consideradas en los arts. 124 y 125 de la Constitución nacional. Además recordamos el art. 8, que antes analizamos, donde se hace expresa referencia al dominio y límites de la Ciudad.

Finalmente insistimos en que no se puede crear una nueva entidad institucional, sujeto de la relación federal, con especial naturaleza estatal, sin reconocerle un territorio en el cual ejerza las potestades pertinentes (61).

XV. ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y OTRAS FACULTADES CONCURRENTES.

El art. 125 de la ley suprema presenta el anterior texto del art. 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 art. 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.

"Es decir -expresan Eduardo Menem y Roberto Dromi (62)-, el art. 125 reserva para las provincias la posibilidad de mantener la autonomía del funcionamiento previsional de sus empleados. [. . .] Además, está el tema de los sistemas jubilatorios y asistenciales, de organizaciones profesionales como entidades públicas no estatales -colegios de escribanos, de abogados y análogos- que tienen una larga tradición en muchas provincias y que no pueden ser incorporados compulsivamente a un sistema federal. Esta facultad, además de preservar los derechos adquiridos y el carácter administrativo de la materia y respetar la voluntad de las provincias, es de su competencia exclusiva y excluyente". 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 art. 75, inc. 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 prescrito sobre las mismas, v.gr., en el título segundo del libro primero, "Políticas especiales", en el art. 80, inc. 2, f, sobre las atribuciones de la legislatura, y en el art. 104, inc. 2, sobre las atribuciones del jefe de gobierno.

XVI. INTERVENCIÓN FEDERAL.

La reforma constitucional de Santa Fe y Paraná de 1994 estableció entre las atribuciones del Congreso, art. 75, inc. 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, art. 99, inc. 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 éste es un argumento que ayuda a sostener que la Ciudad ya no es un territorio federalizado, pues al contrario no se concebiría la posibilidad de la intervención federal (63).

También por razones de oportunidad no podemos detenernos en el análisis constitucional de la intervención federal (64).

De todas maneras, no puede dejar de resaltarse que esta reforma de la Constitución nacional apunta a terminar con el lamento clásico del federalismo argentino, como dice Frías, ya que históricamente se utilizó este instrumento para centralizar el país.

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 art. 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 éstas" (65).

XVII. EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS RESIDUALES.

Otro tema importante 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 (66) y Jorge de la Rúa (67) por la primera hipótesis, aunque el art. 2 de la ley 24.588, 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 art. 129, en el título de gobiernos de provincia), resulta aplicable en materia de distribución de competencias el criterio rector establecido en el art. 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" (68).

XVIII. LOS LIMITES TERRITORIALES DE LA CIUDAD.

Finalmente, debemos formular breves consideraciones sobre un tema que consideramos de especial trascendencia: los límites territoriales de la ciudad.

Al respecto, el Estatuto Organizativo expresa en el art. 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 Buenos Aires es coribereña 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 coribereños. Sus derechos no pueden ser turbados por el uso que hagan otros coribereños 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 art. 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 coribereña 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 art. 75, incs. 10 y 13, 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 (69).
- i) porque no se interfiere el Tratado del Río de la Plata con el Uruguay (70).

NOTAS.

- (1) Para el desarrollo de este tema, seguimos nuestra obra "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", Depalma, Buenos Aires, 1997, en su Capítulo IV, a la que remitimos para una consideración más extensa de la cuestión. En este sentido, adelantamos que en este trabajo sólo nos referimos al análisis de las normas constitucionales vigentes, obviando el estudio de los antecedentes del tema, para nosotros uno de los más trascendentes en la historia constitucional argentina.
- (2) Ver el cap. III de la obra citada en la nota anterior y el libro "Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)", Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1995, p. 15.
- (3) Dicha Comisión estaba integrada de esta manera: Presidente: César Jaroslavsky (U.C.R.). Vicepresidente: Alberto E. Balestrini (P.J.). Vicepresidente 1º: Pablo A. Márquez (P.J.). Vicepresidentes 2º, 3º y 4º: (vacantes). Secretarios: Rodolfo M. Parente (U.C.R.) y Julio C. Humada (P.J.). Vocales: Mauro Aguirre (Modín), Alberto G. Albamonte (P.J.), Miguel I. Alegre (U.C.R.), César Arias (P.J.), Juan F. Armagnague

(U.C.R.), Carlos A. C. Auyero (Frente Grande), Nancy B. Avelín (Cruzada Renovadora San Juan), Eduardo S. Barcesat (Frente Grande), Angel M. Bassani (U.C.R.), Daniel Baum (P.J.), Antonio T. Berhongaray (U.C.R.), Enrique A. Bertolino (P.J.), 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 (U.C.R.), Fernando R. del Castillo (Modín), Jorge A. Escobar (P.J.), María del Carmen Falbo (P.J.), José C. Fico seco (P.J.), Alberto M. García Lema (P.J.), Luis R. Giacosa (P.J.), María C. Guzmán (Movimiento Popular Jujeño), Aníbal Ibarra (Frente Grande), Gildo Insfran (P.J.), Alberto J. B. Iribarne (P.J.), Carlos A. Lorenzo (U.C.R.), María Z. Lucero (U.C.R.), José Matilla (P.J.), Diego J. May Zuviría (Frente Grande), Ramón B. Mestre (U.C.R.), Pedro E. Molina (P.J.), Ricardo M. D. Moreno (P.J.), René S. Orsi (P.J.), Miguel A. Ortiz Pellegrini (U.C.R.), Enrique Paixao (U.C.R.), Ángel F. Pardo (P.J.), Miguel A. Robles (P.J.), Carlos R. Skidelsky (P.J.), Ramón H. Torres Molina (Frente Grande), Eduardo F. Valdés (P.J.), Alejandro J. Vásquez (Modín), Jorge E. Winter (Acción Chaqueña) y Jorge R. Yoma (P.J.).

(4) Ver el "Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente", Santa Fe-Paraná, 1994, t. II, ps. 2197/2204. La Comisión de Redacción, de 50 miembros, así se integró:

Presidente: Carlos V. Corach (P.J.). Vicepresidente: Antonio M. Hernández (U.C.R.). Vicepresidente 1º: Juan C. Hitters (P.J.). Vicepresidente 2º: Eugenio R. Zaffaroni (Frente Grande). Vicepresidente 3º: Pablo J. A. Bava (Modín). Vicepresidente 4º: Fernando Saravia Toledo (Renovador Salta). Secretarios: Adolfo Rodríguez Saá (P.J.) y María G. Bercoff (U.C.R.). Vocales: Augusto C. Acuña (Frente Cívico y Social de Catamarca). Oscar R. Aguad (U.C.R.). Carlos A. Álvarez (Frente Grande). César Arias (P.J.). Juan F. Armagnague (U.C.R.). Rodolfo C. Barra (P.J.). Claudia E. Bello (P.J.). Antonio T. Berhongaray (U.C.R.). Ricardo R. Biazzi (P.J.). Juan P. Cafiero (Frente Grande). Elisa M. A. Carrió (U.C.R.). A. Dalesio de Viola (P.J.). Guillermo H. De Sanctis (P.J.). Rodolfo A. Díaz (Alianza Unidad Socialista). Roberto A. Etchenique (Modín). Cristina Fernández de Kirchner (P.J.). María C. Figueroa (U.C.R.). Alberto M. García Lema (P.J.). Rafael A. González (P.J.). Marcelo Guinle (P.J.). Ricardo J. G. Harvey (Pacto Autonomista Liberal). Aníbal Ibarra (Frente Grande). María del Pilar I. Kent (P.J.). Gabriel J. Llano (Demócrata Mendoza). Fernando López de Zavalía (Fuerza Republicana). Juan C. Maqueda (P.J.). Héctor Masnatta (P.J.). Hilario R. Muruzábal (Modín). Alberto A. Natale (Frente Grande). René S. Orsi (P.J.). Enrique Paixao (U.C.R.). Eduardo J. Pettigiani (P.J.). Hugo N. Prieto (U.C.R.). Humberto Quiroga Lavié (U.C.R.). Juan C. Romero (P.J.). Horacio D. Rosatti (P.J.). Carlos G. Spina (U.C.R.). Pablo Verani (U.C.R.). Jorge R. Yoma (P.J.).

(5) Recordemos que era el de las atribuciones presidenciales.

(6) Este inciso establecía la jefatura local del presidente en la Capital Federal.

(7) Esta norma es el antecedente de la actual disposición transitoria cuarta.

- (8) Que mencionaba al presidente de la Municipalidad en la Capital Federal, en el procedimiento de elección indirecta del presidente de la República.
- (9) Esta norma es el antecedente del actual art. 44.
- (10) Esta norma es el antecedente del actual art. 129.
- (11) 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.
- (12) Como luego veremos esta norma no fue votada, por cuanto no introducía cambio alguno en la redacción de dicho inciso.
- (13) Esta norma es el antecedente de la actual disposición transitoria séptima.
- (14) Este artículo se refería a las atribuciones del Congreso.
- (15) Esta norma es el antecedente del actual inc. 31 del art. 75.
- (16) Esta norma es el antecedente del actual inc. 20 del art. 99.
- (17) Ver el "Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente", Santa Fe-Paraná, 1994, cit., ps. 2221 del tomo II a 2665 del tomo III. Asimismo efectuaron inserciones sobre este particular los convencionales Achem, Alfonsín, de la Rúa, Ortiz Pellegrini y Rodríguez, "Diario de Sesiones" cit., ps. 2711 a 2712, 2732 a 2734, 2765 a 2769, 2790 a 2792 y 2797 a 2800, respectivamente, del tomo III.
- (18) "Diario de Sesiones", cit., ps. 2221/2 del tomo II.
- (19) "Diario de Sesiones", cit., ps. 2360/1 del tomo II.
- (20) En nuestro carácter de Vicepresidente de la Comisión de Redacción.
- (21) "Diario de Sesiones", cit., ps. 2600/09 del tomo III.
- (22) "Diario de Sesiones", cit., ps. 2616/8 del tomo III.
- (23) "Diario de Sesiones", cit., p. 2623 del tomo III.
- (24) "Diario de Sesiones", cit., p. 2631 del tomo III.
- (25) "Diario de Sesiones", cit., p. 2663 del tomo III.
- (26) "Diario de Sesiones", cit., ps. 2695/8 del tomo III.
- (27) "Diario de Sesiones", cit., p. 2701 del tomo III.
- (28) "Diario de Sesiones", cit., ps. 3854 a 3859 del tomo IV.
- (29) "Derecho constitucional de la reforma de 1994", tomo II, Pérez Guilhou y otros, cit., ps. 429 y ss.
- (30) En el cap. IV, sobre "naturaleza del municipio", de nuestro "Derecho municipal", 2ª ed., ob. Cit..
- (31) Dice al respecto Otto Gönnerwein, 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", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967, ps. 337 a 348.

(32) 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, respondiendo 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 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) ("Constitución de la Nación Argentina comentada", cit., ps. 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", cit., p. 2).

(33) "Derecho constitucional argentino", tomo VI, Ediar, 1995, ps. 539/542.

(34) Según lo indica el Diccionario de la Lengua Española, según lo indicamos al analizar el art. 5 de la Constitución nacional, en nuestro libro "Derecho municipal", Depalma, Buenos Aires, 1997..

(35) Ver lo que expusimos en el cap. VI de nuestro Derecho municipal, ob. cit., sobre el municipio en el Estado, al analizar si el municipio tiene carácter político o administrativo, donde asimismo señalamos que la idea de gobierno importa legislación, jurisdicción y administración.

(36) También aquí remitimos al cap. VI de nuestro Derecho municipal, ob. cit., donde mencionamos otras definiciones y estudiamos especialmente los problemas de la autonomía.

(37) Ver Juan Carlos Pereira Pinto, "Los antecedentes constitucionales argentinos, la historia de la Constitución", Editorial El Coloquio de Económicas, Bs. As., 1968, ps. 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.

(38) Dice al respecto Jorge Vanossi: "Abonando la autonomía está claro que el pueblo de la ciudad va a elegir representantes que van a dictar su Estatuto Organizativo. Esto es, una suerte de poder constituyente, sustancialmente hablando. Es decir, van a dictar la norma por la cual se va a regir la ciudad en términos muy parecidos a los del poder

constituyente de segundo grado que tienen las provincias" (Autonomía . . . "ma non troppo", cit., p. 1). 65 También compartimos la afirmación de Vanossi, de que no es pertinente la designación de "estatuyente" (ob. cit., p. 1), ya que no existe la palabra en el Diccionario de la Lengua Española.

(39) Ob. cit., p. 545.

(40) 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.

(41) 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 setiembre, y 4, 18 y 25 de octubre de 1995.

(42) Dijimos en la sesión del 20 y 21 de setiembre de 1995 en la Cámara de Diputados de la Nación: "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? ¿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 trasfiere 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 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 al 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".

(43) Este proceso ya comenzó, al constituirse distintas Comisiones tanto en el gobierno actual como en el anterior, para analizar esta 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.

(44) Miguel Padilla me hizo llegar su informe sobre el Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires, redactado a pedido de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, donde abunda en consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la ley 24.588 y la necesidad de su reforma, acompañando un proyecto al respecto. Asimismo ha estudiado los temas de policía y justicia, defendiendo con sobrados fundamentos la competencia de la ciudad de Buenos Aires en dichas materias.

(45) El Dr. Fernando de la Rúa convocó a elecciones en cumplimiento de la norma, lo que fue avalado por la jueza federal en materia electoral, Dra. Servini de Cubría; pero dicha resolución será apelada y corresponderá finalmente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolver el conflicto con el gobierno federal.

(46) Ver el cap. VI de nuestro Derecho municipal, ob. cit. Alberto Natale ha escrito que "la legislación consiste en crear, modificar o extinguir derechos subjetivos" (La autonomía de Buenos Aires, "La Nación", 24 de mayo de 1995).

(47) Derecho constitucional argentino, ob. cit., ps. 542/3.

(48) Ver, al respecto, el cap. VII de nuestro Derecho municipal, ob. cit.

(49) El nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, "Boletín La Ley", 17 de noviembre de 1994, p. 2.

(50) Ver nuestro "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, ps. 49 y ss., donde analizamos esta importante cuestión con las opiniones favorables de Germán Bidart Campos y Miguel S. Marienhoff, entre otros, y los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

(51) Derecho constitucional argentino, ob. cit., p. 544.

(52) 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, "Boletín La Ley", 3 de febrero de 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 24.588: 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 décimoquinta, 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. Demás está decir que dicho traspaso deberá realizarse con el debido respeto por 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.

(53) Ver nuestro libro, ya citado, *Derecho municipal*, cap. II y nuestro libro "Integración y globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios", Depalma, Buenos Aires, 2000.

(54) Sostiene Frías que "es correcto el uso de la expresión convenios y no tratados que quedan reservados a la Nación" (*El federalismo en la reforma constitucional*, "E.D.", tomo 158, p. 1126); y Piombo, que "aun cuando la doctrina iusinternacionalista emplea con similar alcance las palabras convenio, pacto y tratado para referirse a los acuerdos entre Estados soberanos, y la voz tratados siempre exterioriza lo conceptualmente más genérico y comprensivo [. . .]. En el siglo actual la palabra tratado sugiere un acuerdo más formal o de mayor importancia o jerarquía" (*Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Depalma, Buenos Aires, 1994, ps. 140/141).

(55) Pero para cuyo análisis, remitimos al cap. II de nuestra obra "Federalismo, ..." ya citada..

(56) Cfr. Pedro J. Frías, *La región según la Constitución nacional reformada*, inédito; Horacio Rosatti, *La reforma de la Constitución*, ob. cit., p. 217; y María Celia Castorina de Tarquini, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, ob. cit., tomo II, p. 376. En cambio, Germán Bidart Campos estima que el conocimiento debe entenderse como una verdadera aprobación (*Tratado elemental de derecho constitucional*, Ediar, tomo VI, ps. 532 y 535), y en similar sentido se manifiesta Humberto Quiroga Lavié (cfr. *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada*, ob. cit., p. 223).

(57) Cfr. "Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos", ob. cit., cap. 10.

(58) Cfr. Pedro J. Frías, "Derecho público provincial", Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 104.

(59) Miguel S. Marienhoff, al referirse al dominio sobre el mar territorial (lecho, aguas y espacio aéreo que las cubre) de las provincias ribereñas, recuerda las opiniones de José Nicolás Matienzo, Montes de Oca y Bartolomé Mitre, en el célebre debate en 1869 en el Senado de la Nación con Vélez Sársfield (cfr. *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, ob. cit., p. 172).

(60) Cfr. *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)*, ob. cit., p. 71.

(61) Recordamos, además, que para nosotros la Ciudad ya no es un territorio federalizado, sino sujeto parcialmente a la jurisdicción federal, conforme a la opinión de Bidart Campos. Pero aún con la opinión contraria, siempre debe distinguirse el "dominio" de la "jurisdicción".

(62) "La Constitución reformada", ob. cit., ps. 404/405.

(63) Cfr. Germán Bidart Campos, "Derecho constitucional argentino", Ediar, tomo VI, Bs. As., 1995, p. 541.

(64) Pero remitimos al análisis efectuado en el cap. II de nuestro libro "Federalismo, .." ya citado.

(65) Como el propósito de esta obra no es comentar el Estatuto, ver, al respecto, la obra Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada, de Humberto Quiroga Lavié, ob. cit., ps. 28 y 29, donde analiza esta disposición.

(66) "Derecho constitucional argentino", cit., p. 542.

(67) "El nuevo status jurídico de la ciudad de Buenos Aires, "La Ley", 17/11/94.

(68) Ob. cit., 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 a las de las provincias en los arts. 5, 75, incs. 12 y 18, 121, 122, 123, 125 y 129.

(69) Ver el interesante estudio de Pedro J. Frías sobre dominio y jurisdicción en "Derecho público provincial", de Frías y otros, ya citado, ps. 323 y ss., y las consagradas obras de Miguel S. Marienhoff, "Tratado del dominio público", TEA, Bs. As., 1960, p. 38, y "Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas", Distribuidor Abeledo-Perrot, Bs. As., 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 Sársfield, 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 ps. 297/302). La doctrina constitucional más autorizada y la jurisprudencia posterior, avaló los fundamentos federales enunciados magistralmente por Bartolomé Mitre, frente a la tesis unitarizante de Vélez Sársfield, que quería el dominio de los ríos para la Nación.

Recordamos que dicho debate era sobre el Río de la Plata (ver ob. cit., ps. 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 ob. cit., p. 312).

(70) Ver Humberto Quiroga Lavié, "Constitución de la Ciudad de Buenos Aires comentada", Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1996, p. 33, y Ernesto Rey Caro, "El derecho de los cursos de agua internacionales", Univ. Nac. de Córdoba, 1986, p. 79.