

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de ley:

ARTICULO 1º: Establécese que, a todos sus efectos, conforme al espíritu de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la ciudad de Buenos Aires debe ser considerada como una provincia más; y que todas las menciones a "las provincias" incluidas en las leyes vigentes y las que se dicten en el futuro, incluyen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTICULO 2º: Las leyes que se dicten a fin de garantizar los intereses del Estado nacional en la capital federal no pueden restringir, limitar o menoscabar en modo alguno la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocida por la Constitución Nacional. En tal sentido, las leyes nacionales deben interpretarse en el sentido más favorable a la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a fin de procurar la plena igualdad con las demás provincias.

ARTÍCULO 3º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Coautores: Álvaro González
Carmen Polledo
Alejandro García
Dina Rezinowsky
Dolores Martínez
Facundo Suárez Lastra
José Luis Patiño

Fundamentos

Señor presidente:

Cuando en 1853 se sancionó la Constitución Nacional, los constituyentes previeron la instauración de la capital de la República Argentina, y establecieron concretamente, en el artículo 3º, que sería la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, un año antes, la provincia de Buenos Aires se había separado del resto del país, motivo por el cual, como a esa provincia pertenecía la ciudad de Buenos Aires (que había sido declarada capital federal por el texto constitucional sancionado por las restantes trece provincias), el citado artículo 3º de la ley fundamental resultaba ser de cumplimiento imposible.

Es indudable que los constituyentes de 1853 tenían la convicción de que la separación entre la provincia bonaerense y el resto de las provincias era provisoria, pero lo cierto fue que, por transitoria que fuera esa situación, el primer presidente constitucional, Justo José de Urquiza, quien asumió su cargo el 5 de marzo de 1854, dispuso fijar la capital federal en la ciudad de Paraná, provincia de la que era oriundo.

Si bien es cierto que en 1859 la provincia de Buenos Aires acordó su incorporación al resto del país a través del Pacto de San José de Flores, antes debía cumplirse una condición: que dicha provincia revisara la Constitución de 1853, y eventualmente propusiera las reformas que considerara necesarias. Por lo tanto, hasta que no se produjera esa revisión constitucional, la ciudad que llevaba su mismo nombre, a pesar de lo que decía el artículo 3º del texto constitucional original, no podía convertirse en la capital federal. Por ello, cuando llegó la renovación presidencial el 5 de marzo de 1860, el nuevo presidente Santiago Derqui debió permanecer en Paraná.

Justamente una de las reformas que propuso la provincia de Buenos Aires, respecto de la Constitución de 1853, fue la del mismo artículo 3º en el que se disponía que Buenos Aires sería la sede de las autoridades nacionales. La propuesta fue luego aprobada por la convención constituyente *ad hoc* que se reunió para analizar los cambios planteados, y el artículo 3º quedó redactado tal como está actualmente:

"Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse".

A la luz del texto modificado en 1860, ya no sería, necesariamente, la ciudad de Buenos Aires la sede de las autoridades nacionales, sino que ellas residirían en el territorio elegido por el Congreso de la Nación, siempre y cuando la provincia a la que perteneciera ese territorio aceptara cederlo para tal fin.

Esto dio origen al llamado "problema capital", es decir, a la determinación acerca de cuál sería la sede en la que se asentaría el Gobierno Nacional, ya que Buenos Aires no estaba de acuerdo con ser la anfitriona. Para la provincia de Buenos Aires, que su principal ciudad (Buenos Aires) fuera elegida para ser "capital federal" no era un orgullo, porque los bonaerenses sentían, en realidad, que se les estaba arrebatando esa metrópoli en beneficio del Gobierno Nacional.

Después de la batalla de Pavón (17 de septiembre de 1861, en la que las fuerzas militares de la provincia de Buenos Aires encabezadas por Bartolomé Mitre, triunfaron por sobre las nacionales que comandaba Justo José de Urquiza), Derqui renunció a la presidencia, y el gobernador de la provincia de Buenos Aires Bartolomé Mitre quedó, de hecho, a cargo del gobierno nacional. En esas circunstancias, el Congreso le adjudicó el poder necesario para encarrilar otra vez al país desde el punto de vista institucional. Y entre los temas que Mitre se propuso resolver estaba, precisamente, la "cuestión capital".

Para ello, Mitre envió al Congreso un proyecto de ley para convertir a toda la provincia de Buenos Aires en capital federal. El Congreso Nacional lo aprobó, pero no ocurrió lo mismo en la legislatura provincial. Entonces Mitre envió otro proyecto federalizando solo a la ciudad de Buenos Aires, pero el proyecto siguió la misma suerte que el anterior.

La solución, transitoria, llegó merced a un acuerdo provisorio entre la provincia bonaerense y el Gobierno Nacional, a través del cual aquella le "prestó" a la Nación, por cinco años, la ciudad de Buenos Aires, para que allí se instalasen las autoridades nacionales. Este acuerdo se plasmó en la llamada "ley de compromiso" de 1862, sancionada por el Congreso de la Nación.

El carácter temporal de la solución implicaba que, en 1867, el problema volvería a plantearse; pero la Guerra del Paraguay postergó la discusión del tema, que no solo no fue resuelto ese año, sino que hubo que esperar hasta 1880 para que llegara la solución definitiva. Hasta entonces, el tema "capital" siguió en estado de transitoriedad.

Cuando faltaba menos de un mes para que terminara la presidencia de Avellaneda, el Congreso de la Nación sancionó, el 21 de septiembre de 1880, la "Ley de Federalización de la Ciudad de Buenos Aires" mediante la cual se eligió a dicha ciudad como "capital federal". Fue la ley 1029, según la cual se declaró Capital de la República Argentina al municipio de la ciudad de Buenos Aires.

Sancionada esta ley, faltaba entonces la cesión del territorio de la capital federal por parte de la legislatura provincial, que lo hizo en dos etapas. Primero, cedió el territorio de la ciudad con los límites que tenía en 1880. Y luego, siete años más tarde, la legislatura provincial amplió dicha cesión, entregando a la Nación los municipios de Flores y Belgrano, los cuales fueron luego

federalizados por el Congreso de la Nación y pasaron a formar parte de la Capital Federal.

Por lo tanto la ciudad de Buenos Aires es, desde 1862 (provisoriamente hasta 1880, y definitivamente después), la capital federal de la República Argentina.

La ciudad de Buenos Aires, en su condición de capital federal no tenía autonomía y, por lo tanto, el presidente de la Nación era el jefe inmediato y local de la ciudad y el Congreso de la Nación era el órgano que dictaba allí las leyes (arts. 67, inc. 27, y 86, inc. 3°, de la Constitución histórica). Como las autoridades nacionales no podían desdoblar su gestión en el frente local y el nacional, debieron delegar la gestión local en un intendente elegido por el mismo presidente de la Nación y en el Concejo Deliberante.

Todo ello cambió con la reforma constitucional de 1994, año en el que el constituyente modificó el status jurídico institucional de la ciudad de Buenos Aires, dándole plena autonomía. Lo hizo mediante el nuevo artículo 129, de la Constitución Nacional, cuyo texto es el siguiente:

"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".

Los porteños eligieron a su jefe de gobierno, conformaron su legislatura y sancionaron el mencionado estatuto organizativo a través del cual asimilaron a la ciudad a las demás provincias que integran la Nación.

Sin embargo, el reconocimiento de la plena autonomía de la ciudad, no fue fácil ni tampoco inmediato.

En primer lugar, porque la misma Constitución Nacional, que asignó autonomía a la ciudad, la asimiló también a una provincia en muchas de sus nuevas disposiciones (por eso, la ciudad puede ser intervenida por el gobierno federal, como cualquier provincia, tiene representación en el Senado y recibe fondos de la coparticipación federal, al igual que las demás provincias —arts. 75, inc. 31; 44; y 75, inc. 2°). Pero, sin embargo la misma constitución, en otras disposiciones menciona a la ciudad como algo diferente de las provincias (arts. 54; 75, inc. 2°; y 31), y en otras menciona solo a las provincias sin hacer lo propio con la ciudad de Buenos Aires (arts. 5; 6; 7; 8; 9; 23; 41; 44; 73; 75, incs.

2°, 13, 18 y 19; 116; 117; y 121).

Buena muestra de esa falta de precisión es el instituto de la intervención federal. El artículo 6° de la Constitución menciona solo a las provincias, pero el artículo 75, inciso 31, incluye a la Ciudad de Buenos Aires.

El actual presidente de la Corte Suprema lo ha expresado claramente al sosener que *"puede señalarse como observación general que el vocablo «provincia» (o «provincias») es utilizado en algunas cláusulas de la Constitución en el entendimiento de que lo prescripto en relación a ellas resulta de aplicación también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"* (consid. 4°, voto del juez Rosenkrantz en Fallos 342-533).

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, intérprete final de la Constitución Nacional, exhibe una notoria evolución en la consideración del *status* constitucional de la ciudad.

Poco después de sancionadas la reforma de la Constitución Nacional (1994) y la constitución local (1996), la Corte Suprema no le reconoció a la Ciudad la condición de "provincia" a efectos de actuar en la instancia originaria del alto tribunal, como prevé el artículo 117 de la Constitución Nacional. Resolvió, en efecto, el tribunal que como *"la demanda ha sido dirigida contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual, por no ser una provincia argentina, no le corresponde, conforme los arts. 116 y 117 de la C.N., la instancia originaria de la Corte"* ("*Cincunegui, Juan B. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/inconstitucionalidad*", SCC.159.XXXV Originario, del 23 de marzo de 1999).

Al año siguiente, la Corte Suprema reiteró esta posición jurisprudencial en la causa *"Expreso Río Paraná SRL c/ Gobierno de la ciudad de Buenos Aires s/ Acción declarativa"* (E.139 XXXV Originario, del 7 de marzo de 2000). Y lo mismo ocurrió en 2007 en la causa *"Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego s/ Cumplimiento de contrato y cobro de pesos"* (Fallos 330:5279).

Sin embargo, el criterio cambió radicalmente cuando el tribunal debió pronunciarse en la causa *"Ciudad de Buenos Aires c/ Pcia. de Córdoba s/ Ejecución fiscal"* (Fallos 342-533).

En esta causa el máximo tribunal reconoció que *"a partir de la reforma del año 1994 la ciudad de Buenos Aires adquirió un nuevo status constitucional que se expresó en el art. 129 de la Constitución Nacional en cuanto establece que la ciudad tendrá un régimen de gobierno autónomo"*, que *"los criterios interpretativos usuales referidos a la apertura de la jurisdicción originaria fueron creadas por esta Corte en un tiempo anterior a 1994"* y que *"...el art. 129 de la Constitución Nacional fue incorporado en la reforma constitucional de 1994 reconociendo a la ciudad de Buenos Aires el status de ciudad constitucional federada... dotándola de autonomía de legislación y jurisdicción y por esta vía la incluye en el diálogo federal".* Agregó el tribunal que *"la Constitución*

modificada por ejemplo prevé la distribución de recursos de la coparticipación impositiva con la Ciudad o la posibilidad de la intervención federal en su territorio... y la atribución de dictarse un estatuto organizativo que cumple la función de una Constitución"; para concluir que "de esa manera la Constitución Nacional de 1994 transforma radicalmente la naturaleza política y jurídica de la ciudad de Buenos Aires que pasa a gobernarse por una Legislatura y un Jefe de Gobierno elegido directamente por el propio pueblo de la Ciudad". Y "que lo dicho cuenta con mérito suficiente para reconocer que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene el mismo puesto que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales, y por lo tanto el mismo derecho a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación" (sentencia del 4 de abril de 2019)

Este cambio jurisprudencial de la Corte encontró fundamento en un precedente en el cual el tribunal ya había decidido a favor de la plena autonomía de la ciudad, como fue el caso "Nisman" (Fallos 339-1342).

Así, la Corte Suprema recordó, en la causa "GCBA c/ Córdoba", que "lo sostenido en el precedente Nisman exige reexaminar el modo de coordinar la plena autonomía jurisdiccional proteña con la prerrogativa de las provincias como aforadas a la competencia originaria de esta Corte Suprema"

En virtud de todo lo anterior, y para evitar confusiones acerca de la plena igualdad que debe existir entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires, más allá de las interpretaciones gramaticales que se puedan realizar sobre las normas constitucionales referidas a dichas unidades federativas, es necesario tener en cuenta la evolución interpretativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en punto al status jurídico-institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y a la luz de ello reglamentar el texto constitucional en esta cuestión específica, sancionando una ley en la que se deje constancia que cuando la ley suprema se refiere a una provincia, incluye necesariamente a la ciudad de Buenos Aires.

Por los fundamentos expuestos, solicitamos a los señores diputados que nos acompañen y voten favorablemente el presente