

La CASSABA (i): inconstitucionalidad, nulidad e inaplicabilidad de la ley porteña 1181 de su creación y de la normativa porteña, federal y de la CASSABA derivada en su consecuencia.

Sumario: I. INCONSTITUCIONALIDAD. 1. PROGRAMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL. 2. PRINCIPIO DE RESERVA DE LA LEY TRIBUTARIA. 3. INTERPRETACIÓN. 3.1. Art. 75, inc. 12, de la CN. 3.2. Art. 14 bis de la CN. 3.3. Art. 125, párr. 2º, de la CN. 4. AHONDAMIENTO DE LA INTERPRETACIÓN ESBOZADA EN EL PUNTO 3. 4.1. Tesis que permite crear a las provincias y a la CABA Sistemas de Seguridad Social para sus empleados y los profesionales. 4.2. Refutación. La sociedad federal argentina después del 94. Status constitucional de la CABA. 4.3. Conclusión. 5. OTROS APARTAMIENTOS. 6. CONCLUSIÓN DEL APARTADO I. – II. INAPLICABILIDAD. 1. INTRODUCCIÓN: AUTONOMÍAS. JURISDICCIONES. GOBIERNOS. 2. AUTORIDAD DE MATRÍCULA. 3. DESARROLLO DE LOS FUNDAMENTOS. 3.1. ¿Por qué no es aplicable en el ámbito de la Capital Federal? 3.2. ¿Por qué no es aplicable en el ámbito de la Ciudad Autónoma? – III. Síntesis.

Aceptando la invitación realizada en la edición de este diario del día 4 de julio del corriente año a través de un artículo publicado sobre la CASSABA (ii), vengo a sumarme al debate abierto y a exponer las ideas y puntos de vista que también suscitan y despiertan este tema; de interés, por cierto, para todos los hombres del derecho y los ciudadanos, ya que todos tienen derecho, aunque, muy especialmente, los porteños en cuanto justiciables y profesionales, a conocer y dejar en claro quién tiene en la sociedad federal argentina potestad para legislar en materia previsional, qué establece nuestra Constitución al respecto, cuál es el status jurídico-constitucional de la ciudad de Buenos Aires después de la reforma de 1994, qué validez tiene la ley 1181 y cuál es su alcance y si se han dado las condiciones que ella prevé para ponerla en funcionamiento y operativa.

La posición del presente artículo sobre la CASSABA queda claramente ilustrada en el sumario de su título, adhiriendo así al criterio de inconstitucionalidad sustentado en el artículo premencionado.

La ley 1181, es, efectivamente, inconstitucional, pero, además, es nula e inaplicable. Y, su inaplicabilidad no sólo alcanza al ámbito del gobierno, jurisdicción y competencia de la ciudad de Buenos Aires en cuanto Capital Federal, sino inclusive en cuanto Ciudad Autónoma. Consiguientemente, la misma suerte de inconstitucionalidad, invalidez e inaplicabilidad corre por lógica consecuencia y por carencia de fundamentos válidos que le den sustento a toda la normativa reglamentaria, complementaria y ejecutiva emanada de las entidades, organismos y órganos porteños y federales y de la CASSABA.

Así quedó afirmado en la charla debate mantenida en el Hotel Bauen, junto con el Dr. Jorge Gabriel Rizzo, el 25 de agosto del corriente año y así está fundamentado en una acción judicial interpuesta por este tema a la que he adherido activamente y están adhiriendo muchos colegas a través del grupo “Gente de Derecho”, creado por el Dr. Rizzo.

He aquí, entonces, la fundamentación de la posición sostenida.

I INCONSTITUCIONALIDAD

Si bien la ley 1181 encuentra apoyatura en el art. 80, inc. 2, apartados b y f, y en el art. 81, inc. 5, del Estatuto Organizativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (EOCABA), lo cierto es, que esas normas contradicen a la Constitución Nacional ([\[iii\]](#)) (CN).

1. Programa constitucional en materia de seguridad social.

En efecto, en primer término, la Estatuyente Porteña y su ley 1181 contradicen al programa que la CN tiene establecido en materia de seguridad social en sus arts. 75 (*inciso 12*), 14 bis ([\[iv\]](#)) y 125 (*párr 2º* [[v\]](#))), careciendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) –que adquiere status constitucional propio a partir de la reforma de 1994 (art. 129), como ya veremos– de facultades por la CN para crear sistemas de seguridad social para profesionales.

Así, entonces, veamos que del art. 75 inc. 12, surge que corresponde al Congreso legislar sobre esta materia; reiterándose en el art. 14 bis, con la aclaración de que una ley establecerá el seguro social obligatorio, que estará a cargo de las entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del estado y sin que pueda existir superposición de aportes (esto es, que haya más de un sistema para una misma actividad).

Con la reforma del 94, a su vez queda aclarado en el art. 125, párr. 2º, que las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; mencionándose en esta norma a dicha ciudad, pese a que ésta ya no contaba con el régimen de seguridad social para sus empleados públicos ([\[vi\]](#)), ni tampoco jamás contó, ni había contado con regímenes propios y especiales para ninguna profesión.

Tales premisas se ven reforzadas en el art. 126 para las provincias al prohibírseles a éstas ejercer el poder delegado a la Nación y en el art. 2º de la ley 24.588 [EDLA 1995-B-1184] (reglamentaria del art. 129, CN) para la Ciudad de Buenos Aires al establecer que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de dicha ciudad, siendo la Nación titular de todos los bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones.

2. Principio de reserva de la ley tributaria.

Asimismo, en segundo lugar, las mentadas normas locales trasgreden el principio de reserva de ley tributaria consagrado por los arts. 4º, 17, 19, 52 y 75 incisos 1 y 2 de la CN, toda vez que se han arrogado una función legisferante que no tienen atribuida por la CN en materia de seguridad social y cuyas contribuciones participan de la naturaleza tributaria ([\[vii\]](#)).

Conforme la normativa citada, no puede existir tributo sin ley en sentido formal y material (*nullum tributum sine lege*), habiendo sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que: “Ninguna carga tributaria puede ser exigible sin la preexistencia de una disposición legal encuadrada dentro de los preceptos y recaudos constitucionales, esto es, válidamente creada por el único poder del Estado investido de tales atribuciones” (Fallos 319:3400; 321:366; 321:347, entre otros).

3. Interpretación.

3.1. Art. 75, inc. 12, de la CN

La Constitución Nacional fue escrita en 1853 “por voluntad y elección de las provincias” que componían –nos recuerda el constitucionalista Félix V. Lonigro (^[viii])- a la “*entonces disgregada Nación Argentina (constituida de hecho, desde 1820, como una verdadera confederación). Por lo tanto, fueron las entonces trece provincias argentinas (más la de Buenos Aires, a partir de 1860) las que dictaron la Constitución Nacional, crearon autoridades nacionales y les asignaron atribuciones, pero reservándose las propias, bajo una fórmula según la cual lo eran todas las potestades no atribuidas expresamente al gobierno central*”.

Por ello y lo dispuesto en el art. 75, inc. 12, puede afirmarse que Las provincias delegaron al dictar la constitución en el gobierno federal el dictado de la legislación sobre seguridad social y es del caso reparar que esta delegación fue hecha sin condicionamientos, reservas, ni excepciones de ningún tipo.

3.2. Art. 14 bis de la CN

Sin embargo, 104 años después con la reforma constitucional de 1957 se incorpora el *art. 14 bis* como un nuevo artículo de la Constitución. Esta reforma, más allá del acertado apunte de Humberto Quiroga Lavié (^[ix]), en cuanto afirma que careció de legitimación política (porque fue convocada por el gobierno de facto de Pedro Eugenio Aramburu, sin que se diera cumplimiento al procedimiento previsto por el art. 30, en razón de no encontrarse en funcionamiento el Congreso y porque en las elecciones de constituyentes estuvo proscrito el peronismo), lo cierto es, que es recién con la reforma de 1994 que queda ratificada y legitimada democráticamente con motivo de la aprobación unánime de la rearticulación del nuevo texto constitucional.

Se afirma en la obra citada en la nota 9 (pág. 95), que cuando el art. 14 bis se refiere al “seguro social obligatorio” no sólo parece indicar la obligación del Estado a establecer el <<seguro de desempleo>> sino también al régimen previsional en general, ya que de hecho ambos sistemas han tenido reconocimiento legal; y, agregando en relación *al art. 125, segunda parte*, que éste no ha hecho otra cosa más que “ratificar una potestad que ya tenían las provincias, no delegada y en los términos del art. 14 bis”.

A su vez, Germán Bidart Campos (^[x]), antes de la reforma de 1994, categóricamente sostenía al interpretar el *art. 14 bis* que la legislación sobre seguridad social es *de competencia federal a través del congreso*, cosa que se ve reforzada en la misma norma al derivar la competencia reglamentaria a la “ley”, siendo éstas las que reglamentan los derechos y estando asignada su competencia al Congreso por el art. 67, inciso 11 (hoy 75, inciso 12). Agrega dicho autor, que la opción de dejar a cargo el seguro social de entidades nacionales o provinciales está destinada a salvar la competencia provincial para el caso exclusivo de ciertas actividades circunscriptas a dichos territorios -por ejemplo, el personal de la administración provincial- y manifestando sus dudas sobre si ellos abarcan o no a las jubilaciones como beneficio posible de la seguridad social; para terminar reflexionando que *la discrepancia es profunda en orden a los profesionales inscriptos en cajas provinciales* que databan en muchos casos de fechas anteriores a la reforma de 1957 y a la ley 18.038 [EDLA, 1980-421], la cual prescribió la afiliación obligatoria de los profesionales al organismo “nacional” en que quedaban comprendidos y previendo la celebración de convenios entre el estado federal y las provincias para la subsistencia de las cajas locales con un mero carácter complementario y subsidiario de las prestaciones “nacionales”; hasta el dictado de la ley 18.826 que permitió que siguieran funcionando con la obligación de adecuar sus regímenes al régimen “nacional” en orden a la uniformidad del sistema legislativo de base.

Por otro lado, es de advertir que la Ciudad de Buenos Aires era totalmente ajena a la norma del art. 14 bis, porque entonces esa ciudad carecía de status constitucional y su inclusión en el segundo párrafo del actual art. 125 sólo sería aplicable eventualmente en relación –como se adelantó- al régimen previsional para sus empleados municipales (^[xi]), pero nunca jamás para los profesionales por no haber sido instituido regímenes especiales para ellos antes de la reforma constitucional del 94, ni tampoco esta reforma le otorgó a la ciudad de Buenos Aires facultades para poder crearlos a partir de entonces.

En síntesis, la discutida posibilidad de las provincias de crear sistemas previsionales para sus empleados públicos y los profesionales que surgiría eventualmente con la incorporación del art. 14 Bis por la reforma de 1957 y/o la creación de los mismos mediante el dictado de leyes provinciales antes de la misma, quedan recién convalidados con la reforma de 1994.

3.3. Art. 125, párr. 2º, de la CN

Corroborar la imposibilidad de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires de crear sistemas de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales, los términos empleados en el art. 125, párr. 2º, que son “conservar” y “organismos”, pues “conservar” significa mantener: no crear y “organismo” significa “entidad”, “institución”: no legislar; siendo el significado de la frase empleada “conservar organismos de seguridad social”, eso y no “conservar la potestad de legislar en materia de seguridad social”.

Es en virtud de esta norma que las provincias sólo se reservaron a partir de 1994 la administración de los regímenes previsionales que tenían creados para esos trabajadores con anterioridad, validándose con esta reforma los regímenes que con anterioridad y hasta entonces tenían creados de hecho y/o en virtud del art. 14 Bis, pero no crear nuevos. Asimismo, el constituyente del 94 al crear a la ciudad de Buenos Aires como un nuevo estado federado (art. 129) y decidir incluirla en la norma del art. 125, 2º párrafo, no hizo más que reiterar y dejar aclarado lo mismo que estableció para las provincias, permitiéndoles sólo conservar los regímenes que eventualmente tuviere establecidos para sus empleados públicos y los profesionales, no crear nuevos y siendo que carecía de estos últimos no podía, ni puede después de esa reforma crearlos.

Es decir que lo querido por la norma es preservar los derechos adquiridos provinciales y de los empleados de la ciudad a los sistemas preexistentes, pero sin conflictuar con el sistema nacional, que tiende a ser excluyente. La facultad de conservar las cajas creadas, es para las provincias -como explica el convencional Marín, citado por Roberto Antonio Punte (^[xii])- la misma que la que les da el art. 14 bis y que siguen teniendo; siendo sus sistemas locales preexistentes y el federal concurrentes entre las provincias y la Nación, pero sin que puedan crear nuevos sino dentro del orden federal, conservando las provincias las facultades propias de administración de sus sistemas para el futuro.

Si bien como veremos en el punto 4.1., hay una tesis que interpreta que conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales significa poder crearlos, lo cierto es que del juego armónico de los arts. 75 (inc. 12), 14 bis y 125 (párr. 2º) resulta desacertado llegar a esa conclusión; quedando disipadas total y definitivamente, después de esa reforma, las dudas que antes de la misma existían en relación a las provincias (excluida la CABA, no reconocida por entonces como un nuevo Estado federado), ya que la propia convención constituyente del 94 debatió dos textos: uno con el verbo “crear” y otro con el verbo “conservar”, siendo este último el que se aprobó por 131 votos contra 55 (^[xiii]), no cabiendo hacer después de este concluyente antecedente ninguna otra interpretación distinta a la

expuesta.

En síntesis, sólo cabe hacer una interpretación estrictamente restringida y literal del término “*conservar*” empleado por la norma y, en consecuencia, las provincias y con mucha mayor razón la ciudad sólo cuentan con facultades para conservar los sistemas de seguridad social propios y existentes hasta la reforma constitucional del 94, pero no crear los que no tenía creados hasta entonces.

3.4. Conclusión.

Es por lo expuesto que la CABA, en cuanto establece lo contrario en su Estatuto Organizativo y en cuanto dicta, sobre tal base, una ley creando un sistema de seguridad social para los abogados y procuradores, *viola la CN*, siendo por ello aquellas normas inconstitucionales, nulas e inaplicables, junto con –por lógica consecuencia y por carencia de facultades constitucionales y legales y de otros fundamentos que los puedan validar y sustentar– toda la normativa que se haya derivado y derive de aquellas, como ha sido el caso del decreto 2046/GCABA/04, la resolución 0004-A-05 (irregularmente “sancionada” por la asamblea de la propia CASSABA) y de las reglamentaciones dictadas por la Secretaría de la Seguridad Social de la Nación (SSS) mediante la resolución 19/03, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a través de su Nota Externa N° 1/05 y la CS mediante sus Acordadas N° 6 y 19/05.

Con este “choque” de Constituciones (la federal y la porteña), ocurre algo parecido al choque entre las leyes de la ciudad ([\[xiv\]](#)), que consagran un criterio de atribución de competencias subjetivo, contrariando al art. 8° de la ley 24.588, que lo fija en razón de la materia, y en donde los Jueces Nacionales y la CS (en el caso Gauna) señalaron que toda norma que se oponga a la ley 24.588 [EDLA, 1995-B-1184], sea la Constitución de la Ciudad o cualquier ley local, como las mencionadas, *resultan inaplicables por violar la jerarquía normativa que surge de los art. 31 y 129 de la CN*, agregándose en Gauna, que “*el estatuto organizativo de la ciudad de Buenos Aires no pudo otorgar a las normas de la Ciudad un alcance más amplio que el conferido por los constituyentes nacionales y en tal sentido dicho alcance fue delimitado por las leyes 24.588 y 24.620*” (resaltado propio).

4. Ahondamiento de la interpretación esbozada en el punto 3.

4.1. Tesis que permite crear a las provincias y a la CABA Sistemas de Seguridad Social para sus empleados y los profesionales.

La doctrina que interpreta que las provincias y la CABA pueden crear sistemas de seguridad social para sus empleados públicos y los profesionales, entiende que cuando el art. 125, párr. 2°, dice que éstos pueden conservarlos, en realidad lo que está diciendo es conservar la potestad de legislar al respecto, porque interrelaciona ese art. con los arts. 14 bis y 121 (ex 104) ([\[xv\]](#)).

Por el art. 121, las provincias se reservaron “*conservar todo el poder no delegado por ésta Constitución al Gobierno federal*” y al establecer en el art. 125, 2° párrafo, que “*pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales*”, lo que en realidad hicieron –dice esta novedosa y distinta postura de Bidart Campos– fue hacer una reserva de potestades expresas sobre el particular.

Pero, en rigor, lo cierto es, que esta doctrina se desvanece, al omitir reparar que la delegación de legislar en esta materia a favor del gobierno central fue hecha de manera incondicional y sin reservas, ni salvedad alguna en el art. 75, inc. 12 (ex 67, inc. 11), y ello inhibía a las provincias poder ejercer las facultades delegadas a la Nación (art. 126, ex 108); agregando los fundamentos sostenidos por Bidart Campos, con anterioridad a su postura permisiva (nota 15)

señalados en el punto 3.2., párr. 3º ([xvii]); y, sumándose a todo ello y como quedó remarcado los propios términos empleados por las normas, ya que son dos cosas distintas decir “*conservar todo el poder no delegado*”, como dice el art. 121, que decir “*conservar organismos*”, como dice el art. 125, segundo párrafo, impidiendo la razonabilidad y buena fe y la independencia y honestidad de criterio jurídico que se puedan hacer interpretaciones forzadas del derecho o del agrado a los intereses creados o a los gobiernos de turno, haciéndole decir a éste último que “conservar organismos” es “conservar el poder de crearlos”.

Esto así, al menos, hasta el año 1994 y máxime con anterioridad a ese año y desde 1957 (con la incorporación del art. 14 bis), ya que la duda sobre la creación de sistemas de seguridad social para ciertos trabajadores en tal caso podría estar planteada en relación a las provincias, *pero nunca jamás para la ciudad de Buenos Aires*, como se la pretendería extender infundadamente, ya que se omite reparar que ésta no existía como Estado federado y que su situación como tal es bien diferente al de las Provincias, como se verá en el punto siguiente.

4.2. Refutación. La sociedad federal argentina después del 94. Status constitucional de la CABA.

En efecto, nos recuerda Félix V. Lonigro (ver artículo citado en nota 8), que las provincias por ser anteriores a la Nación organizada en 1853-1860 y contar con facultades originarias ([xvii]) pudieron reservarse las potestades no delegadas, mientras que la ciudad de Buenos Aires, aun cuando tenga algunas características típicas de una provincia o se le pueda parecer ([xviii]), lo cierto, es que no lo es, porque sus atribuciones son derivadas (no originarias) y porque fue concebida por el constituyente reformador de 1994 (que ejerció el poder constituyente derivado) como algo distinto y teniendo en cuenta que en su territorio habitan las autoridades federales, no pudiéndose considerar depositaria de las potestades no conferidas expresamente al gobierno central, tal como lo hicieron las provincias; siendo exactamente al revés, ya que sus facultades derivan de la misma Carta Magna y de las leyes federales que las reglamentan; y, agregando que “*si los constituyentes de la ciudad redactaron una constitución local cuyo articulado excede esas potestades derivadas, los jueces deberán evaluar su inconstitucionalidad en la medida en que algún afectado lo solicite*”. Es por ello, que el art. 2º de la ley 24.588 [EDLA, 1995-B-1184], establece para la Ciudad un criterio totalmente contrario al establecido para las provincias en el art. 121 de la CN, al sentarse que es la Nación la que conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad y es la titular de todos los bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones.

La circunstancia de que la ciudad de Buenos Aires sea autónoma y ello hasta tal punto que si se trasladara la Capital Federal a Viedma y Carmen de Patagones, como dispone la ley 23.512 [EDLA, 1987-A-327], (promulgada el 8 de junio de 1987), su territorio ya no podría regresar nuevamente al dominio de la provincia de Buenos Aires, como hubiera ocurrido de haberse concretado la mudanza de la Capital antes de la reforma del 94, no autoriza, nos dice Lonigro, a asimilarla a una provincia. También los municipios son autónomos (hasta podrían tener policía y Constitución propias) y sin embargo a nadie se le ocurriría, por ello, compararlos con una provincia.

Las provincias continúan, como antes de la reforma del 94, gozando de una autonomía de primer orden por cuanto conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal (art. 121) y es aquí donde se encuentran en plenitud todos los rasgos característicos del concepto de autonomía, pero cumpliendo con las condiciones impuestas por la Constitución Nacional (arts. 5º y 123), la cual ha limitado el poder constituyente originario de las provincias.

La condición de los municipios se clarifica al obligarse a las provincias a asignarles

autonomía a las que seguían siendo autárquicas y aparece como un nuevo estado federado la ciudad de Buenos Aires, políticamente autónoma, aunque con una autonomía derivada (no originaria, como es el caso de las provincias) por cuanto la misma le ha sido atribuida directamente por el art. 129 ([\[xix\]](#)) de la CN y por sus leyes reglamentarias 24.588 y 24.620 [EDLA, 1996-A-53],, no contando con otros poderes más que con los expresamente conferidos por dichas normas ([\[xx\]](#)) y ello es lo que le ha permitido contar con un jefe de gobierno (órgano ejecutivo), una legislatura (órgano legislativo) y un órgano judicial propios, emergentes de su EOCABA y no con los establecidos por el Gobierno Central como había sido hasta antes de la reforma constitucional del 94 por la ley nacional 1.029 del año 1880. Por eso el status constitucional de la ciudad de Buenos Aires es propio y muy distinto al de las provincias ([\[xxi\]](#)), pudiéndose la caracterizar como una Ciudad-Estado, como lo hace Losa ([\[xxii\]](#)) o, como dice Lonigro (en el artículo citado en nota 8), como una ciudad con régimen mixto e indefinido, ubicada jurídicamente entre las provincias y los municipios.

En síntesis, la autonomía con que cuenta la ciudad de Buenos Aires, como ocurre con los municipios que también gozan de cierta autonomía, no es comparable con las autonomías provinciales, no pudiendo nunca la ciudad reservarse potestades de ningún tipo, como lo pudieron hacer las provincias al momento de resolver en 1853 organizar a la Nación, y, como lo ha hecho al asentar inconstitucional e inválidamente dicho principio en el art. 1º de su EOCABA, al decir, que ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno federal, *violando así al art. 2º de la ley 24.588, reglamentaria del art. 129 de la CN*, es decir al derecho federal, no debiendo nunca primar el derecho local sobre aquél. Además, tampoco, la ciudad de Buenos Aires puede atribuirse potestades propias de las provincias si no le han sido otorgadas por la Constitución o ejercer las otorgadas con igual alcance que las conferidas a las provincias en todos los casos.

4.3. Conclusión.

Bajo las consideraciones precedentes, más las esbozadas en el trabajo referenciado en la nota 2 y al que cabe remitir brevitatis causa, se impone discernir que el término “*conservar*” empleado en el art. 125, segundo párrafo, en materia de seguridad social, bajo la tesis que estamos considerando, adquiere para la ciudad de Buenos Aires un sentido bien distinto que para las provincias, pues la ciudad al no poder válidamente hacer -por las razones referidas- reserva de potestades, como ha ocurrido con las provincias, carece de potestad y libertad para crear regímenes de seguridad social distintos a los existentes al momento de la reforma, siendo la sorpresiva incorporación de su mención en el texto de esta norma, como se revela en el precitado trabajo, totalmente inconducente, al menos, para la Ciudad y en lo que respecta a los sistemas de seguridad social para los profesionales.

Ergo, sea bajo la tesis restringida (puntos 1, 2 y 3 precedentes) o bajo la tesis amplia (desarrollada en el presente punto 4), siempre y en todos los casos, cabe hacer para la ciudad de Buenos Aires una interpretación estrictamente restringida y literal del término “*conservar*” y, en consecuencia, ésta sólo cuenta con competencia para conservar los sistemas de seguridad social propios y existentes hasta la reforma constitucional del 94, pero no crear los que no tenía creados hasta entonces. Y siendo que ésta no contaba con ningún régimen propio para ninguna profesión no los puede venir a crear con posterioridad a la reforma del 94, siendo inconstitucionales, nulos e inaplicables los creados hasta el día de la fecha, como es el caso del régimen de la CASSABA instituido por la ley 1181 para los abogados y los procuradores y todos los regímenes que en el futuro se creen eventualmente para otras profesiones, tales como economistas, contadores, periodistas, ingenieros, arquitectos, médicos, psicólogos, empresarios, licenciados, etc.).

A mayor abundamiento, esta interpretación restringida se ve reforzada -agrega Punte-

por fallos como el reciente, del 29 de abril, sobre supremacía del orden federal en casos de concurrencia, donde además el Procurador General señaló que la ciudad no tiene el mismo status que una provincia, lo que la Corte hizo suyo in re "*partido justicialista*". Este principio está muy claro en art. 2º de la ley constitucional 24.588 que a la par de reglamentar el art. 129 de la CN, garantiza los intereses del Estado nacional en la ciudad mientras sea Capital de la República, a fin de asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación (art. 1º), comprensivo de sus tres (3) poderes, incluido el judicial.

Sólo el Congreso podría validar y/o establecer un sistema como el creado por la ley 1181, aunque se advierte que esto sería en teoría, ya que en la práctica se hace muy difícil no violar el principio de igualdad consagrado por la CN y los tratados internacionales de igual jerarquía (arts. 16 y 75, inc. 22 y 23, CN), evitando caer en un trato discriminatorio hacia los abogados y sus clientes del resto de los profesionales y trabajadores independientes y sus clientes para tratar a unos y otros de manera desigual, ya que no resulta fácil imaginar qué propiedades, características, variables y situaciones serían consideradas para concluir que los abogados y procuradores y sus clientes tengan que no tengan los economistas, contadores, periodistas, ingenieros, arquitectos, médicos, psicólogos, empresarios, licenciados, etc. y su clientela para ser susceptibles de un tratamiento en materia de seguridad social distinto y discriminatorio por parte del legislador nacional.

El reconocimiento *de hecho* a los Estados federados de la potestad de legislar en materia de seguridad social para profesionales, incluyendo ahora a la ciudad de Buenos Aires, es seguir persistiendo en impedir *de hecho* a los profesionales su derecho constitucional a trabajar en cualquier jurisdicción de la República, discriminándolos y tratándolos de manera desigual en relación al resto de los trabajadores independientes. Si cada jurisdicción tiene su Caja para cada profesión y cada profesional para ejercer su profesión en cada localidad tiene previamente antes que cumplir con la Caja jurisdiccional respectiva se da una evidente superposición de aportes por la misma actividad (doble, triple, cuádruple o más, según que el profesional ejerza en dos, tres, cuatro o más jurisdicciones). El aporte jubilatorio sólo es obligatorio en una sola jurisdicción y con ello basta para considerar cubierta a la seguridad social ya que -como dice Humberto Quiroga Lavié- todo lo demás "*es patología del sistema, que no se cura con la tolerancia de la enfermedad*" ([\[xxiii\]](#)).

5. Otros apartamientos

Por último, cabe señalar que la ley 1181 se aísla del "*Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento*" ("PACTO"), suscripto el 12-8-93 entre el Estado Nacional y varias provincias ([\[xxiv\]](#)) mediante el cual se asentaron "*las bases para un crecimiento sostenido de la actividad económica, la productividad, el ahorro y los niveles de empleo*" y se convino "*la adopción de políticas uniformes*" y armónicas, instrumentando "*medidas que tiendan a la **reducción del nivel de los costos en el proceso económico***" y aceptándose "*la transferencia de los regímenes previsionales locales al Sistema Nacional de Previsión Social*" (conf. los primeros cuatro considerandos del decreto PEN 82/94 [EDLA, 1994-A-239]), "*eliminando todas las restricciones cuantitativas o de otro orden que **limitaren el ejercicio de las profesiones universitarias y no universitarias***" y "*propiciando las medidas tendientes a **disminuir los costos judiciales y del ejercicio profesional***" (conf. punto I, apartado 10, párrafos 4º y 6º del Pacto anexo al decreto PEN 1807/93 del 27-8-93; resaltados propios).

Si bien la ciudad de Buenos Aires no fue parte de este Pacto (por la sencilla razón que la reforma constitucional que le daba status para ello es posterior), lo cierto es que el Estado Nacional no debía, ni debió, ni debe –sin contradecirse– dejar de propiciar su aplicación. *Máxime cuando un mes después* (esto es, el 23-9-93) sanciona *el régimen general establecido en la ley*

24.241 ([\[xxv\]](#)) (B.O. 18-10-93) que instituyó el SIJP con carácter nacional y que se integra al SUSS a fin de cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte de los trabajadores dependientes y autónomos y sus derechohabientes; y, *cuatro meses más tarde* emite el decreto 82/93 del 24-1-94 (B.O. 26-1-94) que ordena la transferencia del régimen previsional de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires al sistema de la citada ley 24.241 y en términos tales que mantienen su vigencia y amerita tenerlos muy presentes, como son los que ilustran los consids. 5º, 7º, 8º y 9º a los que remito.

El reconocimiento de inconstitucionalidad y nulidad de las normas de la CABA que autorizan la creación de sistemas de seguridad social, al menos, para los profesionales, no hará más que enmarcar la conducta de este flamante Estado federado a las disposiciones de la CN y a este pacto preexistente establecido entre los restantes socios de la sociedad federal argentina.

6. Conclusión del apartado I

La inconstitucionalidad y nulidad del EOCABA que autoriza crear sistemas de seguridad social para profesionales y que sirvió de base para el dictado de la ley 1181 y servirá también de base –de no reconocerse su inconstitucionalidad– para el dictado de regímenes similares para los economistas, contadores, periodistas, ingenieros, arquitectos, médicos, psicólogos, empresarios, licenciados, etc., se ve reforzada por lo dispuesto en el art. 8º de la ley federal 24.620 [EDLA, 1996-A-53], reglamentaria del art. 129 de la CN, que fulmina con la nulidad absoluta a todo aquello que sancione la asamblea de representantes de la estatuyente porteña, que implique una derogación o modificación de disposiciones constitucionales, de la ley de garantías de los intereses del Estado nacional mientras sea Capital de la República y de esa misma ley.

Es en virtud del art. 8º de la ley 24.462, del art. 2º de la ley 24.588 y de los arts. 75 (inc. 12), 14 bis, y 125 (segunda parte) de la CN, con más los que consagran el principio de reserva de la ley tributaria (señalados en el punto I- 2.), el principio de supremacía constitucional (art. 31) y el status de la ciudad (art. 129 de la CN y Ley 24.588), en los cuales se fundamenta, principalísimamente, la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1º, 80, inciso 2º, apartados b y f, y 81, inciso 5º, del EOCABA y que han servido de base de lanzamiento para el disparo de estos sistema de seguridad social que ha comenzado a crear el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), empezando a probar suerte con los abogados y procuradores a través de la ley 1181 y sirviendo de punta de lanza para próximamente arremeter contra las otras profesiones, siendo también por consecuencia inconstitucionales y nulas, las leyes que los creen, junto con toda la normativa que se derive de las mismas, emanada o que emanen de alguna entidad, órgano u organismo del gobierno porteño o federal y de la Caja creada o que se cree en el futuro, como ha sido para el caso de los abogados y procuradores la ley 1181 y las normas consecuentes mencionadas en el primer párrafo del punto 3.4. anterior.

II

Inaplicabilidad

Dejando de lado el análisis abordado en el apartado I y haciendo abstracción del mismo, aunque más no sea hipotéticamente y por un momento, también se sostiene simultánea y subsidiariamente que la ley 1181 y su normativa derivada es inaplicable a los abogados y procuradores que desarrollan su profesión en la ciudad de Buenos Aires, tanto en el ámbito de la jurisdicción y gobierno de la Capital Federal (art. 75, inc. 30 y leyes 24.588 y 24.620), cuanto en el ámbito de la jurisdicción y gobierno de la Ciudad Autónoma (art. 129 y leyes 24.588 y 24.620).

1. Introducción: Autonomías. Jurisdicciones. Gobiernos.

Después de la reforma del 94 y del status constitucional reconocido a la ciudad de Buenos Aires en el *art. 129 de la CN*, se definieron los alcances de su autonomía y poderes a través de su *ley reglamentaria 24.588* y ello bajo el ya visto principio sentado en su *art. 2º* de reserva de potestades a favor de la Nación y al cuál se encuentra subordinado el Estatuto Organizativo de la Ciudad, siendo nula (*art. 8º*, *Ley 24.620*) e inconstitucional la norma sentada en su *art. 1º*.

A partir de este hecho conviven en el único y mismo territorio de la ciudad de Buenos Aires *dos (2) gobiernos*: uno, el de la ciudad y otro, el de la Capital Federal. Estos dos gobiernos son independientes entre sí y cada uno cuenta con sus respectivas autonomías, competencias y jurisdicciones y con facultades propias de legislación, tal como han quedado definidas por el derecho federal. Esta convivencia obliga a los gobiernos a que no se deban inmiscuir entre sí, de igual manera que no deben inmiscuirse los órdenes provinciales con el nacional, ni los órdenes provinciales entre sí.

La jurisdicción de la Ciudad aparece determinada en la *ley 24.588* que ordenó dictar el *art. 129 de la CN* y es así como ésta quedó habilitada para intervenir en materias “*de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativa y tributaria locales*” (*ley 24.588, art. 8º, 2ª parte*), dejando bien en claro y ratificando (en la *1ª parte* del mencionado *art. 8º*) que “*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*”, el cual también se encuentra integrado por la Justicia Federal que se ocupa de las causas en que la Nación es parte ([\[xxvi\]](#)).

Luego irrumpe el dictado del EOCABA por los estatuyentes porteños y seguidamente sus legisladores y jefes de gobierno se ocuparon de completar su marco de funcionamiento mediante el dictado de *varias leyes* que le permitieron organizar todas sus instituciones políticas (legislativas, ejecutivas y judiciales), sin depender para ello de leyes del Congreso, como ocurría hasta antes de la reforma constitucional del 94 (*art. 67, inc. 27, hoy 75, inc. 30, CN*) y bajo el imperio de la *ley nacional 1029*.

Lo singular de esta flamante organización, es que omitió designar o asignar una *autoridad de matrícula* para abogados y procuradores que los habilite a actuar dentro de la jurisdicción autónoma de su Poder Judicial y a diferencia de la Capital Federal que sí cuenta con una, como es el caso del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF) y que expresamente habilita a los citados profesionales para actuar dentro de la jurisdicción nacional del Poder Judicial de la Nación, Justicia ordinaria y federal incluidas (*arts. 1º y 17 a 21, Ley 23.187 [EDLA, 1985-72] [[xxvii](#)]*)).

No obstante que la autonomía de la ciudad es una autonomía singular, propia y distinta a la municipal y provincial, como ya vimos, su legislatura –como las provinciales- no está autorizada, a arrogarse y/o ejercer atribuciones que obliguen a la jurisdicción del Gobierno Central, ya que ello violaría el sistema federal instituido por el *art. 1º* de la CN, correspondiendo tal potestad al Congreso ([\[xxviii\]](#)) (*art. 75, inc. 30, CN* y *art. 2º, ley 24.588*). Sin embargo, esta premisa que rige para todos los Estados de la sociedad federal argentina, no es cumplida por el GCABA en la *ley 1181*, encontrándose en ella referencias y órdenes a una entidad nacional, a dos organismos nacionales y a un órgano nacional, como son las ocho disposiciones dirigidas al CPACF (ver *arts. 5º, 6º, 106 inc. 3º, 128, 139* y *D.T. 1ª, 2ª y 3ª*), una a la AFIP (ver *art. 62*), otra al Banco de la Nación Argentina (BNA) (ver *art. 79*) y otras dos (2) a la CS (ver *art. 5º* y *D.T. 1ª*).

La ley porteña, como cualquier ley local (incluidas las que dicte el Congreso en ejercicio de la facultad que le confiere el *art. 75 inc. 30*), sólo debe ser de aplicación dentro de su ámbito y ello es lo que no sucede con la *ley 1181*, o, mejor dicho, con las normas complementarias y

reglamentarias federales y de la CASSABA dictadas hasta la fecha que se encargan de interpretarla y de aplicarla en la práctica, desorbitándosela de su ámbito de aplicación propio: esto es, el de la Ciudad Autónoma, para venir a extrapolarla y aplicarla inconstitucionalmente dentro del ámbito de la jurisdicción y gobierno de la Capital Federal.

2. Autoridad de matrícula.

La ciudad así como tuvo autonomía y poderes para crear su propio Tribunal Superior de Justicia (TSJ), Tribunales de la Ciudad, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público y Jurado de Enjuiciamiento ([xxix]), autoridad de matrícula notarial (ley 404), etc., contaba con igual autonomía y poderes para crear una autoridad de matrícula para los abogados y procuradores que decidan ejercer la profesión dentro de su propia y exclusiva jurisdicción, no pudiendo la ciudad apropiarse del CPACF, como no puede apropiarse de la CS, ni de los Tribunales Nacionales y Federales, ni del Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento Federales, ni de la AFIP, ni del BNA; y, menos hacerlo por decreto al reglamentar una ley, ya que sería una facultad legislativa disponerlo, la que, asimismo, debería ser ratificada por el Congreso de la Nación, reformando las leyes nacionales respectivas, cosas que no han ocurrido en el caso de la ley 1181, debiéndose considerar inexistente, inconstitucional y nula la pseudo reglamentación de facto ([xxx]), cuando en su art. 6º establece que serán las “*autoridades responsables del control de las matrículas ... el ... CPACF ... y ... la ... CS ...* “. Ni la CASSABA, ni el Jefe de Gobierno, ni la legislatura porteña tienen en el sistema federal *per-se* poder para ello y ésta última sólo podría invitar al Estado Nacional a aceptar que aquellas lo sean y ello sólo podría concretarse mediante la confirmación por una ley nacional, la que a su vez debería ocuparse de modificar la legislación nacional respectiva a fin de facultar al CPACF y a la CS para estas nuevas encomiendas a favor de un Estado que le es ajeno, como es el caso del Gobierno Porteño.

Los abogados de la Capital Federal matriculados en el CPACF están habilitados para actuar exclusivamente en la Ciudad de Buenos Aires *en cuanto Capital Federal*, es decir, dentro de la jurisdicción nacional (Poder Judicial de la Nación, abarcativa de su justicia ordinaria y federal), siendo los abogados capitalinos legalmente considerados “auxiliares de la Justicia Nacional”, aplicándose las normas emanadas del Congreso (art. 75, inc. 30, CN, 8º, leyes 24.588 y 23.187) y si actúan de hecho en Ciudad Autónoma es porque de hecho ésta lo acepta.

En síntesis, el dictado de la ley porteña 1181, en el caso de no reconocérsela inconstitucional e inválida, deber ser considerada de aplicación dentro del estricto ámbito del gobierno y jurisdicción de la Ciudad Autónoma, aunque existen también serias dudas de que esto sea posible en las condiciones actuales, como se demostrará seguidamente.

3. Desarrollo de los fundamentos.

3.1. ¿Por qué no es aplicable en el ámbito de la Capital Federal?

Si se analiza el articulado de la ley 1181, se advertirá que en ella se omite hacer referencia alguna a las distintas jurisdicciones que reinan en la ciudad: esto es, la autónoma y la nacional. Sus normas solo hacen referencia a secas a “los tribunales”, “jueces”, “secretarios de los jueces de primera instancia”, “demás funcionarios judiciales y de la administración pública” (arts. 61, 79, 80 y 81), salvo el caso de la Disposición Transitoria (D.T.) 1ª para dejar aclarado el art. 5º, al expresar que el registro de procuradores es llevado por la CS.

Esta omisión de aclaración de la ley a las jurisdicciones a las que se refieren las menciones que hace en sus precitadas normas a los órganos y funcionarios, debe interpretarse que no son otros más que los relativos a su propio gobierno autónomo, porque por el sistema

federal que consagra nuestra Carta Magna no es posible que un gobierno se inmiscuya e invada gobiernos que le son ajenos, ni que así esto pueda ser interpretado por nadie. Sólo cuando esta ley se encarga de asegurar su efectividad y cumplimiento, expresamente establece, entonces, que las normas aplicables y las jurisdicciones competentes, son las leyes, juzgados y tribunales locales de su propio Estado Autónomo (ver arts. 95, 96, 99, 100 y 101, ley 1181).

Ergo y atento tratarse la ley 1181 de una norma emanada por un Estado distinto al Estado Nacional dicha norma sólo debería ser de aplicación dentro de su Estado y no invadir o reglamentarse su cabida dentro del ámbito de la jurisdicción y competencia nacional de la Capital Federal, como se la ha considerado e interpretado así al receptársela como una Caja “provincial” (cuando la Ciudad no es –como se ha visto- una provincia) en las normas complementarias, emanadas de los organismos federales SSS y AFIP y de la CS.

La SSS (resolución 19/03) y la AFIP (Nota Externa 1/05) permitieron el desplazamiento del sistema general de la ley 24.241 (con su consiguiente impacto al SIJP en forma directa y al fisco nacional indirectamente), sin que exista en las mentadas disposiciones considerando válido alguno que le de sustento y omitiendo hacerse un análisis mínimo de constitucionalidad de la norma porteña que permita viabilizarla dentro de la jurisdicción nacional con el objeto de habilitar a sus flamantes afiliados a ser incluidos en los convenios de reciprocidad y permitirles exceptuarse o reducir su posición del régimen de autónomos y del monotributo, según el caso.

La CS (acordadas N° 6 del 18-2-05 y N° 19 del 23-8-05), por su parte, ordenó derechamente y sin justificación alguna, ni facultad, ni fundamento válido de ningún tipo que le dé sustento, aplicarla dentro de su jurisdicción: esto es, dentro del Poder Judicial de la Nación con asiento en Buenos Aires, Justicia Ordinaria y Federal incluidas, extrapolándola de ese modo de su exclusivo y excluyente ámbito de aplicación que le es propio: esto es, el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma con jurisdicción para entender en los temas prescriptos por el art. 8º, 2ª parte, de la ley 24.588.

Con esta manda, la Corte introdujo confusión en el funcionamiento del sistema federal de la República, sometiendo a la jurisdicción nacional a las órdenes de gobiernos que le son ajenos, como es el GCABA, cuando sólo aquella debe ser gobernada y sumisa a las leyes del Congreso (como la Ley 23.187, entre otras; conf. art. 75, inc. 30, y concs. de la CN).

Finalmente, se pretende confirmar esta confusión a través del contenido de la posterior pseudo reglamentación de facto de esa ley (especialmente su art. 5º), como lo es la resolución 0004-A-05, ya referida al final del párr. 1º del punto 2 precedente.

3.2. *¿Por qué no es aplicable en el ámbito de la Ciudad Autónoma?*

En cuanto a los fundamentos sobre la inaplicabilidad de esta ley dentro de la jurisdicción autónoma de la ciudad de Buenos Aires, se apoyan en interpretar que su art. 5º obliga a considerar afiliados a la CASSABA a los abogados matriculados en el CPACF y a los procuradores habilitados por la CS, pero agregando que éstos deben encontrarse a su vez “matriculados para actuar ante los Tribunales con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Es decir, que la norma razonable y constitucionalmente está dando a entender que es necesario matricularse ante el nuevo Estado Autónomo, lo que presupone la existencia de una autoridad de matrícula y un acto de libre decisión y voluntad de afiliación a esa Caja por parte de los profesionales.

Se entiende, en primer término, que *es necesaria la autoridad de matrícula* por las siguientes razones: 1) La norma utiliza la conjunción copulativa “y”. De manera tal, entonces, que a la condición anterior de la norma (matriculación en el CPACF o habilitación en la CS) se le debe sumar esta otra: matriculación ante la autoridad de matrícula del nuevo *Estado Autónomo*. 2) El

status constitucional de la ciudad de Buenos Aires como nuevo Estado Autónomo conduce a deducir que éste no puede prescindir de *autoridad de matrícula*, no debiendo apropiarse de la existente en Capital Federal, como es el caso del CPACF y de la CS, por ser el primero un organismo nacional y el segundo el máximo tribunal federal de la República, ajenos y extraños –por cierto- al gobierno y jurisdicción de la Ciudad Autónoma. ¿Si la ciudad tuvo autonomía para crear a su TSJ, Tribunales de la Ciudad, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público y Jurado de Enjuiciamiento, autoridad de matrícula para notarios (ley 404) inclusive, etc. cómo no va a tener autonomía para dictar su autoridad de matrícula para abogados y procuradores? Por eso es que en tanto y mientras el Estado Autónomo no determine quién será la autoridad de matrícula de los abogados y procuradores que actúen en su jurisdicción, esta condición de la ley no se ha tornado operativa, no pudiendo los profesionales matricularse ante ese Estado y posteriormente solicitar su afiliación a la CASSABA mediante el *acto formal* que la ley requiere; siendo, además de inválida, una afrenta al Estado de Derecho la norma del art. 6º de la pseudo reglamentación de facto, que establece como responsables del control de las matrículas al CPACF y a la CS por las razones ya expuestas en el punto II- 2., párrafo 1º, in fine.

Se entiende, a su vez y en segundo lugar, que *es necesario un acto de libre decisión y voluntad de afiliación de los profesionales*, no sólo porque ello es respetuoso de la libertad de las personas sino porque la ley (no en una, sino en seis de sus normas) exige, categóricamente, materializar un *acto formal de afiliación a esa caja* (ver los arts. 25, inc. 1º, 26, 27 incs. 1º y 2º, 28 y 32, inc. 1º). Por otro lado, una séptima norma (el art. 131, inc. 5º), le impone al Directorio el deber de *concretar esas afiliaciones* y registros individuales de los profesionales comprendidos en el art. 5º. Y, finalmente, una octava norma de la ley (la D.T. 4ª, inc. 3º) le reitera, especialmente, al primer directorio de la Caja, *confeccionar el listado de profesionales que se incorporan al padrón de afiliados de la caja*.

En otros términos, el acto formal de afiliación, la concreción de las afiliaciones y la confección del listado de los profesionales incorporados al padrón de afiliados a esa Caja, constituyen y son *hechos jurídicos relevantes* que la propia ley impone y que impiden por lo tanto prescindir de la voluntad de los profesionales y que en todos los casos conforman prestaciones de hacer por parte de los potenciales afiliados y del directorio de la CASSABA, considerándose como *otra burla al estado de derecho*, que ligera y cándidamente, la pseudo reglamentación de facto establezca que *el acto formal de afiliación a esa caja* lo constituya la matriculación en el CPACF o en la CS, es decir, *prescindiendo efectivamente de la voluntad de las profesionales y a quienes de esa manera está considerando a todos los abogados y procuradores de la Capital Federal como verdaderos siervos de la gleba de la CASSABA en la CABA o simplemente esclavos*, lo que es contrario a los arts. 15 y 19 de la CN que dispusieron sobre la abolición de la esclavitud y la defensa de uno de los valores más caros de la civilización occidental: la libertad.

Así, las matriculaciones federales no pueden, ni deben suplir el acto libre, formal y conciente de los profesionales a matricularse ante la CABA; ni puede, ni debe considerarse autoridad de la matrícula del Estado porteño al CPACF y a la CS; ni menos considerar que sus matriculados queden por ese sólo hecho automáticamente afiliados a la CASSABA.

Consiguientemente, se entiende que al no cumplirse estas dos condiciones exigidas por la ley (arts. 5º, 25, inc. 1º y demás citados supra), o sea, acto de matriculación ante su autoridad de matrícula y acto de afiliación ante la CASSABA, *no puede considerarse que las afiliaciones dispuestas manu militari y de facto por la CASSABA sean afiliaciones conforme a la CN y a la ley 1181 y, que, por lo tanto, esta ley pueda ser de aplicación a los profesionales que decidan actuar en la jurisdicción local de ese nuevo Estado Federado*, toda vez que no se ha podido concretar dicha afiliación a la CASSABA por no poder cumplirse con el acto previo de matriculación ante la ciudad autónoma, ya que ésta carece de autoridad de matrícula propia, siendo irregular desde el punto de vista constitucional, legal y reglamentario disponer las afiliaciones a esa Caja manu militari y, por ende, con total y absoluta prescindencia de la voluntad

de los profesionales con matrícula nacional.

III

Síntesis

La ley 1181 es, por donde se la mire, inconstitucional, nula e inaplicable:

1º Por carecer la CABA de facultades otorgadas por nuestra CN para disponer contrariamente a ella y, consiguientemente, crear sistema de seguridad social para profesionales con desplazamiento del régimen general establecido por el gobierno central;

2º Por considerarse que la CABA viola el sistema federal instituido en el art. 1º de la CN al invadir estatutaria y legislativamente a la jurisdicción y gobierno nacional, no debiendo interpretarse que esto pueda ser así, ya que en tal caso tales interpretaciones deben correr la misma suerte.

3º Por no reunirse las condiciones de matriculación que exige el art. 5º, in fine, de la ley 1181, por carecer dicha Ciudad de autoridad local de matrícula (no siendo válida la apropiación indebida dispuesta por la pseudo reglamentación de facto) y no haber podido los profesionales interesados ejercer la libertad de afiliación a esa Caja, mediante el acto formal que requiere la ley a esos efectos (arts. 25 inc. 1º, 26, 27 incs. 1º y 2º, 28 y 32 inc. 1º), violando el directorio de esa Caja los deberes legales que le ordenan concretar esas afiliaciones y confeccionar el listado de los profesionales que se hayan incorporado a su padrón de afiliados (art. 131, inc. 5º y D.T. 4, inc. 3º), sin que se haya revelado y/o difundido oposición, denuncia o impugnación alguna por parte de sus órganos de control interno (la sindicatura; conf. Cap. IV, ley 1181) y externo (la Auditoría General de la Ciudad; conf. D.T. 7ª), lo que revelaría otro grave incumplimiento, esta vez por omisión a los deberes que las leyes les imponen a esos órganos.

4º Por vulnerarse los derechos y garantías constitucionales de los profesionales y justiciables a los que esa ley y sus intérpretes pretenden atrapar (abogados, procuradores y ciudadanos porteños), como son los derechos a su libertad (art. 19) y ello con prohibición de esclavitud (art. 15), a trabajar (art. 14), a contar con un solo sistema de seguridad social para una misma actividad (art. 14 bis), a preservar la propiedad con prohibición de confiscatoriedad (art. 17), a acceder a la justicia (art. 18) y a vivir dentro del sistema de gobierno que ordena la CN (art. 1º) con respeto del status constitucional otorgado a la ciudad (art. 129 y leyes reglamentarias del mismo N° 24.588 y 24.620) ([\[xxxii\]](#)), con distinción del otorgado a las provincias (arts. 121/128) y con respeto del principio de supremacía (art. 31) y del programa constitucional consagrado en materia de seguridad social (arts. 75, inc. 12; 14 bis y 125, 2º párrafo) y al principio de reserva de ley tributaria consagrado por los artículos 4º, 17, 19, 52 y 75 incisos 1º y 2º de la CN, y ello con respeto a los principios de igualdad, no discriminación y de razonabilidad, tal como lo ordenan los arts. 16, 75 inc. 23, 1ª parte, y 28.

5º Hasta ahora y por lo que se tiene noticia los jueces nacionales y federales vienen rehuendo los planteos de inconstitucionalidad de la ley 1181 (no de la pseudo reglamentación de facto, la cual se ha presentado como grosera y manifiestamente ilegal) que les formulan incidentalmente en cada caso concreto los abogados, procuradores y justiciables intervinientes en las causas que son de su competencia, dando así cumplimiento prioritario –cual ley de obediencia debida- a las Acordadas de la CS N° 6 y 19/05 que obligan a aplicar esa ley local y ajena a su jurisdicción y gobierno, en vez de obedecer y aplicar antes a la Constitución Nacional y a las leyes dictadas en su consecuencia (v.gr. Ley 27), como ha sido el caso del Juez Edmundo J. Carbone, a cargo del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 1, quien, fiel al juramento de designación y valientemente, decidió no aplicar la Acordada N° 6/05 dentro de

su jurisdicción ([\[xxxii\]](#)) y que debería ser el caso de todos los jueces que integran el Poder Judicial de la Nación, sin excepciones.

Alejandro Tomás Butler

[i] Caja de Seguridad Social para abogados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[ii] Sanz, Carlos Raúl, “¿Puede la legislación de la Ciudad de Buenos Aires crear una Caja de previsión para los abogados? Apuntes constitucionales”, ED 213-693.

[iii] Reformada por la Convención Nacional Constituyente celebrada en Santa Fe el 22-8-1994.

[iv] Agregado en la reforma de 1957.

[v] Agregado en la reforma de 1994.

[vi] Porque 7 meses antes ese Régimen Previsional Municipal había sido transferido al *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)*, a su vez integrado al *Sistema Único de Seguridad Social (SUSS)*, por imperio del decreto PEN 82/94 del 24-1-94 (B.O. 26-1-94), el cual había dispuesto que se regiría por el régimen general instituido por la flamante ley 24.241 [EDLA 1993-B-1292] (art. 1 y sigs.), sancionada tres (3) meses antes (B.O. 18-10-93). Asimismo, el citado decreto estableció que a partir del 1-1-94 todos los aportes y contribuciones de la entonces comuna porteña debían hacerse por ésta al *SIJP*, quedando este último a cargo de los pagos de los haberes previsionales a los beneficiarios del entonces Instituto Municipal de Previsión social (arts. 3º y 2º, respectivamente), mientras que para los requisitos de edad y años de aportes para la obtención de los beneficios provisionales se dispuso que la ley 24.241 entraría a regir a partir del 1-3-94 y quedando sin efecto los dispuestos por el régimen anterior instituido por decreto PEN 1645/78 (art. 4º).

[vii] Jarach, Dino, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Buenos Aires, 1996, págs. 250 a 252; Casás, José O., *Derechos y garantías constitucionales del contribuyente*, Buenos Aires, 2002, págs. 536 y sigs., etc.

[viii] En un artículo del diario “La Nación” del miércoles 13 de abril de 2005, titulado ¿Quién decide sobre el casino flotante? (www.lanacion.com.ar), donde clarifica cómo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no puede atribuirse el derecho al juego en el ámbito de la Capital Federal por no ser esa una facultad delegada por el gobierno de la Nación a dicha ciudad, ni, por lo tanto, tampoco pueden sus jueces (es decir, los porteños de Ciudad Autónoma) pronunciarse sobre ellos, como lo hizo en ese caso puntual el juez del fuero contencioso administrativo y tributario de la ciudad (Dr. Roberto Gallardo), muy conocido por éste y otras sonadas causas; pues, en tales casos se incurre en una flagrante contradicción con postulados del ordenamiento jurídico federal, cuya cabeza es la Constitución Nacional. En este caso, el citado juez había declarado la inconstitucionalidad de un convenio suscripto entre la Lotería Nacional Sociedad del Estado y el Instituto de Juegos de la Ciudad de Buenos Aires, ordenando la clausura del barco-casino anclado en el Río de la Plata a la altura de Puerto Madero y prohibiendo el funcionamiento de las llamadas máquinas tragamonedas ubicadas en el Hipódromo Argentino de Palermo.

[ix] Constitución Argentina Comentada, 4ª ed., Buenos Aires, Zavalía, 2003, pág. 82.

[x] Manual de Derecho Constitucional, 2 ed. actualizada, Buenos Aires, Ediar, 1974, págs.374/375.

[xi] El cual por imperio del decreto PEN 82/94 ya se lo había transferido al régimen de la ley 24.241.

[xii] Punte, Roberto Antonio, *elDial.com* DC28E

[xiii] *Ibíd.*

[xiv] Como la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 7 sobre competencia contencioso administrativa y tributaria y su respectivo código (Ley 189, arts. 1° y 2°).

[xv] Germán Bidart Campos, diario *La Ley* del 27-6-03.

[xvi] *Ob. y pág. cit. en nota 10.*

[xvii] Tanto para las trece provincias que dictaron la Constitución, más la de Buenos Aires a partir de 1860, cuanto para las nueve que se crearon desde entonces hasta 1985 (Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur), porque la propia Carta Magna autorizó al Congreso a crear nuevas provincias.

[xviii] Porque también puede ser intervenida federalmente (arts. 75, inc. 31 y 99, inc. 20, CN), recibir fondos de la coparticipación federal (art. 75, inc. 2°, CN), estar representada en el Senado de la Nación (arts. 44 y 54, CN) y elegir su pueblo autoridades nacionales (diputados y senadores) (arts. 45 y 54, CN). Pero no por ello es una provincia, y al no serlo sus autoridades no pueden invocar derechos preexistentes a los de la Nación misma.

[xix] También la ciudad es mencionada en los arts. 44, 45, 54; 75 incs. 2°, 30, 31 Y 32); 99, inciso 20; 124 y 125, segunda parte) y en sus cláusulas transitorias 7ª y 15ª y cuya normativa es diferente a la prescripta por la CN para las provincias, pues como señala Badeni, Gregorio (*Reforma Constitucional e Instituciones Políticas, Ad Hoc, Buenos Aires, 1994, págs. 449/450*), la autonomía política que se le otorgó es derivada, no originaria (o sea, que su poder constituyente no es de primer grado).

[xx] Se funda para ello el autor citado en la nota anterior en los arts. 5, 121, 123, 125 primer párrafo, 126 y 128 de la CN, donde no se hace referencia alguna a la ciudad de Buenos Aires; al régimen especial que establecerá el Congreso a los fines del art. 124 de la ley fundamental; y a la subordinación de su Estatuto Organizativo a la ley del Congreso que prevé el segundo párrafo del art. 129.

[xxi] Ver la nota 12 sobre el artículo de Roberto Antonio Punte y las opiniones de los autores Alberto Manuel García Lema, Roberto Dromí y Eduardo Menem y Gregorio Badeni citados en sus notas 1, 2 y 3 respectivamente.

[xxii] El derecho municipal en la Constitución vigente, Ed. Abaco, Bs. As., 1995, págs. 298/299. El término Estatuto Organizativo empleado por el convencional del 94 (art. 129 y 15ª cláusula transitoria) tuvo en mira no inducir a una tipología específica para Buenos Aires, ni llevar a mayor confusión, ya que si la denominación hubiera sido “carta orgánica” el resultado era únicamente “municipio”, en cambio el término “constitución” llevaba a la caracterización como “provincia”, mientras que, “estatuto”, dentro de las varias acepciones significa “ley especial básica para el régimen autónomo de una región dictada por el Estado de que forma parte”, por lo que induciría a una Ciudad-Estado.

[xxiii] *Constitución ...*, cit., pág. 96.

[xxiv] Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tucumán, Corrientes y Santiago del Estero. Más las que los suscribieron con posterioridad a su ratificación por ley del Estado Nacional 24.307 del 27-12-93 (art. 33).

[xxv] Con vigencia plena a partir del 15-7-94.

[xxvi] La Justicia Nacional de la Capital Federal fue organizada en forma desdoblada, porque el gobierno nacional de 1880 estaba entretenido en la lucha de facciones de la época y entonces no estaba interesado en confiarle a los jueces nacionales, de cuya lealtad no tenía seguridad alguna, los asuntos en que la Nación fuera parte. Por eso decidió crear *jueces de sección* diferentes de los ordinarios y que fueran leales al gobierno para que se ocuparan de las cuestiones federales (leyes 1144 y 1893).

[xxvii] Siendo competencia de los jueces *nacionales* abocarse a la intervención que ordena su art. 42 y de la *Cámara Federal* de apelaciones en lo Contencioso Administrativo resolver las apelaciones interpuestas contra las sanciones dispuestas por su tribunal de disciplina (art. 47), habiendo el Estado nacional transferido bienes y fondos y subsidiado tributos para su puesta en funcionamiento (arts. 62, 64 y 66).

[xxviii] Humberto Quiroga Lavié, *El Derecho Municipal...*, cit., comentario a la cláusula 7ª transitoria, pág. 520. Error de la obra citada por de El Derecho: ver ob. cit. en nota 23, pág. 520.

[xxix] Leyes 7, 21, 31 y 54.

[xxx] Así debe ser calificada la resolución 0004-A-05, porque, primero, fue emitida por la asamblea de la CASSABA y no por el Jefe de Gobierno Porteño a través de un decreto, como ordenan los arts. 102 y 104, inc. 2º, del EOCABA y, segundo, porque no fue publicada por el Boletín Oficial de la Ciudad, como ordena el EOCABA y el art. 4º de la propia pseudo reglamentación de facto, el cual se negó a hacerlo invocando la señalada incompetencia de su emisor (ver link corto:

<http://www.lanacion.com.ar/732638> y carta del suscripto del 2-9-05 aparecida en el periódico

www.labetellaalmar.com.ar – Correo del lector – y publicada por el Dr. Cosme Beccar Varela bajo el título *Un atropello fiscalista del gobierno de la ciudad*), no teniendo efecto jurídico alguno la publicación que las autoridades de la CASSABA decidieron hacer de esa irregular reglamentación el 25-8-05 en la sección avisos de un diario ajeno a su jurisdicción, como lo fue el Boletín Oficial de la Nación y como pudo haber sido cualquier otro, por ejemplo, el Boletín Oficial de Tierra del Fuego.

[xxxi] Que aparece también mencionada en los arts. y disposiciones transitorias que se indican en la nota 19.

[xxxii] En efecto, a fs. 245 de los autos "Matafuegos Cuenca S.A. C/Encotesa S/cobro de pesos" (Expte. N°: 3.353/1999), se dispuso, que: "Buenos Aires, 12 de mayo de 2005. Lo decidido por el Alto Tribunal deviene inaplicable en esta jurisdicción por cuanto se trata de una ley local, emanada de las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires, y no del Honorable Congreso de la Nación. A lo que debe añadirse que la invocación efectuada en la acordada 06/05 resulta errónea, ya que el art. 4º de la ley 25.488 se refiere a las medidas y reglamentos para el Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación y en modo alguno a una entonces inexistente ley local. En consecuencia, se hace lugar a lo peticionado por ... dejando constancia en el giro por honorarios ordenado a fs. 243 de la exención solicitada".