

23 JUN 1994

REG. TC - Nº 1039 HB-2035

Convención Nacional Constituyente

SANCIONA

Artículo 19.- Modifícase el inciso 27 del Artículo 67 de la Constitución Nacional, el cual quedará redactado como sigue:

"27. Dictar las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en todo el territorio de la República."

Artículo 29.- Derógase el inciso 3 del Artículo 86 de la Constitución Nacional.

Artículo 39.- Incorpórase al texto de la Constitución Nacional el siguiente artículo nuevo:

"Artículo *9.- El pueblo de la Ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno.

La Ciudad de Buenos Aires será dotada de autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción.

Una ley especial garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación, y convocará al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires a elegir representantes con el objeto de redactar un Estatuto Organizativo de sus instituciones de gobierno."

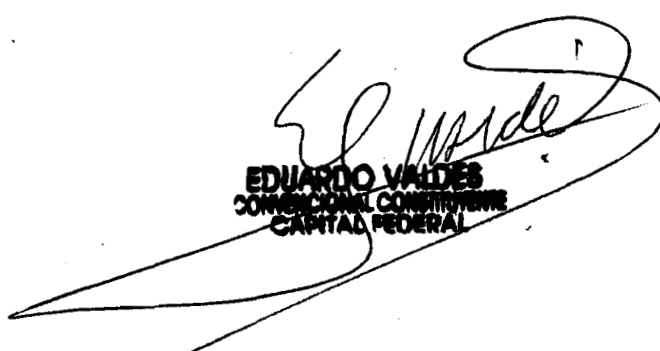
Artículo 49.- Incorpóranse como Disposiciones Transitorias los siguientes artículos:

"Artículo **9.- Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso seguirá actuando como legislatura local de

Convención Nacional Constituyente

la capital de la República."

"Artículo ***º.- La ley especial a la que se refiere el Artículo *º deberá ser sancionada y promulgada dentro de los 270 días a contar desde la jura de la presente Constitución Nacional."



EDUARDO VALDES
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
CAPITAL FEDERAL

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La ciudad que fundara Juan de Garay sobre la margen derecha del Río de la Plata presenta hoy en día un cuadro de situación que difícilmente pudiera haber imaginado jamás su fundador.

Buenos Aires ha dejado hace mucho de ser una "Gran Aldea" para ser uno de los conglomerados urbanos más importantes del planeta.

Ya en la segunda mitad del siglo pasado se presentaban signos notorios, que se acentuaron en el presente, con una característica de alto grado de concentración urbana. Este proceso en la Argentina es uno de los más acelerados del mundo, tendencia que es irreversible.

Las características específicas de este fenómeno son:

- 1) Una alta densidad demográfica, que se mide por la cifra global de la población de los núcleos que la componen.
- 2) Predominio de la superficie edificada sobre la no edificada.
- 3) Alto coeficiente de densidad de las relaciones sociales, o sea, la frecuencia de los intercambios y relaciones entre los individuos y grupos radicados en ella.
- 4) El constituir en el contexto de sistema económico nacional una unidad especialmente diferenciada, que implique cierta importancia económica, con un sector de servicios de relevancia.
- 5) Fraccionamiento en una pluralidad de gobiernos loca-

Convención Nacional Constituyente

les.

Estos aspectos señalados forman parte también de la realidad de nuestro país. Se estima que entre 1980 y el año 2000 el número de habitantes urbanos de la Argentina crecerá a 9.668.000 (483.000 por año).

Estas cifras coinciden con las de un estudio realizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). En él se informa que Buenos Aires es la octava ciudad con mayor población en el mundo.

Como expresión de este fenómeno, señala: "La explosión urbana en los países en desarrollo se ha intensificado debido a la migración desde las zonas rurales empobrecidas; personas que buscan empleo, vivienda, servicios de salud y escuelas."

¿Qué impacto tiene para la ciudad este proceso?

En principio es demasiado abrupto y cuantitativamente grande para creer que pueden solucionarse espontáneamente los problemas que crea.

Si concebimos a la ciudad según la define Lewis Mumford: "La ciudad, en un sentido completo, es un plexo geográfico, una organización económica, un proceso institucional, un teatro de acción social y un símbolo estético de unidad colectiva"; observamos que sus caracteres se van desnaturalizando.

La demanda de vivienda, caminos, alumbrado, desagües cloacales, servicios de salud, educación, recreación, se incrementan, por consecuencia lógica, con el aumento de la población y su urbanización.

También la Ciudad de Buenos Aires presenta estos proble-

Convención Nacional Constituyente

mas, que son comunes a todas las grandes áreas urbanizadas del mundo.

Frente a ello urge tomar medidas que encaucen este proceso hacia formas más racionales y justas. Puesto que de lo contrario se afectaría la calidad de vida, siendo los niños, adolescentes y ancianos los del grupo de más alto riesgo.

Es destacable señalar las implicancias para el futuro político, social, económico y ambiental que tendrá este fenómeno.

Arnold Toynbee se planteaba si estas grandes concentraciones son o no gobernables.

Lo que sí resulta claro es que se hace difícil su gobernabilidad si no existe un gobierno que pueda asumir la responsabilidad de las decisiones que apunten a resolver los problemas planteados.

Sobre la relación Municipio-Nación, Carlos Pellegrini expresaba: "es como un árbol que ha nacido bajo la sombra de otro árbol gigantesco, que le quita tierra a sus raíces, aire a sus hojas y espacio a sus ramas, y, conteniendo y trabando su crecimiento, lo condena a una vida estrecha y difícil".

Una manera de captar la significación del problema profundamente, es imaginar qué pasaría si todas las ciudades existentes conservasen su dimensión actual, con igual estructura político-burocrática que no permitiera mínimamente dar respuesta a necesidades que se incrementaron a partir de la consolidación de formas democráticas de gobierno.

A ello se suma la limitada capacidad de inversión de la

Convención Nacional Constituyente

Nación, por lo cual se intenta entre otras cosas descentralizar muchas de sus actividades tradicionales, entregándolas al Gobierno Municipal.

Seguramente, para mantener la calidad de ente prestador, el Municipio deberá dar pasos previos y necesarios, por ejemplo, contar con un adecuado basamento institucional, que le permita un pleno ejercicio del poder, para destrabar los obstáculos que impiden soluciones de fondo.

Para señalar la importancia de este concepto, tomamos las palabras de Hamilton en "El Federalista"; quien decía: "Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someten a su cuidado y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del Pueblo".

Pareciera que los constituyentes argentinos hubieran percibido que podían presentarse en el futuro nuevas realidades que hicieran cambiar el esquema original, con la inclusión en la Constitución Nacional del artículo 13 ("Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.").

Dada su problemática, la Ciudad necesita de un Gobierno que no solamente cuente con la transferencia de servicios, sino que tenga autonomía para organizarse y disponer de instituciones eficientes, que responda a las necesidades individua-

Convención Nacional Constituyente

les y sociales.

En tiempos de crisis es necesario construir una Democracia participativa, darle un mayor protagonismo al ciudadano, porque no se trata de distraer recursos públicos, que son escasos, para la resolución unilateral de los problemas.

Para lograr una mayor participación del ciudadano hay que crear un sistema con plena competencia y atribuciones que garanticen un Democracia fuerte; en el cual el Intendente no sea un delegado del Presidente, con funciones de mero administrador, sino un Representante suyo a quien se le otorgan las facultades necesarias para el ejercicio de sus funciones.

Si será el Ciudadano el real constructor de las Ciudades, como lo señala Jorge E. Hardoy en "El Futuro de la Ciudad Latinoamericana" (Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED - América Latina), en un crecimiento horizontal de la ciudad a través de las organizaciones no gubernamentales, podría pensarse que para que esto último se dé es necesario dotar a la ciudad de los instrumentos legales que reconozcan su autonomía y por extrapolación le garanticen al ciudadano sus derechos y obligaciones.

Las soluciones serán de conjunto, dentro de una sólida sociedad política, pues "...se debería evitar la limitación de un poder que tiene por finalidad lograr un propósito que en sí mismo no admite limitación" (De "El Correo de Nueva York, 1788 - El Federalista XXXI - Hamilton").

Dar cumplimiento al objetivo último de toda Administración, cual es el servir a los intereses generales, gestionar

Convención Nacional Constituyente

tales intereses por órganos independientes y con personalidad jurídica propia, es decir con arreglo al principio de autonomía.

Hacerse eco de la voluntad social subyacente que en este sentido se expresa.

Crear condiciones de infraestructura burocrática de carácter austero, para que la autonomía, eficacia, descentralización, coordinación y solidaridad presidan una nueva organización. Todo ello enmarcado por un principio fundamental: que es el servicio al interés general, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico.

Es el tiempo de darle paso a la acción creadora que dé alternativas al país, que signifiquen su modernización, su engrandecimiento y el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos.

En el que él se sienta parte de la transformación, integrante de una gran empresa de cambio, que contribuya a integrar un país mejor, con un Gobierno para la Ciudad de Buenos Aires que tenga el imperium que tiene cualquier Gobierno de provincia, según nuestro ordenamiento institucional.

Es un desafío a afrontar, para encarar soluciones a viejos problemas, que tendrán consecuencias profundas en la sociedad argentina de fines del Siglo XX.

Desear señalar que las reflexiones que hemos incluido en esta fundamentación son el resultado de distintos estudios y presentaciones hechas ante la H. Cámara de Diputados de la Nación por el Diputado Jorge Martín Arturo Argüello y de la

Convención Nacional Constituyente

Fundación Urbe, en especial del Dr. Dante Javier Herrera Bravo, el Sr. Alberto Rodríguez, el Dr. Helio Dante Rebot, el Lic. Rodrigo Herrera Bravo, el Prof. Ochoa de Eguileor y el Lic. Oscar Domenella.

INSUFICIENCIAS DEL MODELO POLITICO INSTITUCIONAL ACTUAL

En términos generales, puede afirmarse que desde la tradición político institucional -y sin perjuicio del esquema constitucional vigente- la distribución jurisdiccional de funciones de administración y gobierno ha tendido a mantener en manos del Estado nacional las grandes funciones de regulación y control, el manejo de las principales empresas de servicios públicos y el de aquellas áreas consideradas de interés nacional. Asimismo, esta distribución adjudica a las provincias la gestión de ciertas actividades y servicios, ya sea planificados por el Estado nacional o en forma conjunta con el nivel provincial, además de la prestación de algunos servicios básicos tales como la salud y la educación primaria. Por último, al nivel municipal sólo se le asignan competencias en el manejo de ciertas áreas muy específicas y estrictamente locales, por ejemplo el control de higiene, la reparación de calles y aceras, la iluminación, la reglamentación catastral, regulación del planeamiento urbano, ejercicio del poder de policía local a través de funciones de inspectoría, etc; aunque también es cierto que en las últimas décadas los municipios han

Convención Nacional Constituyente

acumulado funciones totalmente alejadas de sus actividades esenciales (por ejemplo campos de golf, parques de diversiones, cuerpos de baile, etc.).

Algo similar ocurre en el campo de la obtención de recursos, ya que la potestad tributaria propiamente dicha se ha reservado para los niveles nacional y provincial, mientras que en el orden municipal no se reconoce la facultad de percibir impuestos sino sólo a tasas retributivas de servicios estrictamente locales.

Sin embargo, es necesario destacar que esta separación de competencias entre los niveles nacional, provincial y municipal no se cumple siempre de manera estricta. El importante avance de los procesos de descentralización producido en estos últimos años, permite verificar el gradual aumento de responsabilidades en las jurisdicciones provinciales y municipales, dando lugar a la gestión de nuevas funciones de administración y gobierno, aunque en la mayor parte de los casos no se cuenta con los recursos y tecnologías necesarias para ejercerlas.

Vistas estas consideraciones generales, pasemos a analizar la situación institucional del instrumento político institucional encargado de administrar y gobernar nuestra ciudad, es decir la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Para realizar este análisis debe tenerse en cuenta que el ente municipal ejerce sus funciones institucionales en un ámbito que, dada la magnitud de su población, se convierte en el segundo distrito electoral del país. Sin embargo, posee un modelo institucional de carácter híbrido en relación a sus

Convención Nacional Constituyente

competencias que la convierten en un caso peculiar, en lo referente al ejercicio de las funciones globales de administración y gobierno en su jurisdicción.

Si consideramos a la Ciudad de Buenos Aires desde el punto de vista de su status jurídico-constitucional, es un distrito federal; pero si lo hacemos desde el volumen de su población, el tipo de servicios que presta, su capacidad de recaudar impuestos o su presencia en la distribución de la coparticipación federal bien podría decirse que es una provincia. Finalmente, si tomamos en cuenta su capacidad para recaudar tasas, tenemos funciones estrictamente municipales, de acuerdo al desarrollo anterior.

Con esto queremos demostrar que, en la actualidad, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra institucional y funcionalmente montada en distintos niveles jurisdiccionales, dando como resultado un modelo híbrido que torna más dificultoso aún el cumplimiento de sus funciones esenciales, esto es: planificar estratégicamente la formulación de políticas públicas, articular los intereses sociales, realizar un efectivo control de gestión y prestar los servicios básicos para la población.

Esta cuestión se observa con mayor claridad si analizamos, de manera no exhaustiva, las funciones provinciales y municipales cumplidas por la Nación o por la Municipalidad en el ámbito de la Capital Federal.

De dicho análisis podemos inferir que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra a mitad de camino entre

Convención Nacional Constituyente

dos extremos virtuales: por una parte, podría proponerse que el Estado nacional reasumiera las funciones no municipales delegadas en el ámbito municipal y que la comuna quedara sólo a cargo de las funciones típicamente municipales; y por la otra, puede plantearse que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires sea transformada en una jurisdicción con autonomía, con el ejercicio pleno de funciones correspondientes a ese nivel.

En síntesis, la realidad institucional del municipio porteño es un cruce entre estas dos situaciones abstractas, y a pesar de la actual transferencia paulatina de funciones de gestión hacia su órbita ésta no va acompañada de una transferencia equivalente de facultades y competencias de nivel gubernamental, específicamente vinculada con la autonomía en la toma de decisiones.

Veamos ahora de qué manera condiciona esta situación institucional el desempeño de las funciones de gobierno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En términos teóricos, podemos decir que el proceso de las políticas públicas de un gobierno comienza en el momento en que una demanda de los ciudadanos se convierte en cuestión prioritaria del mismo, dada su importancia o urgencia conforme a la percepción que de ella tengan los gobernantes o al peso de la presión ejercida por la sociedad o el grupo demandante.

El siguiente paso está referido a la formulación y adopción de la política elegida para hacer frente a esta cuestión. En tercer lugar, la puesta en marcha o implementación de la

Convención Nacional Constituyente

política seleccionada mediante los instrumentos y recursos con los que cuenta el gobierno. Por último, el proceso concluye con la evaluación que se efectúe de la implementación, durante la misma y con posterioridad a ella.

En el caso del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dado su modelo institucional -que condiciona y limita sus capacidades- podemos notar claramente la imposibilidad de completar este proceso. En otras palabras, recibe las demandas de una población de más de tres millones de habitantes y no maneja las funciones y capacidades de gobierno necesarias para dar respuestas.

En efecto, Buenos Aires se encuentra en una particular situación jurídico-institucional que hace que muchas cuestiones fundamentales que incumben esencialmente a los porteños no puedan ser manejadas desde su propio gobierno; más allá de las capacidades individuales de quienes ocupen los roles de gobierno, esos mismos roles y la forma en que están relacionados los poderes y las competencias producen una situación que dificulta las posibilidades de ejercer una administración más eficiente de la ciudad.

Algunos ejemplos ilustrarán sobre este punto.

Los servicios públicos de aguas corrientes y cloacas, gas y electricidad son prestados en la ciudad por empresas privadas concesionarias del Estado Nacional.

La inexistencia de una coordinación sistemática y efectiva entre las administraciones de esas empresas, los entes reguladores que ejercen control sobre ellas y las autoridades

Convención Nacional Constituyente

municipales genera graves dificultades en el mantenimiento de las calles y veredas de Buenos Aires. Ejemplo de ello son muchas de las aperturas de vía pública que realizan las empresas y que permanecen sin reparar durante mucho tiempo. A menudo, ante las reiteradas quejas de los vecinos, la Municipalidad con sus propios recursos procede al cierre de las aperturas realizadas por las empresas de servicios públicos, pero suele suceder que al poco tiempo éstas las reabren por defectos en los trabajos por ellas efectuados, o por demoras en su conclusión.

También en materia de seguridad se advierten los mismos escollos: esta materia —que se ha convertido en los últimos tiempos en uno de los más importantes y preocupantes para los vecinos de Buenos Aires— no es de competencia municipal sino que está a cargo del Policía Federal, organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Interior.

En consecuencia, el gobierno municipal se ve impedido de diseñar y poner en práctica cualquier política tendiente a dar respuesta a las demandas de la población, aún cuando muchas de las quejas y reclamos por falta de seguridad van dirigidas a los responsables de la administración comunal.

Otro ejemplo concreto es el problema existente en materia de transporte de carga y de pasajeros. Pese a que los vehículos utilizan a diario las calles y avenidas de la ciudad, y que algunas líneas de transporte prestan sus servicios exclusivamente en el ámbito de la Capital Federal, la administra-

Convención Nacional Constituyente

ción del transporte público automotor está sometida a regulación nacional y ejercida por la Subsecretaría de Transportes de la Nación, viéndose la Municipalidad impedida normativamente para combatir problemas tales como el aumento de la contaminación ambiental y el deterioro de la infraestructura urbana, así como para controlar los niveles de eficiencia, calidad y seguridad en la prestación del servicio.

Como ya se ha dicho, la actual situación institucional de la Ciudad de Buenos Aires es un modelo híbrido que deja al municipio a mitad de camino entre ser una administración estrictamente municipal o, dado su carácter de gran metrópoli, adquirir las facultades de un gobierno provincial.

Existe consenso unánime respecto de la legitimidad del deseo de los vecinos de Buenos Aires de tener una administración más eficaz y eficiente de la ciudad, también se coincide en que el status institucional vigente en la metrópoli es un obstáculo para alcanzar ese deseo común.

La forma y la metodología a aplicar para revertir esta situación serán los ineludibles temas a discutir y debatir por la sociedad y sus representantes. Este es el debate que proponemos, que queremos impulsar cumpliendo con nuestra responsabilidad como ciudadanos, asumiendo que sólo a través del consenso y del diálogo habremos de encontrar una solución para los problemas que hoy padece nuestra ciudad.

Convención Nacional Constituyente

STATUS JURIDICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El cuadro de situación descrito en el capítulo anterior es consecuencia del régimen jurídico-institucional vigente en la Ciudad de Buenos Aires, que surge de normas de orden constitucional y legal que estructuran un sistema poco apto para gobernar la metrópoli.

1. Aspectos constitucionales

La Constitución Nacional contiene dos artículos que se refieren expresamente al gobierno de la ciudad capital de la República:

a) el art. 86, inc. 39, que establece que el Presidente de la Nación *"es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación"*;

c) el art. 67, inc. 27, que asigna al Congreso de la Nación el carácter de legislatura local.

A los efectos electorales, la Capital Federal constituye un distrito político equiparado a las provincias (art. 37 CN), pero la Ciudad de Buenos Aires carece de una facultad fundamental de la que sí gozan aquellas en su condición de Estados federados autónomos: la potestad de sancionar su propia constitución y por ese medio darse sus propias instituciones.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, esta situación es coherente con su status institucional, ya que por su carácter de asiento del gobierno federal, la Ciudad de Buenos Aires es territorio directamente sometido a la jurisdicción nacional; es por ello que la Constitución Nacional esta-

Convención Nacional Constituyente

blece sus órganos inmediatos de gobierno: una "jefatura" desempeñada por el Presidente de la Nación y una "legislatura local" a cargo del Congreso Nacional (arts. 86, inc. 3º, y 67, inc. 27, ya citados).

El marco normativo constitucional relativo a la Capital Federal se completa con el art. 81, el que al referirse a la forma de elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación menciona a la Municipalidad de la Capital ("*...y en la Capital al presidente de la Municipalidad...*"), consagrando indirectamente la existencia del régimen municipal en aquella, así como lo garantiza en las provincias a través de la disposición del art. 59.

La jefatura local de la capital a cargo del Presidente de la Nación reconoce orígenes históricos, vinculados con la conocida "cuestión capital" que fuera uno de los ejes centrales de todas las discusiones político-institucionales del país durante buena parte del siglo pasado.

Sus antecedentes jurídicos inmediatos son la Ley del 4 de marzo de 1826 y el Proyecto de Constitución para la Confederación Argentina, de Juan Bautista Alberdi. La ley rivadaviana ponía bajo el mando de las autoridades nacionales la Ciudad de Buenos Aires (declarada Capital del Estado por el art. 1º) y un territorio que iba desde Ensenada hasta el actual Río Reconquista.

Sin perjuicio de su condición histórica de asiento de las autoridades nacionales, la Ciudad de Buenos Aires es Capital de la República en virtud de la sanción de la Ley Nº 1029,

Convención Nacional Constituyente

dictada por el Congreso Nacional el 21 de septiembre de 1880 de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución Nacional (*"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."*).

El texto constitucional vigente proviene de la reforma de 1860, ya que en el original de 1853 se declaraba capital a la Ciudad de Buenos Aires, disposición ésta que no llegó a tener cumplimiento efectivo por la secesión del Estado de Buenos Aires.

2. Aspectos legales

2.1. Antecedentes del régimen municipal

Más allá del marco constitucional precedentemente descrito, conviene revisar aquí los antecedentes legislativos de la actual estructura institucional de la Ciudad de Buenos Aires, necesariamente vinculados a su régimen municipal antes mencionado.

La institución municipal es una de las más antiguas formas de organización jurídico-política de la sociedad. De origen egipcio según algunos autores, griego para otros y romano para la mayoría, el municipio es la unidad político-administrativa más simple mediante la cual la comunidad, sobre una base territorial determinada, administra sus propios intereses.

Convención Nacional Constituyente

La expansión de Roma generó distintas formas de relación entre las ciudades conquistadas y la nueva metrópoli. En algunos casos el vínculo fue de sumisión, gobernando Roma a la ciudad sometida por la *deditio* a través de un *praefectus*.

En otros, se respetó la autonomía de las ciudades conquistadas, que pudieron conservar sus instituciones, aunque sus magistrados estaban obligados a rendir cuentas al gobernador de la provincia, a cumplir algunas directivas de la autoridad central y a pagar tributos a Roma. Estas ciudades se consideraban aliadas, *foederati* o *socii*.

Esta es la verdadera aparición del municipio. Hasta entonces las comunidades se organizaban como ciudades-Estado, ahora son gobiernos locales insertos en una unidad política superior.

Aquel tributo que los *socii* pagaban a la metrópoli se llamó *munera*. De allí derivaron los términos *municipia*, para denominar a las ciudades aliadas, y *municipes* para referirse a sus habitantes.

De la institución municipal romana y de los *conventus publicus vecinorum* de los germanos derivarán las comunas hispanas, caracterizadas por los históricos *fueros* o *cartas pueblas*, que evolucionarán hasta llegar a la institución madre de la organización política de hispanoamérica: los cabildos.

El *cabildo* indiano era denominado oficialmente como "Cabildo, Justicia y Regimiento".

"Por «cabildo» se entendía «cabeza de la ciudad», de la cual derivaban sus atribuciones en materia de sanidad, servi-

Convención Nacional Constituyente

to José de Urquiza, dictó un decreto por el que se reestableció el gobierno local.

Este decreto, que receptaba las bases de un real gobierno municipal y la expresión concreta de su autonomía, fue seguido casi al pie de la letra en la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires dictada el 6 de mayo de 1853 (cinco días después de la jura de la Constitución Nacional) por el Congreso de la Confederación Argentina.

El art. 1º fijaba la jurisdicción de la Municipalidad según los límites surgidos de considerar sus once parroquias tradicionales, y adoptaba como sistema de gobierno municipal el presidencialista, creando un Departamento Ejecutivo a cargo de un "Presidente de la Municipalidad" y un Departamento Deliberativo integrado por veintiún miembros.

El art. 4º establecía el carácter electivo de los componentes del cuerpo deliberativo, a través de elecciones directas de acuerdo a la ley que oportunamente se dictara. Por su parte, el art. 6º consagraba la elección indirecta del titular del Ejecutivo: el Departamento Deliberativo elegía de entre sus miembros una terna que era elevada al Presidente de la Confederación Argentina, quien seleccionaba de entre los propuestos al Presidente de la Municipalidad.

Cabe recordar que el art. 3º de la Constitución Nacional -en su texto original, luego modificado por la Convención Constituyente de 1860- establecía que la Ciudad de Buenos Aires sería la Capital de la Confederación. Empero, como consecuencia de la secesión de la Provincia de Buenos Aires (que no

Convención Nacional Constituyente

envió diputados al Congreso Constituyente de 1853), esto no llegó a concretarse, y la Ley Orgánica del 6 de mayo de 1853 nunca tuvo efectiva vigencia.

La Constitución del Estado de Buenos Aires, sancionada en abril de 1854, fue la cristalización jurídico-institucional de la secesión bonaerense. Esta Carta dedicó al régimen municipal un solo artículo, el cual, luego de imponer su establecimiento en todo el Estado, delegó en la ley la fijación del sistema electoral, las facultades y obligaciones y la determinación de los recursos económico-financieros de las comunas.

En virtud de dicha disposición constitucional, la Legislatura bonaerense sancionó el 11 de octubre de 1854 la Ley Nº 35, que dividía sus contenidos tratando primero el régimen del municipio de la Capital y luego el de los municipios de campaña.

Introducía una modificación importante y muy negativa respecto de la ley de 1853 (de frustrada aplicación): el Departamento Deliberativo se componía de 21 miembros y un vicepresidente, el Departamento Ejecutivo era desempeñado "de pleno derecho" por el Ministro de Gobierno provincial, con el título de Presidente. De esta forma la titularidad del ejecutivo municipal dejó de ser electiva (aunque más no fuera por vía indirecta), con el agravante de que pasó a ser ejercida por un funcionario provincial (el Ministro de Gobierno).

Esta ley rigió desde que fue oficialmente constituida la Municipalidad porteña (3 de abril de 1856) hasta que, dos años después de la sanción de la ley de federalización de la ciudad

Convención Nacional Constituyente

de Buenos Aires (septiembre de 1880), el Congreso Nacional sancionó la "Ley de Organización de la Municipalidad de la Capital de la República" (Ley Nº 1.260 del año 1882).

Para comprender cabalmente el sentido de esta norma no puede omitirse la consideración de que a la fecha de su sanción estaba fresco el recuerdo de la fracasada revolución que contra el Presidente Avellaneda encabezara el Gral. Bartolomé Mitre, y que tuviera como uno de sus objetivos evitar la capitalización de Buenos Aires.

La facultad de designar al titular del ejecutivo municipal se asignó por esta ley al Presidente de la Nación, aunque requiriéndose el acuerdo del Senado; y el Departamento Deliberativo pasó a tener 30 miembros elegidos a distrito único. Este régimen, con algunas variantes, se aplicó hasta la sanción de la Ley Nº 19.987 que rige actualmente.

EL NUEVO STATUS DE LA CIUDAD

Suele decirse que las normas jurídicas no son ni buenas ni malas, sino que son útiles o inútiles para promover, sostener y proyectar un orden social justo. Del mismo modo podemos afirmar que tampoco las instituciones y sus estructuras organizacionales son buenas o malas; sirven o no para responder a las necesidades y requerimientos de sus destinatarios: la sociedad en su conjunto y sus integrantes individualmente considerados.

El actual status institucional de la Ciudad de Buenos Aires no resulta apto para resolver los problemas de los por-

Convención Nacional Constituyente

teños. El sometimiento de la institución municipal a los dictados del Gobierno Nacional (leyes del Congreso y decretos del Poder Ejecutivo) lleva -entre otras- a la paradójica situación en que nos encontramos hoy en día: la más importante ciudad de la República (por su población, por su potencial económico, por su actividad cultural y por su historia) no puede decidir cómo gobernarse, no puede elegir quién la va a gobernar, no puede darse sus propias instituciones.

Pero esta ciudad de 3.000.000 de habitantes (que brinda servicios para más de 10.000.000 de personas que diariamente la transitan, provenientes de otras jurisdicciones) tampoco puede resolver cosas infinitamente más simples, mucho más cercanas a sus necesidades cotidianas. No puede fijar, por ejemplo, las condiciones de prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros (características técnicas de las unidades, recorridos, tarifas, horarios, etc.), ni determinar por sí misma qué obras de infraestructura urbana le son prioritarias (tendido de redes cloacales, de gas, de agua corriente, etc.)

No puede iluminar sus calles si una empresa dependiente del Estado Nacional no le vende energía eléctrica; no puede erigir un monumento en una plaza -que sí debe cuidar y mantener en perfecto estado- sin autorización del Congreso a través de una ley; así como tampoco puede siquiera controlar el tránsito vehicular (¿puede pensarse en una función más típicamente municipal que ésta?) si no acuerda mecanismos y retribuciones con la institución policial, que no dirige porque depende del

Convención Nacional Constituyente

Ministerio del Interior (es decir, del Gobierno Federal).

El municipio porteño no cuenta con más recursos económicos que los que el Congreso Nacional haya querido otorgarle a través del art. 106 de la Ley Orgánica Municipal o de otras leyes específicas, no puede "crear" otras fuentes de recursos; depende en forma absoluta -en lo que potestad impositiva se refiera- de lo que resuelva el Congreso de la Nación.

Los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires no gozan, como a veces se dice, de una situación de privilegio: se encuentran en una condición disvaliosa e injusta, que debe ser revertida.

El municipio es la institución que convive con el vecino, la más próxima a sus inquietudes y a sus necesidades, la que se constituye en el centro receptor de sus quejas y sus reclamos aún cuando el problema sea ajeno a su competencia normativa. Esa institución municipal -reconocida en todo Estado de Derecho como célula de la democracia- no puede resultar en la Ciudad de Buenos Aires un instrumento útil para satisfacer las necesidades de la comunidad mientras no sea objeto de profundas modificaciones en sus competencias, estructuras organizacionales y mecanismos de participación popular, por cuanto la entrecruzamiento y yuxtaposición de competencias nacionales y locales inmoviliza los órganos municipales e impide diseñar políticas para y desde la ciudad.

Cuando se encara el tema de la reforma institucional de la Ciudad de Buenos Aires se puede llegar a pensar -en una primera y superficial lectura- si no se está analizando una

Convención Nacional Constituyente

cuestión ajena, alejada de las preocupaciones y necesidades cotidianas de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Y sin embargo, a poco que profundicemos la cuestión, advertiremos que -por el contrario- la redefinición del status jurídico e institucional de la ciudad Capital de la República es un elemento insoslayable en la construcción de un sistema político-administrativo apto para resolver los problemas de los vecinos de Buenos Aires.

La reformulación del actual status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires no es sólo un problema de juristas o de políticos: las graves consecuencias que de tal situación derivan para el municipio, y fundamentalmente para sus habitantes nos comprometen en la búsqueda de alternativas válidas a todos los vecinos de la ciudad.

La verdadera reforma institucional de la Ciudad de Buenos Aires, la única que servirá como instrumento jurídico-político tendiente al mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos de la Capital Federal, pasa por la asignación de un nuevo status a la ciudad capital, que le permita ejercer en forma autónoma sus propias competencias.

Esa nueva situación institucional debe ser la de un ente con competencias y facultades similares, aunque no iguales, a las de una provincia, es decir, una Ciudad-Estado con status de autonomía.

La autonomía habrá de crear las condiciones básicas para una gestión más eficiente y más próxima a los ciudadanos, y hará que los vecinos se apropien cada día más de la ciudad,

Convención Nacional Constituyente

contribuyendo voluntaria y entusiastamente a su desarrollo y a su progreso.

Autonomía y autarquía

Hoy la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires es un ente autárquico, debe convertirse en un Estado autónomo.

Desde un punto de vista etimológico, la expresión autonomía -de obvio origen griego- implica la posibilidad de un ente de dictarse sus propias normas en orden de subordinación con otro ente de grado superior.

Al respecto, dice Linares Quintana: "En sentido jurídico la autonomía denota siempre un poder legislativo. El poder legislativo de las entidades autónomas debe desenvolverse dentro de los límites que el poder soberano ha fijado a la autonomía, por lo que la entidad autónoma no puede establecer leyes o normas en oposición con las establecidas por el ente soberano".

La autonomía puede definirse, entonces, como la facultad de un ente de darse sus propias instituciones dentro del marco de sujeción jurídica natural que lo obliga en relación con otro ente de grado superior. Esta potestad de organizarse institucional y jurídicamente conlleva la de darse sus propias normas de gobierno y de administrarse.

Por otro lado, la autarquía importa la posibilidad de mando sobre sí mismo: en este sentido Aristóteles calificaba con este concepto a las ciudades-Estado de la Grecia de su época.

Convención Nacional Constituyente

Desde una óptica actual, podemos definir a la autarquía - concepto propio del Derecho Administrativo, y no del Derecho Constitucional como lo es el de autonomía- como la facultad de un ente de administrarse a sí mismo y de ejercer una limitada capacidad de dictarse normas, ajustándose en ambos casos a las prescripciones tanto de la ley que le confirió dichas facultades como a las demás normas que dicte el Estado autónomo o soberano en cuya jurisdicción actúe el ente autárquico.

Con relación a este concepto, resulta ilustrativa la opinión de Cassagne:

"El vocablo autarquía, que se usa entre nosotros, deriva de la palabra italiana «autarchia», que traduce dos diferentes términos griegos y que tiene por tanto una significación distinta, según cuál sea el sentido que se le atribuya: a) la condición de un sujeto capaz de bastarse a sí mismo (autosuficiencia) y, b) la posición de una entidad a la cual se le atribuye la facultad de autogobernarse, de administrar sus propios intereses.

Esa carencia de precisión en lo que concierne al significado terminológico de la «autarquía», es evidente que dificulta la comprensión del proceso de la Administración estatal indirecta, por cuanto ateniéndose a uno de los sentidos que encierra el vocablo, la autarquía significa «gobierno por sí mismo», confundiendo entonces con la «autonomía», que implica la facultad de darse sus propias reglas y regirse por ellas.

(...)

Convención Nacional Constituyente

Por obra de la doctrina italiana, el significado jurídico de la autarquía fue privado de su contorno original, dando lugar a que se configurase la institución autárquica, con los perfiles que hoy en día se le reconocen, es decir, no ya como la entidad que se gobierna a sí misma (concepto éste susceptible de ser confundido con el de autonomía) sino como aquella que tiene competencia para autoadministrarse de acuerdo con normas dictadas por otra entidad, que conserva sobre ella potestades de contralor y vigilancia.

(...)

Tanto la «autonomía» como la «soberanía» constituyen conceptos políticos, pero mientras la primera se refiere a una relación Estado-miembro (las Provincias) la soberanía constituye la expresión de una voluntad omnímoda y la afirmación de una personalidad «erga omnes», es decir, es un concepto que se vincula al Estado independiente, a su autodeterminación, comprendiendo el poder constituyente fundamental."

La idea de una Buenos Aires autónoma no es nueva. Ya estaba propuesta en el proyecto de reforma constitucional de Juan A. Argerich de 1909, o en el más reciente de Agustín Rodríguez Araya de 1959.

También en el despacho de la mayoría de la Comisión Redactora de la Convención Constituyente de 1957, que al proponer la reforma del art. 59 de la Constitución Nacional incorporaba el siguiente texto: "*La Capital Federal tendrá igualmente un régimen municipal autónomo y elegido directamente por el pueblo*".

Convención Nacional Constituyente

Y en disidencia con el despacho de la mayoría, los convencionales Corona Martínez, Ghioldi, Palacios, González Iramain, Repetto y Martella iban todavía más lejos: "*La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Capital de la Nación, es igualmente autónoma y libre, con autoridades deliberativas y ejecutivas democráticas elegidas directamente por el pueblo, con exclusiva percepción e inversión de sus rentas dentro de la propia esfera administrativa y financiera*".

Como hemos visto, otorgarle a nuestra ciudad un status de autonomía es posible.

En el año 1881 Juan Bautista Alberdi escribió una obra destinada a defender y fundamentar la capitalización de Buenos Aires. Decía entonces el autor de las "Bases":

"16. *Lo que ganará la ciudad de Buenos Aires con ser Capital de la Nación.*

Capitalizar a Buenos Aires es matar a Buenos Aires, decía Carlos Tejedor en 1862. ¡Profundo error! Es salvar la vida y garantizar la opulencia de Buenos Aires. (...) Es poner a cargo de la Nación el deber de mejorar la condición material de su Ciudad-Capital, tan necesitada de ello hoy día, levantando el nivel de sus calles y plazas y dándoles un pavimento que las haga practicables por vehículos elegantes, cómodos y dignos del *París de Sudamérica*.

... todos sus establecimientos públicos, una vez nacionalizados, serían atendidos con dotaciones y recursos que apenas reciben hoy del tesoro provincial y municipal."

Seguramente los vecinos de Buenos Aires no perciben hoy

Convención Nacional Constituyente

la realidad como la vaticinara hace más de un siglo el ilustre tucumano.

Por eso consideramos conveniente e imprescindible, si realmente queremos que nuestra ciudad encuentre sus propias soluciones a sus propios problemas, que Buenos Aires tenga un régimen autónomo, que se convierta en una Ciudad-Estado.

Los intereses del Estado Nacional en su ciudad capital

La Nación preservará los intereses que sin duda posee y que deberán estar exclusivamente relacionados con la condición de asiento de sus autoridades que ostenta la Ciudad de Buenos Aires. Una ley especial del Congreso garantizará estos intereses y convocará al pueblo de la Ciudad de Buenos Aires para que a través de sus representantes se dé un Estatuto Organizativo que establezca sus instituciones.

Salvo lo que precepta la Constitución Nacional acerca del instituto de la intervención federal, no estimamos necesaria mayor injerencia de las provincias sobre el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

¿Cuál es el control que hoy las provincias poseen sobre la ciudad, y que no desean perder? La sanción de la Ley orgánica de la Ciudad de Buenos Aires, potestad actual del Congreso, fue realizada por un gobierno de facto (Ley 19.987, de Lanusse), y no fue reformada durante estos casi 11 años de democracia. Las potestades que por esta ley el Congreso no delega en el H. Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires se refieren a temas tales como la construcción de monu-

Convención Nacional Constituyente

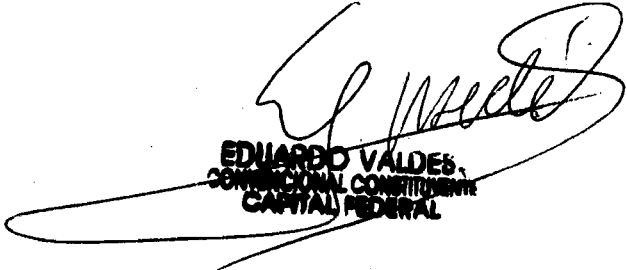
mentos en las plazas, la expropiación de terrenos para construir plazas, y otros asuntos menores. En realidad, quien se favorece con el mantenimiento de esta situación no es ninguna provincia, sino el Poder Ejecutivo de turno, porque el PEN puede imponer al gobierno de la ciudad desde la transferencia de hospitales y escuelas hasta la firma del pacto fiscal, y muchas otras medidas.

Los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires nos enfrentamos a una de las instancias más trascendentes de nuestra historia, desde 1880 en adelante: la obtención de nuestro legítimo derecho de resolver nuestros problemas con los instrumentos adecuados para ello, la adquisición de un conjunto de facultades y competencias que nos permitan dar respuestas concretas a nuestras necesidades cotidianas.

Los partidos que propusieron darle a la Ciudad de Buenos Aires un status de autonomía en sus plataformas electorales obtuvieron en la Capital de la República el 97% de los votos.

La propuesta que formulamos requiere para su aplicación práctica y su éxito de un ingrediente fundamental: el consenso de toda la Nación, expresado en el voto de la histórica Convención Constituyente de 1994.

No dejemos pasar esta oportunidad histórica.


EDUARDO VALDES
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
CAPITAL FEDERAL