

**RÉGIMEN POLÍTICO DE LA CIUDAD DE
BUENOS AIRES. LA AUTONOMÍA
MUNICIPAL Y SUS LIMITACIONES.
CONTROVERSIAS**

*Comunicación del académico Dr. Jorge Reinaldo Vanossi,
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Mo-
rales y Políticas, el 14 de junio de 1995*

RÉGIMEN POLÍTICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y SUS LIMITACIONES. CONTROVERSIAS

Por el académico DR. JORGE REINALDO VANOSI

Se trata de mi ciudad, porque soy porteño nato y neto. Esto hace que tenga que tener un deber superlativo de cuidado para mantener la objetividad en un tema donde, lo voy a intentar, pero no es fácil asegurar el resultado.

Muchos de los constituyentes que el año pasado intervinieron en la reforma de la Constitución, y me refiero a los elegidos por la Ciudad de Buenos Aires, no eran porteños; y muchos de los legisladores que se sientan en el Parlamento representando a la Ciudad de Buenos Aires, tampoco son porteños; sin embargo, se creen y tienen títulos y derechos para legislar y decidir sobre la Ciudad de Buenos Aires. Pero, naturalmente, cuando al tema se lo observa con el prisma propio de quien lo siente no como un lugar de tránsito, sino el lugar de origen y, probablemente, hasta el destino final, la óptica puede variar.

Hecha esta aclaración liminar, señor Presidente y estimados académicos, vamos a entrar en el tema que, desde luego, es complejo. Está, desde el punto de vista del análisis dogmático, *in-fieri* (haciéndose). Ya hay numerosas publicaciones, artículos muy polémicos, con puntos de vista no siempre convergentes y muchas veces casi antitéticos, y daría la impresión, con el transcurso del tiempo, de que esta ciudad junto al río inmóvil, como

la llamó Mallea, tiene la capacidad de movilizar el debate en torno a su propio destino.

Es una ciudad a la que se la quiere o se la deja; y como los constituyentes han decidido darle un status especial, tenemos obviamente que abordarla y quererla a efectos de "poder", en lo que a la implementación se refiere, procurarle el mejor destino posible. Pero esa será tarea de los legisladores y no del análisis que hoy vamos a llevar a cabo.

Ha sido una ciudad predestinada. Yo digo que la primer broma que se ha hecho respecto de la ciudad (por no hablar de chistes de gallegos, señor Presidente) fue el nombre que le dieron, que no corresponde con la realidad de su clima. Pero estaba predestinada, por qué obviamente había razones de estrategia internacional, y también, por qué no decirlo, razones de leyenda: "El Dorado", que llevaban a la necesidad de tener un gran asiento en este río y sobre esta margen del río; y esto se ratifica con la actitud, no de Pedro de Mendoza, pero sí de Juan de Garay, que llegó mucho más al sur. Fue el primero que llegó hasta Cabo Corrientes, conoció lo que hoy es Mar del Plata, y pocos lo saben allá, en aquella ciudad, le dio ese nombre de "Costa Galana". Se ve que le gustó mucho, pero volvió, regresó, retrocedió, entró al río pantanoso, lleno de mosquitos, de difícil abordaje, y fundó nuevamente la ciudad, prácticamente en el mismo lugar en que había sido devastada la primera ciudad.

Y ha estado predestinada siempre a tener un destino muy particular, tanto cuando ha sido capital como cuando no ha sido capital, o simplemente lo era de la Provincia de Buenos Aires, o cuando servía como asiento (a la manera de huéspedes) para los miembros del gobierno federal. Pero en el transcurso de esa larga historia, ha dado lugar a un doble derrame: de mucha sangre y de mucha tinta. Probablemente más tinta que sangre, al cabo de los últimos 100 ó 120 años, pero habría que releer los detalles y las entrelíneas del famoso debate del 80, para poder desentrañar de allí muchas de las claves de lo que ha ocurrido a posteriori; y también de lo que va a ocurrir ahora, a partir del nuevo *status* de la ciudad y de las enormes complejidades que esto va a traer, de las cuales, probablemente, sólo un porcentaje mínimo son predecibles en este momento y muchas van a ir surgiendo sobre la marcha, donde se va a comprobar lo difícil que es el tránsito de una situación a la otra.

En fin, podrá seguir siendo la Capital Federal o no, los constituyentes admiten esa doble posibilidad; pero su *status* ahora es otro, distinto al anterior, y si llegara a dejar de ser Capital Federal tendría un *status* como Ciudad de Buenos Aires, que se lo garantiza la propia Constitución reformada. De modo entonces que es ésa la óptica que tenemos que utilizar. Y a tal punto es así, que está previsto en el caso de la composición del Senado, que si la Ciudad de Buenos Aires perdiera su rango de Capital Federal, seguiría eligiendo dos senadores. No así la futura nueva Capital Federal, si llegara a darse esa hipótesis. De modo que tendríamos la situación muy peculiar de que una posible Capital Federal que no fuera Buenos Aires no elegiría senadores, pero sí la Ciudad de Buenos Aires que seguiría contando con sus dos senadores en la Cámara Alta de la Nación.

¿Por qué hago esta introducción señor Presidente?, porque el eje del debate y del análisis ya no es el mismo que teníamos hasta hace poco tiempo, cuando discutíamos el cambio institucional en la Ciudad de Buenos Aires.

Debate que se ha dado varias veces en este siglo y que ha girado, por lo general, alrededor de un punto, que es la elección directa del intendente de la Ciudad de Buenos Aires, o el cambio de la forma de elección del Concejo Deliberante (incluso a veces el cambio de su propia denominación como brazo legislativo). Debate que tuvo, yo diría, su cenit en 1916 y 1917, en la Cámara de Diputados primero y en el Senado de la Nación después, donde fueron expuestas todas las posturas posibles y donde, realmente, la gama de posibilidades que allí se presentó indicaba la riqueza del tema, e indicaba la distinta óptica que sobre el tema tenían los partidos políticos y las figuras políticas de aquel entonces. Y la prueba está en que cuando la suerte de ese proyecto se decide en el Senado, por un voto, triunfa la tesis adversa a la elección directa del intendente. Y en los debates posteriores, siempre el tema giró dentro de esos parámetros. No se pensaba en otra cosa.

En 1986 hubo un nuevo debate al respecto y también triunfó en la Cámara de Diputados la tesis de la elección directa del intendente. Un proyecto de mi autoría; pero los mismos que lo apoyaron en Diputados sostuvieron a la semana siguiente su inconstitucionalidad en el Senado, de manera tal que el proyecto quedó paralizado, y ese proyecto de ley fue nonato.

Esto indica, entonces, que ahora hay otra perspectiva distinta. Es decir, ya no se ha incursionado en la modificación del sistema electoral, sino que se ha ido al *status* propio de la ciudad; y de eso trata lo que vamos a comentar en los minutos siguientes.

¿Qué podía esperar Buenos Aires en el debate de la reforma constitucional? Parafraseando las famosas preguntas del abate Sieyes, me atrevería a decir lo siguiente: ¿Qué fue Buenos Aires a lo largo de nuestra historia? Mucho, muchísimo, un factor fundamental en el desarrollo político del país y, por supuesto, en todo lo demás: en lo económico, en lo social, en lo cultural.

¿Qué es Buenos Aires en sus derechos, en sus potestades, en su participación? Es poco, muy poco, en proporción con lo que ha sido el peso del resto del país y de las provincias.

¿Qué pretende ser Buenos Aires o que podría pretender Buenos Aires? Ser algo, un poco más. Tener un rango que le permitiera de alguna manera gravitar *más* en el ámbito de la participación.

He repasado los textos de los autores que se han ocupado de este tema en los últimos meses. Me refiero siempre *de lege lata*, es decir a partir de la reforma de la Constitución: casi todos retoman los conceptos de soberanía, de autonomía y de autarquía, recordando que la Nación es soberana, que las provincias son autónomas y que ciertos entes disponen de autarquía.

La autonomía ha sido bien caracterizada como una medalla de dos caras. La autonomía institucional o propiamente dicha, es decir, la capacidad de darse sus instituciones, y la autonomía política o autocefalía, es decir, la capacidad de elegir sus propias autoridades.

La Ciudad de Buenos Aires antes de la reforma de 1994 no tenía autonomía institucional y su autocefalía o su autonomía política era muy limitada, porque solamente elegía el brazo deliberante o legislativo local. No siempre fue así, porque durante muchos períodos de nuestra historia estuvo suprimido ese cuerpo, o estuvo integrado de manera no electiva, es decir, por designación del Poder Ejecutivo Nacional, con lo cual funcionaba un principio de heteronomía y no de autonomía.

La discusión en torno a si la ciudad ha dejado de ser un ente autárquico para pasar a ser un ente autónomo se está esca-

pando de los carriles naturales y una primera observación o una primera lectura de los hilos conductores por los cuales pasa el debate, nos estaría indicando que hay quienes, queriéndolo o no, están resucitando falsas antinomias del pasado. Se habla de unitarios y federales. Lo he escuchado el otro día o lo he leído a propósito de algún debate que se ha suscitado alrededor de esto; se habla de centralistas y anticeutralistas; en fin, se están utilizando una serie de denominaciones que traen una carga emocional y que pueden traer junto con la carga emocional nuevos desencuentros.

Yo preferiría la frase de Sarmiento: "Provinciano en Buenos Aires y porteño en las provincias"; ya que señalaba cómo Buenos Aires era precisamente el punto de convergencia de esas dos vertientes en las cuales quería sintetizar una filosofía de paz y de solidaridad entre todos.

Hoy se agrega un nuevo motivo que no existía en los debates del siglo pasado hasta el 80. El debate se complica ahora, porque la Provincia de Buenos Aires recela de la ciudad de Buenos Aires, por intereses políticos, por situaciones que todos conocemos o palpamos; pero la verdad es que no sólo se oponen a cierto alcance de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires muchos legisladores del interior, sino que también autoridades de la Provincia de Buenos Aires lo han explicitado de esa manera, a causa -fundamentalmente- de lo que se puede considerar competencia o rivalidades en el futuro juego político.

Digo todo esto porque no se puede analizar el tema en abstracto. No podemos limitarnos a la exégesis de las normas. Esto se ha dado en el contexto de una convención o asamblea reformadora donde estuvieron presentes muchos gobernadores, muchos vice-gobernadores; donde la presencia del interior fue obviamente hegemónica y donde también en el momento de fijar la redacción de estos artículos, no sólo estuvieron en juego los compromisos políticos y las transacciones que seguramente mediaron entre un tema y otro tema, sino que también estuvieron las perspectivas de futuro que el tema de la autonomía de Buenos Aires podría abrir a favor de algunos y en detrimento de otros.

Yo creo, en este punto, que la prevención de la Provincia de Buenos Aires es injusta, porque la autonomía de la ciudad, cualquiera sea el alcance al cual se arribe, no le significa desme-

dro alguno, ni desmembramiento (sí se lo significó, por ejemplo, la ley de traslado de la Capital Federal a Viedma, que desmembraba una parte de la Provincia de Buenos Aires en el extremo sur). En cambio, sí tendría que reconocer la Provincia de Buenos Aires los beneficios que recibe de la ciudad de Buenos Aires. No sólo los beneficios que recibe por razones de vecindad, que son obvios, sino la cantidad enorme de servicios que genera la Ciudad de Buenos Aires y cuya prestación tiene como principales usuarios a los vecinos de la Provincia de Buenos Aires. Con medir la población de la ciudad de día, y medir la población de la ciudad de noche, se comprueba la diferencia. La población permanente de la ciudad, los que duermen en la ciudad, no llegan a tres millones de habitantes; y los que viven durante el día en la ciudad, hay días que llegan a ocho, nueve millones o más, según las circunstancias.

En el otro extremo, están los que han hecho de la autonomía un *slogan*, queriendo convertirla en un fin en sí mismo; y que invocan la bandera de la autonomía como si ésta fuera el *desideratum*, la varita mágica del Rey Midas que solucionaría todos los problemas (como aquella del rey al que se le adjudicaba convertir en oro todo lo que tocaba con esa varita); pero la autonomía es una herramienta, es un medio, es un instrumento, que además no tiene una precisión unívoca en su propia denominación o en la propia palabra. Etimológicamente, sí: capacidad de darse las propias normas; pero en la aplicación política e institucional, la expresión “autonomía” ha tenido una flexibilidad bastante grande, de modo tal que siempre ha tenido que ser connotada con referencia a los contenidos concretos que suponía su ejercicio: qué tipo de autonomía, sea legislativa, sea administrativa, sea jurisdiccional, sea constituyente, etc.

Desde el punto de vista de los destinatarios finales de todo esto, el vecindario, los ciudadanos que habitan, residen y tienen su centro de vida en la Ciudad de Buenos Aires, la expresión “autonomía” tiene otras connotaciones. Preguntan: ¿Esto mejorará la calidad de vida? Pregunta fundamental. ¿Esto asegurará una mayor participación a la muy poca que tiene el vecino de Buenos Aires desde el punto de vista político? ¿Esto posibilitará instrumentos de control respecto de la gestión de la cosa pública? ¿Esto permitirá habilitar mecanismos de responsabilidad política y de otro orden de los funcionarios públicos, en un pa-

norama que tradicionalmente se presenta como opuesto a la idea de responsabilidad, por cuanto es el Presidente de la República el que ha nombrado y removido o reemplazado al brazo ejecutivo en la Ciudad de Buenos Aires?. Y se pregunta por último el vecino si esto permitirá contar con gestiones transparentes desde el punto de vista del uso de los recursos con que son gravados esos vecinos, que sea un uso que esté orientado al bien común, al bienestar general, y que tenga una aplicación adecuada, una aplicación racional.

Con esto quiero significar, señor Presidente, que no comparto el enfoque que unidimensionalmente hacen algunos autores respecto de este tema, como una cuestión que sólo debe ser resuelta a tenor de los costos. Probablemente por razones políticas, se argumenta en este momento con propósitos dilatorios sosteniendo el enorme costo que significaría la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Sin ir más lejos, en algún periódico de los últimos días, en una nota de tapa, se arriesgaban cifras: 1.400 millones más, etc., sin reparar que en uno de los artículos modificados, el de las atribuciones del Congreso, ahora es el número 75, en el inciso 2do., especialmente se prevé que no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere, y por la provincia interesada, o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso.

De modo, entonces, que los argumentos para dilucidar el tema de la autonomía en cuanto a sus alcances, en cuanto a su amplitud, no pueden ser solamente argumentos de tipo crematístico; tienen que ser en todo caso argumentos que se basen en una interpretación integral del conjunto de las disposiciones que ahora vamos a mencionar, que no son pocas, y que desgraciadamente no guardan todas ellas la coherencia que debería presumirse en la tarea del constituyente. Probablemente, por razones de velocidad, o de poca profundidad en el análisis, o de descuido en la redacción, vamos a poner de resalto cómo la redacción en sí misma dificulta, en vez de facilitar, el tema del análisis de la autonomía.

El otro eje de discusión es el de la descentralización. También está instalado en el debate y en el análisis de las normas que vamos a ver; pero obviamente, cuando se entra a hablar de la descentralización, y se piensa en que a partir de la autonomía

se puede alcanzar una mayor descentralización, hay una tendencia, quizás subconsciente o inconsciente, a querer equiparar a la Ciudad de Buenos Aires con una provincia.

Se pueden descentralizar las provincias territorialmente hablando, y eso es lo que ocurre con los municipios en casi todas ellas; pero es muy difícil hablar de una descentralización territorial dentro de la ciudad misma de Buenos Aires cuyo radio perimetral es pequeño, donde hay una enorme densidad poblacional, y donde difícilmente se pueda procurar algo más que *desconcentración*. Es una figura distinta, como todos ustedes saben, estudiada por el derecho administrativo, y que no puede ser confundida con la descentralización. Yo creo que el análisis de las normas lleva a pensar que en las formas de implementar esa autonomía está presente la idea de la desconcentración, pero no necesariamente la idea de una descentralización interior de la Ciudad de Buenos Aires, que llevaría a una posibilidad de ineficiencia, de ineficacia, que entiendo es el límite de las figuras de descentralización o de desconcentración. Es decir, cuando se llega al punto de la ineficacia, deja de ser una virtud, para ser en definitiva un tropiezo.

Por eso, entonces, una primera conclusión a la cual quiero arribar: no se trata de convertir a Buenos Aires en una nueva provincia, porque eso no está dicho, ni en forma expresa, ni en forma implícita, por los constituyentes de 1994. Además, creo que si se intrepretara de esa manera, sería imposible llevarlo a la práctica; y de llevarlo a la práctica, las consecuencias serían de una ineficacia tal que conducirían en definitiva al fracaso de la propia autonomía como herramienta política.

Tampoco creo, dentro de esta conclusión, que debamos optar por la tesis opuesta, que niega lisa y llanamente el valor de las palabras utilizadas por el constituyente o que las interpreta de una manera tal que resultaría de ellas que la Ciudad de Buenos Aires va a ser un municipio más. He visto que nuestro colega de esta Academia, el Dr. Pedro José Frías, en un artículo recientemente publicado en el diario "La Nación", cita la tesis inédita de un abogado cordobés de apellido Barrera Butteler, que acuña una nueva figura: la figura del "municipio federado". No sé qué alcance tiene la idea del municipio federado, pero en ningún caso la Constitución habla de municipios federados, en todos los entes que la Constitución menciona. Incluso la Constitución ha

reconocido la autonomía de las universidades, a las cuales menciona expresamente; y si hubiera querido crear otra categoría, la habría mencionado expresamente, pero no lo ha hecho. De modo que no soy partidario de utilizar ese tipo de figuras, que no nos van a ser útiles en el esclarecimiento del tema.

En cambio creo que la Ciudad de Buenos Aires tiene los atributos propios de las formas estatales: así como hay un estado nacional, como hay estados provinciales, hay obviamente *un estado municipal* desde el punto de vista de los atributos que se le han reconocido; y el hecho de que pueda dictarse sus propias normas, que en este caso se llama Estatuto Organizativo, está indicando, obviamente, la condición o categoría de un tipo de estado, una determinada forma estatal, un determinado sujeto de derecho público que aparece con un rango específico peculiar, que no es el mismo de otros sujetos de derecho público que existen en la propia Constitución o que el Código Civil ha admitido como personas jurídicas de existencia necesaria.

De modo, entonces, que esta existencia de un poder organizativo, es la clave o es la pauta para reconocer el carácter *sui-generis* que tiene a partir de ahora la Ciudad de Buenos Aires, nos guste o no equipararla con los viejos municipios de carta o convención, que desde la vieja tesis de Lisandro de la Torre y la Constitución santafesina de 1921 han existido (pero que eran creaciones del derecho público local, eran creaciones de las constituciones provinciales). Esto que aparece ahora es una creación del poder constituyente nacional y está en la Ley Suprema de la Nación, con características que nos van a llevar, sin duda, a interpretaciones oscilantes.

Por lo pronto, puede darles ánimo y puede darles oxígeno a los que quieran resaltar esta capacidad constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, el hecho de que ni siquiera tenga la limitación que entre 1853 y 1860 tuvieron las provincias, cuando tenían que someter sus constituciones a la aprobación del Congreso Nacional.

Veremos que aquí hay otros mecanismos que están allí, potencialmente en posibilidad de aplicación, pero no la aprobación del Estatuto Organizativo por el Congreso de la Nación. De modo que esto es un indicio de que el *status* que le ha dado el constituyente es un *status* resaltado; pero para dictar un estatuto, no una constitución, que evidentemente sería otra cosa. Y

este estatuto nos aproxima más a las figuras de los sujetos de Derecho Público, porque, por lo general, la palabra "estatuto", como muy bien señala Daniel Sabsay en uno de los comentarios que han aparecido al respecto, es una palabra reservada a figuras del Derecho Administrativo o del Derecho Civil y Comercial en materia societaria, pero en nuestro país, después del abandono de los "estatutos" famosos, previos a la Constitución Nacional, no ha tenido aplicación en el orden del Derecho Constitucional general. Vamos ahora, señor Presidente, a las normas de la Constitución, que dije hoy que eran varias, dispersas, y en muchos casos confusas.

La norma por la cual tenemos que comenzar, es el artículo 129, que se refiere específicamente al tema y que está en el título segundo que se refiere a "Gobiernos de Provincia". Esto ya está indicando por aproximación, diríamos por vecindad si se quiere, el espíritu que han tenido los constituyentes.

Dice el art. 129: " La Ciudad de Buenos Aires, tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será *elegido directamente por el pueblo de la Ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.* En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones".

Esta norma creo que se explica por sí misma. No voy a hacer una exégesis pormenorizada, pero obviamente está significando dos cosas: Iro.) Que debe haber una ley que garantice los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital Federal; de modo que en la relación jerárquica que va a mediar *entre* la Constitución Nacional reformada y el Estatuto Organizativo que se dicte la Ciudad de Buenos Aires a través de sus representantes, hay una ley. Una ley que algunos, simplificando la denominación, han llamado Ley de Deslinde. No me convence la terminología. Creo que es mejor utilizar las palabras de la propia Constitución: "una ley garantizará los intereses del Estado Nacional", es decir, que es una ley de garantías para el Estado Nacional; y esa ley u otra ley, tendrá naturalmente el mecanismo de convocatoria al órgano que está previsto en

el tercer párrafo que acabo de leer, que es la asamblea que va a sancionar el Estatuto Organizativo para fijar sus instituciones.

No se habla de convención y no se habla de constitución; se habla de elegir representantes que habrán de dictar un estatuto organizativo. Por supuesto, esa ley o leyes (creo que deberían ser dos) no pueden desconocer el derecho de autodeterminación que está reconocido en el propio artículo. De modo que, así como la Ciudad va a tener límites que le fija esa ley, ésta tiene un límite que le fija la propia Constitución.

Lo que omite decir esta ley, y probablemente la preocupación electoral impidió acordarse de la otra rama del poder, es que también tendría que haber mencionado, con origen electivo, al cuerpo legislativo de la Ciudad de Buenos Aires.

Es decir, fue tanta la obsesión por el carácter electivo del intendente (dice: "Y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad") que se olvidaron de señalar que el cuerpo representativo que cumpla la labor legislativa o la función legislativa, también tiene que ser de origen electivo. De lo contrario, estaríamos ante un retroceso o en una manifiesta contradicción.

La segunda norma que tenemos que mencionar a continuación de ésta, es uno de los incisos, el 30, para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional, etc. etc., (lo que interesa es el primer párrafo): "... ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación" (art. 75).

Si leyéramos esta norma aisladamente, fuera de contexto, podríamos decir que esto está en abierta contradicción con la norma que leímos anteriormente: con el art. 129. En realidad este inciso 30, que viene de la vieja Constitución, debe interpretarse a tenor de una de las cláusulas transitorias, la N° 15, que enseguida voy a mencionar; pero también puede entenderse que lo que hoy se llama "el deslinde", es decir, esa ley de garantías que va a dictar el Congreso, queda a merced de cambios que pueda producir en el futuro el propio Congreso de la Nación. Porque si el Congreso retiene la facultad de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital, quiere decir que el Congreso puede no sólo sancionar sino modificar la ley en la cual fije el deslinde, que es lo que garantiza el funcionamiento del Gobierno Federal. Puede avanzar y puede retroceder; es de-

cir, que la capacidad de dictar esa ley o la competencia para dictar esa ley por parte del Congreso, no se agota con una sola norma y en un solo tiempo histórico, sino que sobre la base de la experiencia de posibles conflictos o de posibles situaciones insolubles que pudieran plantearse por aplicación de esa ley, el Congreso podría revisar su propia legislación y adecuarla sobre la base de la experiencia.

También puede interpretarse que este inciso 30 (de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación), está referido a los poderes que se reserva la Nación. Es decir, que en el deslinde para todo aquello (servicios, obras, bienes, etc.) que quede reservado para el Gobierno Nacional, el Congreso podrá ejercer, con total amplitud, su capacidad legislativa.

Creo que estas dos interpretaciones no son incompatibles; más aun, creo que las dos cosas son ciertas: que el Congreso va a poder modificar la ley en el futuro y también que el Congreso va a poder legislar en forma exclusiva, para la órbita de incumbencias que va a retener.

La tercera norma que tenemos que mencionar es el viejo artículo 5° de la Constitución Nacional, donde se fijan las condiciones bajo las cuales el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones y fijaba, y sigue fijando, 5 requisitos: "Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano (primera condición), de acuerdo con sus principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (segunda condición), que asegure su administración de justicia (tercera), su régimen municipal (cuarta) y la educación primaria (quinta)".

Aunque la Ciudad de Buenos Aires no sea una provincia, y aunque el estatuto organizativo no sea una constitución, la asamblea que va a dictar ese estatuto tiene que respetar las limitaciones fijadas por el art. 5°. Probablemente lo del régimen municipal, carezca de sentido, en cuanto a que es muy difícil prever en este momento si dentro de la Ciudad va a haber un régimen municipal interno (algunos hablan de eso, de alcaldías, etc.) pero obviamente el estatuto organizativo va a tener que cumplir y acatar esas cuatro condiciones restantes: no queda ninguna duda.

Y esto es así, también (no obstante que el art. 5° no ha sido modificado) por el art. 6°, el de la vieja institución de la intervención federal en las provincias: va a ser aplicable a la Ciudad de Buenos Aires. El 6° no ha sufrido modificación; pero sí los incisos correspondientes en las atribuciones del Congreso y del Presidente.

En el 75, "Atribuciones del Congreso", el inc.31 dice: "Disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires, aprobar o revocar la intervención decretada durante su receso por el Poder Ejecutivo"; y a su turno en el 99, donde están las atribuciones del Poder Ejecutivo, el inc. 20, dice: "Decreta la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires, en caso de receso del Congreso y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento". Es decir, que este "Estado-Ciudad", no es una provincia, pero puede ser intervenida como una provincia por el Gobierno Federal. ¿Por qué causales?: por las mismas causales que contempla el art. 6°, para los supuestos de intervención federal.

Otro artículo de directa vinculación con el tema, es el 124. Este art. 124 sobre el cual ya me han escuchado formular observaciones muy críticas, está también ubicado, como el 129, en el título segundo: "Gobiernos de Provincia"; y dice en la parte que ahora nos interesa: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional". Y agrega: "La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto". ¿Qué quiere decir esto? puede *interpretarse* como que la Ciudad de Buenos Aires no puede formar parte de regiones, salvo que la ley lo permita. Y puede *interpretarse* como que la Ciudad de Buenos Aires no va a poder celebrar convenios internacionales, salvo que la ley que reglamente esto, se lo permita. O puede *interpretarse* como que para que la Ciudad de Buenos Aires sea coherente con su *status* especial, tendrá en estos temas un régimen específico.

Aquí pongo punto final a la exégesis de este artículo porque creo que es una norma totalmente negativa en la Constitu-

ción Nacional. Los autores no han reparado en que al reconocerles a las provincias la potestad de celebrar compromisos internacionales, se alejan de la figura del Estado Federal y se aproximan a la "confederación" de estados, lo cual es violatorio del art. 1º de la Constitución Nacional. Y he dicho y reitero que, si esta norma llegara a aplicarse (lo mejor que puede ocurrir es que no se aplique), va a ser un semillero de grandes conflictos, donde siempre va a quedar en pie la responsabilidad internacional del Estado Nacional (del Estado general) y, probablemente, sería bueno que tomara cuerpo la tesis según la cual las provincias no pueden hacer uso de esta facultad, mientras no se dicte una ley reglamentaria. Creo que eso sería en definitiva lo más saludable para la unidad de la Nación. Reitero el convencimiento de que el espíritu de los constituyentes del 53 era el correcto: la delegación del manejo de las relaciones exteriores es exclusiva y excluyente en el Gobierno Federal.

El art. siguiente, el 125, es copia del art. preexistente, respecto de que las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, etc., etc. Este artículo (el que permite tratados entre las provincias, es decir, estamos hablando del derecho intra-federal) no ha sido modificado, pero plantea el interrogante de si la Ciudad de Buenos Aires va a poder celebrar convenios o tratados con las provincias de la República Argentina. Si lo interpretamos en forma textual: no puede, porque no está previsto. Han sido modificados los artículos anteriores y posteriores, pero éste no ha sido modificado, de modo que una conclusión posible es que el constituyente le ha admitido potencialmente a la Ciudad de Buenos Aires la posibilidad de celebrar compromisos internacionales, si la ley reglamentaria en definitiva lo permite; pero le ha vedado totalmente a la Ciudad de Buenos Aires, la posibilidad de celebrar convenios o tratados con las provincias de la propia Nación Argentina (sic).

Esto es, obviamente, un descuido muy grave o una contradicción muy grande de los constituyentes, porque en todo caso sería mucho menos peligroso para la unidad nacional que la Ciudad de Buenos Aires celebrara convenios con la Provincia de Buenos Aires (que los va a tener que celebrar). Mucho menos peligroso que celebrar compromisos con estados extranjeros o con organismos supra-nacionales.

Pasemos ahora a otra norma incluida en las facultades del Congreso, sobre la cual nuestro colega de Academia, el Dr. García Belsunce ha disertado en forma profunda, exhaustiva y con notable claridad en la Academia Nacional de Derecho, la semana pasada: el tema de los recursos. De modo que voy a cometer la irreverencia de tocar el tema en presencia del Dr. García Belsunce, pero lo voy a hacer simplemente en un aspecto que me interesa resaltar.

El inc.2 del art. 75 reformula todo el tema de la competencia en materia de recursos del Gobierno Federal y la relación en este tema entre la capacidad del Gobierno Federal y de los gobiernos provinciales, es decir, la distribución de los poderes tributarios. No lo voy a analizar ahora en detalle, pero en esta norma están contempladas las contribuciones indirectas, las contribuciones directas, la coparticipación, la ley-convenio, la distribución, el Senado como cámara de origen, la transferencia de partidas, y la creación de un organismo fiscal-federal. Esta norma es muy extensa, menciona en *tres* oportunidades a la Ciudad de Buenos Aires: cuando habla de la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, y señala los criterios de distribución; cuando habla de que no habrá transferencia de competencia, servicios o funciones sin la reasignación de las partidas, y menciona también a la Ciudad de Buenos Aires; y cuando habla del organismo fiscal-federal donde estarán representadas todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en la composición de ese organismo. Pero se olvida de la Ciudad de Buenos Aires, no la menciona, para las contribuciones indirectas. Comienza diciendo: "Corresponde al Congreso imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias". Y no menciona a la Ciudad de Buenos Aires.

Esto podría dar lugar a entender que en la potestad tributaria de la Ciudad de Buenos Aires no existiría la posibilidad ni la potestad de crear contribuciones indirectas. Y en el párrafo 4to., no la incluye a la Ciudad de Buenos Aires en el mecanismo de aprobación de la ley-convenio. Dice que la ley-convenio tendrá como cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No dice nada de la Ciudad de Buenos Aires, de donde podría deducirse que la Ciudad de Buenos Aires no interviene en la aprobación de la ley-convenio. La pregunta es si la puede suscribir, si puede recibir los beneficios de la ley-convenio. Es un descuido del legislador.

Vayamos a las cláusulas transitorias. Las cláusulas transitorias tienen bastante importancia en este tema, no sólo por aquello de que lo transitorio pasa a ser lo definitivo, sino porque en este caso la transición para la Ciudad de Buenos Aires es un problema eminentemente político y con otras derivaciones.

Varias cláusulas se refieren a la Ciudad de Buenos Aires. Por lo pronto, la cláusula 7ª.: "El Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art.129". Esta cláusula confirma la aseveración o la afirmación que hicimos hace un instante, en el sentido de que en ese inciso donde se mantiene la capacidad del Congreso para dictar una legislación exclusiva en la Capital Federal, vale para la Ciudad de Buenos Aires en todos los poderes remanentes que va a conservar la Ciudad después de que se dicte la ley, mal llamada de Deslinde o Ley de Garantías, a favor del Gobierno Federal.

Otra cláusula que se refiere a la ciudad de Buenos Aires es la 4ta., cuando contempla la forma de implementar (la difícil forma de implementar) la figura del tercer senador que se incorporará por cada una de las provincias y también por la Ciudad de Buenos Aires. En este caso, hay una particularidad: hay un paso adelante, uno atrás y después dos adelante, porque prevé que, en la primera aplicación que va a ser la del año en curso, el tercer senador por la Ciudad de Buenos Aires va a ser elegido directamente por el pueblo (no así el tercer senador de las provincias que lo van a elegir las legislaturas provinciales por un mecanismo tremendamente complejo. Yo digo que es una norma con nombre y apellido porque está obviamente dirigida a asegurar ciertas relaciones de poder). Pero lo paradójico es, para la Ciudad de Buenos Aires que es el tema que hoy nos interesa, que en la segunda aplicación de esta norma, que será en 1998, al senador no lo va a elegir el pueblo, sino la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, principio que la Constitución abandona con respecto a los demás senadores porque modifica, como lo hizo en su momento la de EE.UU., la elección indirecta por la

elección directa y recién en la tercera aplicación que será en el 2001, vuelve el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires a recuperar su capacidad para elegir senadores. Es decir: sin que se hayan dado razones conocidas o valederas, hay un proceso sincrónico contradictorio entre la Ciudad y el resto de las provincias en la primera aplicación y en la propia Ciudad, entre la fecha actual y la de 1998 para el tercer senador.

Y la cláusula decimoquinta, que esta sí es la que tiene mayor sustancia para nuestro tema, dice así: "Cláusula Decimoquinta de las disposiciones transitorias: Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente"; o sea, la situación que estamos viendo, la situación actual. "El jefe de gobierno será elegido durante el año 1995" (se entiende que hasta el 31 de diciembre puede haber fecha de elección), no dice cuándo asumirá, sino cuándo será elegido.

"La ley prevista en los párrafos 2do. y 3ro. del art. 129 (que ya hemos comentado), deberá ser sancionada dentro del plazo de 270 días a partir de la vigencia de esta Constitución". Este plazo como ustedes saben venció el 23 de mayo, o sea que no ha sido respetado: no ha sido cumplido.

"Hasta tanto se haya dictado el estatuto organizativo, la designación y remoción de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los artículos 114 y 115 de esta Constitución". Es decir, remite al mecanismo tradicional de la Constitución y luego, cuando esté en funcionamiento, al mecanismo nuevo del Consejo de la Magistratura.

Pero lo que sí quiero señalar, es que, en esta cláusula decimoquinta, no está prevista ninguna sanción para su incumplimiento. Es decir que en caso de que los poderes de aplicación no dicten las normas previstas aquí, no hay forma institucional de hacer recaer sanciones, más que la que pueda recaer a través del voto en la renovación de los poderes políticos.

¿Qué conclusiones podemos sacar prima facie de esta engorrosa enumeración de normas? Conclusiones que sirvan para disipar la duda instalada respecto de esta autonomía, de este nuevo *status* y de su posible desenvolvimiento.

Primero: En la duda puede pensarse que la Ciudad de Buenos Aires no puede tener menos autonomía que la prevista para los demás municipios del país.

A diferencia de la Constitución histórica, que sólo mencionaba el régimen municipal en el art. 5º (que ya hemos glosado), la nueva incorpora una norma que es el art. 123, también ubicado en el título segundo, Gobiernos de Provincia, que dice: "Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Es decir que, si la Ciudad de Buenos Aires tiene un *status* especial y, obviamente, por *status* especial se entiende un *status* que acrecienta la condición de simple municipio que ha tenido hasta ahora en virtud de la Ley Orgánica, ese nuevo *status* no puede ser menor que el que se prevé en el art. 123 para todos los demás municipios del país, cualquiera sea su población, su riqueza o su posibilidad de auto-realización. Y este artículo habla de una autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Esto último lo subrayo porque puede servir para despejar las dudas respecto de cuáles van a ser las potestades fiscales que va a tener el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fin de formar el tesoro de la Ciudad.

Una *segunda* conclusión para aclarar las dudas es que debemos interpretar estas cláusulas de manera tal que la autonomía, si bien no puede ser menos que la que acabamos de mencionar para los demás municipios, no puede ser tanto o tanta como la autonomía de las provincias, porque no está incluida (y esto es importante) la Ciudad de Buenos Aires en la clásica y tradicional regla de reparto de competencias o de distribución de poderes que ahora aparece en el nuevo texto como art. 121 y que conviene recordar: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación".

En otros casos, el constituyente ha agregado "las provincias y la Ciudad de Buenos Aires". Como ustedes habrán observado, en muchos de los artículos que hemos mencionado, que vienen de la vieja redacción, la innovación está en incorporar a la Ciudad de Buenos Aires.

En esta regla fundamental que es la clave de bóveda del federalismo argentino, hoy 121, sigue diciendo: "Las provincias conservan todo el poder no delegado y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales" (que sabemos que es un solo caso, el de la Provincia de Buenos Aires por el Pacto de San José de Flores).

De modo entonces, que la autonomía existe, "*ma non troppo*", como en el "*allegro vivace*" de la sinfonía, no puede llegar al extremo de estar equiparada con la autonomía de las provincias.

Por último, señor Presidente, para no excederme en el tiempo asignado, quiero señalar que así como hay comentaristas que ya han abonado el terreno enfervorizadamente a favor de una autonomía muy dilatada, también hay autores que con mucha prudencia han estudiado el tema y han puesto, no el pie sobre el acelerador, sino el pie sobre el freno. Rescato como uno de los trabajos más agudos, el Dr. Daniel Sabsay, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires, que ha publicado el diario "La Ley", en el suplemento llamado "La Ley Actualidad", del 9 de marzo de 1995.

Sabsay arriesga una definición: dice que hay una autonomía semiplena, es decir, acuña esta expresión que me parece más adecuada que la de ese abogado cordobés que habla de municipio federado (que no sé realmente qué quiere decir). Y entre las conclusiones que da Sabsay, que son para meditar, que son para pensar, señala las siguientes: ¿Por qué no es plena la autonomía?, porque la Ciudad de Buenos Aires no va a poder crear regiones (art.124), salvo que la ley reglamentaria de ese artículo lo permitiera; no va a tener el dominio originario de sus recursos naturales (último párrafo del art.124 que les reconoce a las provincias ese dominio originario); no va a poder celebrar tratados parciales con las provincias (art.125 que ya comentamos); y tampoco va a ser "agente natural" del Gobierno Federal como lo son los gobernadores de provincia para el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, que es el viejo último artículo de la Constitución (110), que ahora ha pasado a ser 128 y que efectivamente no ha sido modificado (dice: "Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación"). ¿Descuido del constituyente o voluntad deliberada de atenuar la autonomía?

Llama la atención porque este artículo está en el tantas veces citado Título Segundo, "Gobiernos de Provincia", donde el constituyente ha modificado varios artículos, ha introducido uno nuevo (el 123), otro nuevo (el 124), ha introducido otro nuevo (que es el 129) y, sin embargo, al 128 no le ha agregado la Ciudad de Buenos Aires.

Incluso ha incorporado una norma de menor cuantía, producto de una transacción como sabemos con el Ministro de Economía, que dice: "Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura". Es decir, que en el lenguaje sumamente tropical del constituyente, ha habido espacio para agregar una norma como ésta, que yo diría que es una norma coyuntural, pero no ha habido tiempo para cuidar la armonización del resto de los artículos de ese título, con la nueva figura de la Ciudad de Buenos Aires.

Y queda un interrogante (uno de los más polémicos), que es: ¿Y qué pasa con la justicia? ¿Qué pasa con el Poder Judicial?.

Esta cuestión está derramando mucha tinta y muchas discusiones; y sabemos cómo intervienen muchos factores. Algunos, analizando rigurosamente las normas; otros, guiándose por las consecuencias políticas, y, por supuesto, en muchos casos, con espíritu de cuerpo, reclamando una suerte de *statu-quo*, de no innovar, para no alterar la situación actual.

No es fácil sacar una conclusión al respecto, porque la norma vinculada con este tema (la norma que ya hemos analizado hoy detenidamente, la norma sobre la Ciudad) habla obviamente, con toda amplitud, de que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y *jurisdicción*. Ahora: ¿hasta dónde llegan esas facultades propias de jurisdicción?.

Creo que hay un artículo que puede conducir a interpretar esto, en favor de la tesis restrictiva. No estoy tomando partido. Es un tema que no tengo definitivamente resuelto en mi análisis, pero debo ser totalmente honesto y decir que si rescatamos el viejo art. 67, inciso 11, el que se refería al dictado de los Códigos de Derecho Común y su aplicación por los tribunales, que

hoy ha pasado a ser el art.75, inc.12, la situación es muy dudosa. ¿Por qué digo esto? Pues quiero señalar que este artículo ha sido modificado, es decir, no le pasó desapercibido al constituyente; pero cuando habla de la aplicación, dictar los códigos etc., etc, dice "...sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o personas cayeren bajo su respectivas jurisdicciones". Habla de los tribunales federales o provinciales. ¿No ha incorporado los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires!

¿Qué quiere decir esto? Si sigue existiendo la distinción entre los tribunales federales y los tribunales provinciales, no habría una nueva categoría de tribunales de la Ciudad de Buenos Aires, salvo para lo estrictamente local: Justicia de Faltas, Justicia Contravencional, Contencioso Administrativo Municipal.

¿Quién aplica el Derecho Común? Los Tribunales que hoy se llaman Tribunales Nacionales, más la Justicia Federal en los casos en que en razón de las personas pudiera corresponder.

¿Subsiste ese esquema? Los jueces reclaman que subsista. Parte de la opinión forense del país reclama lo mismo. Los partidarios de la autonomía están divididos entre los que sostienen que ese esquema se ha modificado y la aplicación del Derecho Común va a corresponder a tribunales que deben pasar a la órbita de la Ciudad de Buenos Aires, y los que sostienen, en una tesis más moderada, que los tribunales deben seguir como están en su composición actual, pero que las vacantes que se produzcan en el futuro, deben ser cubiertas, no por el Gobierno Nacional, sino por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; respetando así la estabilidad y el *status* de todos ellos.

Termino señor Presidente y estimados colegas, señalando las normas que van a regir este debate de aquí en más, ya que con eso comencé.

Para el tema del *status* de las provincias y del *status* que los municipios tienen en las provincias, tenemos una pirámide jurídica que comienza con la Constitución Nacional, sigue con la Constitución local (que por lo general todas ellas abundan en este tema), prosigue con la llamada Ley Orgánica de los Municipios que cada provincia dicta, y culmina hoy en el Derecho Público Provincial Moderno, con la Carta Municipal, que ya prácticamente casi todas las provincias (menos la Provincia de

Buenos Aires que no ha tenido modificación en esto) han adoptado. Práctica que viene desde 1870, en algunos estados de los EE.UU.

Para el *status* de la Ciudad de Buenos Aires, el cuerpo normativo que tenemos, es mucho más sencillo. Hoy por hoy, la Constitución Nacional reformada, probablemente en los próximos meses la ley o leyes que dicte el Congreso, como ley de garantía del Gobierno Federal y como ley de convocatoria al órgano local, más el futuro Estatuto Organizativo.

Hoy, del *status* de la ciudad de Buenos Aires, sólo podemos interpretar uno, que es la Constitución Nacional; los otros peldaños de la pirámide jurídica no existen todavía, no ha sido dictada la ley o las leyes de deslinde, ni por supuesto el Estatuto Organizativo.

Creo entonces que, en tanto y en cuanto no se dicten estas normas que brevemente hemos glosado, (que en mi modesta opinión son de redacción confusa, incompleta) dejan un interrogante: si esa (voy a crear la palabra) incompletitud, lo que podríamos llamar laguna del constituyente, ha sido un acto deliberado o ha sido una falla humana. En cualquiera de los dos casos las consecuencias pueden ser perturbadoras desde el punto de vista del desenvolvimiento futuro de la nueva "criatura".

Creo que es útil buscar -como ha surgido de este debate tan profundo- figuras que permitan desentrañar realmente qué es lo que ha querido decir la Constitución.

Ahora, la Constitución reconoce, en el artículo que se refiere al régimen municipal en general y en los que se refieren a la ciudad de Buenos Aires, una capacidad organizativa.

No la llama poder constituyente pero hay una potestad organizativa y yo decía en mi *Teoría Constitucional* (Depalma, año 1975, pág. 478): "La situación podría variar en el futuro si en virtud de una reforma constitucional resultara que en la ordenación suprema y total, la Constitución Nacional, se estableciera con respecto a los municipios un *status* semejante al previsto para las provincias considerando ambas unidades como grados o etapas del proceso de descentralización del Estado en diversos niveles de una división vertical o territorial del poder estatal". Yo terminaba diciendo: "mientras tanto parece más apropiado referirse a la situación que plantean los municipios desde el punto de vista de la teoría del estado, acudiendo a la calificación

utilizada por Hans Kelsen, cuando en un todo coherente con su concepción de las formas de organización habla de una descentralización por autonomía local -y me quedo en esa expresión- *una descentralización por autonomía local*". Creo que, hoy por hoy, más que esto no se puede decir, porque ni el lenguaje del constituyente lo permite, ni se cuenta con las normas posteriores al constituyente que permitirían, de alguna manera, aproximarse a conceptos más precisos.

Pero si algún principio rector tiene que inspirar ese desenvolvimiento futuro, tiene que estar sin ninguna duda sobre el tapete el viejo pensamiento de Avellaneda: "En la Nación no puede haber nada por encima de la Nación misma".

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

presentados por los señores académicos:

Académico Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE

No por mero formalismo voy a comenzar felicitando al Dr. Vanossi. Creo que interpreto el sentir de todos los presentes si recalco que ha sido una brillante disertación. No sólo por los conceptos que la han informado sino por el método, la lógica con que ha desarrollado la exposición.

Ahora yo tengo dos reflexiones que no son cuestionamientos a lo que el Dr. Vanossi ha dicho, sino reflexiones.

Primero, hizo una acotación sobre el tema económico y de alguna manera lo descalificó como elemento determinante de una solución.

Yo coincido ortodoxamente en esa descalificación, pero en la realidad que es política, es económica y es social, ese argumento es fundamental. Porque, si hay que asignar competencias, funciones y servicios a la municipalidad, hay que reasignarle los recursos y dónde están los recursos hoy en la realidad política y económica de la Argentina para darle a la Ciudad de Buenos Aires los fondos necesarios para atender todas esas competencias, servicios y funciones.

Creo que es una realidad que nos debe llamar a pensar cómo vamos a hacer o van a poder exprimir a los contribuyentes de la Capital Federal para sostener un nuevo mecanismo institucional enorme. Creo que esto realmente, y no digo más sobre este tema, es para pensar.

Segundo punto totalmente diferente es que el Dr. Vanossi hace una relación entre la autonomía de la Capital y la autonomía de las provincias.

Yo tengo mis grandes dudas, porque creo que en las provincias no se les ha asignado autonomía a los municipios porque la Constitución dice en el Capítulo de las provincias (art. 123): "Cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto por el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Entendemos que la autonomía es la facultad de dictarse sus propias instituciones en todos los órdenes, para que los poderes del ente autónomo sean poderes propios y originarios. Acá se le da autonomía, pero después se le dice: "Y la Constitución provincial le va a deslindar sus facultades institucionales, políticas, económicas y financieras". Y eso me lleva a mí a creer nuevamente que, como hasta ahora, las facultades de los municipios van a ser delegadas o derivadas del poder provincial.

Creo que debieron haber suprimido esto. Haber dicho que los municipios provinciales serán autónomos.

Porque, repito, si van a regular las provincias el alcance y el contenido de su régimen político, administrativo, económico y financiero, el municipio solamente puede hacer lo que la Constitución le dice: ¿Cuál es su poder autónómico? Ninguno. Es un poder autárquico derivado.

*

* *

Académico Dr. Alberto Antonio SPOTA

De la exposición brillante, inteligente y ordenada del académico Vanossi, yo quiero extraer una conclusión que es ésta. Creo, leyendo el artículo 129, que en verdad no existe autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en el régimen decidido en la reforma del año pasado.

Es pública y bien conocida mi postura contraria a esa reforma, pero quiero en este caso ser absolutamente imparcial en la medida en que todos podemos serlo, frente a algo que nos importa. Es así que quiero subrayar esto: el art. 129 dice "...la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo". Subrayo: un régimen de gobierno autónomo. No expresa que es autónoma la Ciudad, sino el gobierno de la Ciudad lo que es cosa distinta. Quiero además y fundamentalmente señalar

algo que para mí es esencial en nuestro ordenamiento jurídico: el concepto de autonomía tiene determinadas exigencias que deben cumplirse.

Además deseo señalar que el concepto de autonomía no es unívoco en el ámbito jurídico, sino que es multívoco. Esto es muy claro, no existe la autonomía, sino que dentro de tal contexto esto es autonomía y en aquel otro contexto aquello es autonomía. No hablemos del concepto de autonomía como si fuera un concepto único, sino que se necesita en verdad hacer una especie de tipología del concepto de autonomía para ponernos de acuerdo. Esto es lo primero y fundamental.

Por ende el concepto de autonomía en la Constitución argentina es algo muy preciso. Para mí, yo lo derivo del art. 13 de la Constitución histórica. El art. 13 juntamente con el art. 3 definen, a mi manera de entender, lo que es autonomía en la Constitución argentina.

Nace y muere una autonomía en el ordenamiento jurídico de la Constitución de 1853-1860 vigente desde este punto de vista hoy, sobre la base de dos voluntades. ¿Cómo nace una autonomía en nuestro ordenamiento? Respuesta: sobre la base de la coincidencia de dos voluntades.

La voluntad del Estado Nacional, porque es éste quien decide proponer el nacimiento o modificación de una autonomía; y la segunda voluntad es expresada por la decisión de la población a la cual se le ofrece esa autonomía, o su modificación. Esta segunda voluntad, cuando el tema se refiere al nacimiento de una autonomía la manifiesta a través de la elección de los constituyentes provinciales, que pueden aceptar o no la autonomía que se les ofrece. Cuando el tema se refiere a la modificación de la autonomía existente, son los poderes constituidos, por lo general, quienes deciden al respecto. Hasta la reforma de 1994, se mentaba exclusiva y únicamente el tema de la autonomía a las provincias. A partir de esa fecha, en el texto de la Constitución ingresó oficialmente el tema, que no figuraba por su nombre, en dos artículos nuevos. Es así que se lo incorporó en el art. 75, inciso 19 al final del tercer párrafo, y con destino a las universidades nacionales. Es evidente que esa primera mención no tiene el sentido del art. 13 que se refiere allí al concepto de autonomía cuando se lo relaciona con las provincias. Es indudable también la inaplicabilidad de las consecuencias del artículo 13 de la C.N.

para con las universidades. De lo expuesto se deduce que estamos frente a la mención de una autonomía diferente, atípica, y ajena a lo que se desarrolla cuando están en juego capacidades propias del ejercicio de poder político, o potestades decisorias para implementar políticas, referidas a la creación, gobierno y extensión de centros de poder político, como acaece y son las provincias en una estructura federal. Y la segunda vez que, en 1994, se menta el tema de la autonomía, nuevamente con implicancias bien diferentes a las del art. 13, lo encontramos en el concepto de autonomía del art. 129, cuando se afirma que “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo”. El contenido de esta proposición, como lo explicaré luego, es también ajeno al sentido de autonomía provincial. La Constitución se refiere al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, al que califica de autónomo al adjudicarle legislación y jurisdicción, y jefe de gobierno “elegido directamente por el pueblo de la ciudad”. Pero la estructura de la Ciudad de Buenos Aires no nace del concurso de las voluntades con que nacen las provincias. Nace de la Constitución, como mandato y poder constituido dependiente y sin real autonomía. Cuando afirmo que el art. 13 describe la autonomía de las provincias en la estructura federal, me refiero a la esencia del tema. Me voy a explicar: ¿cómo nace una provincia y cómo se extingue una provincia en la República Argentina hoy? Contesto, art. 13: “...podrá 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 consentimiento de la Legislatura, de las provincias interesadas y del Congreso”. El art. 3 va en consonancia. Y esto no acaece con el régimen de la Ciudad de Buenos Aires.

En consecuencia, ¿cómo nace una autonomía entre nosotros, cómo nacieron, cómo se transformaron los territorios nacionales en provincias, cómo fue? Pues el Congreso de la Nación, por una ley, invita a la población de la zona a ser provincializada, a constituirse como provincia. Esta población puede contestar sí o no “quiero o no quiero ser provincia”.

Históricamente tenemos un ejemplo, no me acuerdo bien si fue la provincia de La Pampa, donde, por una razón política interna, cuando fue convocada, la Convención Constituyente Provincial se disolvió y así rechazó el ofrecimiento. Cuando las cir-

cunstancias políticas cambiaron, hubo nueva convocatoria que entonces tuvo resultado afirmativo pues las dos voluntades coincidieron. Recuerden que últimamente, cuando se provincializó Tierra del Fuego, hubo un movimiento que por razones crematísticas, impositivas, etc. estuvo por desarrollarse en Tierra del Fuego para no aceptar la provincialización. Luego esto fue dejado de lado y se produjo la provincialización. Pero pudo haber tenido éxito. Y en ese caso sus representantes en la Convención provincial, habrían dispuesto la disolución del cuerpo y Tierra del Fuego habría continuado como territorio. La voluntad de la Nación de provincializar no bastaba. Es esto evidente.

Por todo ello, entre nosotros autonomía quiere decir la concurrencia de dos voluntades, la de la Nación, más la población que se invita a ser provincia. Además las provincias constituidas tienen la garantía del art. 13, que les asegura que no pueden ser secesionadas ni pueden ser obligadas a unirse, ni pueden modificarse sin la voluntad de la propia provincia además de la aquiescencia nacional. Es decir, autonomía entre nosotros, para la Constitución Nacional, quiere decir la concurrencia de dos voluntades, la Nacional y la de la población a la que se la invita a ser autónoma. Así, y sólo así nace una autonomía en nuestra estructura constitucional.

Esto para mí es muy claro y el art. 13 de la Constitución así lo define, al menos a mis ojos.

A la luz de estos presupuestos, la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia, ni puede serlo, ni tiene autonomía ¿Por qué?. Porque el art. 129 no convoca a la población de la Ciudad de Buenos Aires a organizarse de la suerte y la manera como se constituye una provincia. Todo lo contrario. Lo único que es autónomo si se lee bien, es el gobierno, pero esto es una manera de decir: acá no hay ninguna autonomía. No es que yo esté ni a favor ni en contra, estoy señalando que no existe autonomía para la Ciudad de Buenos Aires en la estructura de nuestra Constitución de acuerdo con el art. 129. Los términos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires los define el Congreso Nacional, a través de las pautas que dará la ley que “garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación”. El órgano que otorgará el Estatuto mencionado es dependiente de la voluntad legislativa del Congreso Nacional. La única garantía constitucional a la Ciudad de Buenos Aires es que

su gobierno ejecutivo lo elige el pueblo. Las facultades de jurisdicción y legislación que el art. 129 reconoce están encuadradas en la delegación que habilite la ley del Congreso que llame a elecciones para constituir el órgano que dará el Estatuto. Es poder delegado y constituido.

Tanto es así, que la ley que debe dictarse para deslindar los intereses nacionales no convocará a la redacción de una constitución ni nada que la semeje. Es ley totalmente diferente desde el punto de vista jurídico a la convocatoria a una constituyente para instalar una provincia sobre la base de una Constitución provincial. De allí que no nacerá ninguna autonomía.

Consecuentemente, a mi criterio, la naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires no es ni semeja a ninguna provincia. Estoy tratando de describir y de señalar la diferencia de esencia que hay en cómo nace y cómo muere una autonomía. Esto es entre una provincia y la estructura organizativa que se le pretende dar a la Ciudad de Buenos Aires.

Como consecuencia de todo esto, entiendo que el *status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires es dependiente permanentemente de la ley que estructure la distribución de competencias, la cual como bien dijo el Dr. Vanossi puede modificarse en cualquier momento, y la estatuyente o como se la quiera llamar resulta ser un poder constituido que deriva de este art. 129, no en condición de una convención constituyente provincial, sino simplemente como una delegación de capacidades con las limitaciones señaladas.

Por todo lo expuesto, a mi criterio, el *status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires no es ni una provincia, ni una ciudad Estado, ni nada que se asemeje. Es una estructura que continúa en una situación de dependencia bien clara del Congreso Nacional, en los términos del anterior art. 67, inc. 27 de la Constitución histórica, hoy art. 75, inc. 30 y dentro de la dependencia y subordinación que marca el art. 129.

Todo esto tiene diversas consecuencias, en relación por ejemplo con la justicia, la cual a mi criterio evidentemente deberá continuar siendo Justicia Nacional, desde que no puede existir de ninguna manera una justicia que encaje dentro del cuadro de una autonomía, porque no existe tal autonomía. Escribí un extenso trabajo que se publicó en "La Ley" el 28 de febrero de este año, donde desarrollo largamente el punto de vista que aca-

bo de exponer, con referencia al estatuto institucional jurídico y político de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo con la Constitución vigente a partir de agosto de 1994.

Quiero acabar señalando, en consecuencia, que para mí no existe en la Constitución vigente autonomía para la Ciudad de Buenos Aires, sino un gobierno autónomo que es otra cosa.

*

* *