

## **La autonomía no debe confrontar a Buenos Aires con la Nación.<sup>1</sup>**

### **Antecedentes**

Quiero comenzar mi exposición remitiéndome a la Ley Declaratoria de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional y al proceso previo que finalmente se concretó en dicha reforma, a fin de hacerme cargo de controvertir muchas de las críticas que se levantaron por quienes me precedieron en el uso de la palabra, contra posiciones actualmente sustentadas por el gobierno, dado que no es legítimo imputarle intenciones diferentes a las que en su oportunidad se acordaron.

Todos sabemos que ha existido entre el justicialismo y el radicalismo un acuerdo básico sobre determinados puntos relativos al denominado Núcleo de Coincidencias Básicas, que conformó la temática central de las modificaciones introducidas al sistema institucional, uno de cuyos puntos fue el referido a las características de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires.

Este acuerdo fue producto del diálogo y debate previo a la sanción de aquella ley, que se complementó con modificaciones no sustantivas introducidas en el ámbito de la Convención Constituyente.

Las posiciones de los partidos que conformaron el acuerdo fueron antagónicas en muchos casos, mediando incluso diferencias de matices en el seno de dichos partidos, de modo tal que los textos consensuados -tanto a nivel de la Ley Declarativa como luego en la normativa constitucional- representaron el resultado de trabajosas negociaciones.

En lo que hace a las discrepancias que pudieron existir dentro del movimiento al que pertenezco, en primer lugar debo aclarar que esas diferencias nunca significaron un impedimento para la prosecución del debate ni para avanzar en la construcción de los consensos posibles, circunstancia que finalmente permitió arribar a los textos constitucionales aprobados.

Sin embargo, los acuerdos obtenidos y la posterior reforma, no cerró aún el debate. Ello, porque diversos artículos en la Constitución que hoy nos rige requerirán todavía de leyes y normas estatutarias que deberán determinar las interpretaciones y alcances de las normas sancionadas, cuya elaboración obligará a nuevos debates y, presumiblemente, a lograr coincidencias que profundicen y complementen tales acuerdos.

### **Pasos para arribar a la autonomía.**

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en El Nuevo Estado argentino, el 19 de diciembre de 1994.

De la lectura del nuevo Artículo 129° de la Constitución, se infiere que ha sido definido por los constituyentes el "status constitucional" de la ciudad de Buenos Aires -al que se refería el Núcleo de Coincidencias Básicas contenido en la mencionada Ley Declarativa- en términos de "un régimen de gobierno autónomo", cuyas notas distintivas son contar con facultades propias de legislación y jurisdicción, y con un jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

A partir de allí, resulta claro también que dicho régimen autonómico habrá de ser alcanzado mediante un procedimiento complejo, integrado por varios pasos, a saber:

**a) El Congreso deberá dictar una ley (se determinó así la expresión "regla especial" utilizada en la Ley Declarativa) a fin de precisar cuáles son los intereses del Estado Nacional que quedarán garantizados mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación (v. segunda parte del art 129°).**

**b) El Congreso deberá también, en esa misma ley o en otra aparte, convocar 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.**

**c) La última instancia prevista en el artículo 129° es la reunión de los representantes de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, luego de los comicios que se realicen a los efectos de su elección, para dictar mencionado Estatuto Organizativo.**

Estas tres etapas serán desarrolladas seguidamente.

¿AUTONOMÍA PLENA O RESTRINGIDA?

### **EL INTERÉS DE LOS VECINOS DE BUENOS AIRES.**

La tarea de determinar tales intereses del Estado Nacional, implica una distribución previa de competencias.

Así, habrán de individualizarse, por una parte, aquellas facultades que conservará el Congreso Nacional respecto de la ciudad de Buenos Aires (mientras prosiga siendo la Capital Federal) según lo prescrito en la cláusula transitoria séptima; y, por otra parte, las demás atribuciones que no afectan a dichos intereses, que podrán transferirse al nuevo régimen autónomo, para su ejercicio por la legislatura local.

Resulta claro que esta tarea de deslinde deberá cumplir con el mandato constitucional: la garantía de los intereses del Estado Nacional será la razón que justificará la asunción de competencias federales en el ámbito territorial de la ciudad de Buenos Aires.

Una parte considerable del debate actual, pasa por determinar cuáles son los intereses del Estado Nacional que deberán ser conservados, y cuáles podrán ser gestionados por las autoridades de la ciudad de Buenos Aires.

Uno de los intereses más controvertidos resulta ser el relativo a la Justicia nacional. En mi criterio, no podemos trasladar a la Justicia Nacional en forma plena al ámbito de la ciudad de Buenos Aires: hacerlo de manera total e inmediata supondría una grave irresponsabilidad cuyos perjuicios recaerían sobre los propios habitantes de la ciudad.

Por otra parte, esa no ha sido intención de la Constituyente toda vez que no dispuso -por vía de una cláusula transitoria- el traslado de los actuales jueces nacionales (que gozan de la garantía de estabilidad de sus cargos) al plano municipal.

Corresponde tener presente que muchas empresas, cuyas actividades se desarrollan en diferentes regiones del país, han elegido tener su sede en la ciudad de Buenos Aires porque -entre otras razones- los conflictos que las aquejan son substanciados ante la Justicia Nacional (por aplicación de la regla del domicilio o la reserva voluntaria de jurisdicción).

Existen fueros de la Justicia Nacional -como el comercial, penal económico, una parte considerable del fuero civil o del penal común- que se encuentran directamente vinculados con una actividad negocial que trasciende la ciudad de Buenos Aires.

Por otro lado, también cabe tomar en consideración los costos que demandará a la ciudad de Buenos Aires atender la significativa estructura que representa la actual Justicia Nacional.

En cambio, estimo que es posible adoptar una solución pragmática según la cual el Congreso Nacional se encontraría habilitado para disponer que ciertos fueros o parte de ellos fuesen transferidos a la nueva Justicia de Buenos Aires, tomando para ello en cuenta su relación directa con materias de interés para los vecinos de la ciudad (por ejemplo cuestiones de locación, de copropiedad horizontal, de medianería, de familia, de accidentes de tránsito, de asuntos de menor cuantía, entre otros).

La situación que se ha ejemplificado con la Justicia Nacional es susceptible de ser reproducida respecto a la Policía Federal o de otros servicios nacionales que se prestan en el ámbito de la ciudad.

Al hacer referencia al sentido, alcances o límites de la autonomía no debe perderse de vista el objeto del debate.

¿Cuáles son los intereses de los vecinos de la ciudad de Buenos Aires?, ¿cuál es la relación entre sus intereses y la autonomía?

Por otra parte, tales intereses deben ser confrontados con los intereses -que pueden ser contrapuestos- de las Provincias.

### **LOS COSTOS DE LA AUTONOMÍA**

Así, por ejemplo: ¿aceptarán las Provincias ceder una parte de sus ingresos, atribuidos por vía de coparticipación federal al Estado Nacional para afrontar servicios que éste presta, para solventar aquellos servicios que pasen a ser cumplidos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires?.

Las respuestas a estas preguntas no son simples y, sin embargo, hacen al fondo de la cuestión. Las estrategias de las campañas electorales tienden a eludir estas cuestiones cuando plantean una autonomía sin restricciones, evitando profundizar el complejo proceso que ella implica y menos aún referirse a los costos económicos que podrían traer aparejados para sus votantes algunas propuestas de carácter global, como son las que propenden a una transferencia lisa y llana de los principales servicios.

Resulta claro que será muy difícil, para no decir imposible, que los costos que inevitablemente conllevará el proceso autonómico puedan cubrirse a expensas de la reducción de los índices de coparticipación de las provincias, dado que muchas de ellas presentan graves dificultades financieras, o mediante un simple traslado de servicios con transferencias de fondos del Estado Nacional.

Las provincias no aceptarán, sin grandes resistencias, un aumento de la participación que hoy tiene la ciudad de Buenos Aires en los recursos presupuestarios.

Ello nos lleva a las alternativas que, por exclusión, deben contemplarse: una parte considerable de los costos de los servicios que se transfieran deberán ser afrontados por los vecinos de la ciudad, mediante una sobrecarga tributaria.

### **BUENOS AIRES Y LA NACIÓN**

Otra cuestión que cabe tener en cuenta radica en que la ciudad de Buenos Aires es y seguirá siendo -hasta que el Congreso disponga el traslado de la Capital- un distrito federal.

En consecuencia, las competencias que le correspondan a su régimen autonómico, serán de índole interna respecto de las facultades del Estado Nacional, no pudiéndose equiparar con la distribución de competencias que tiene lugar entre la Nación y las provincias.

En efecto, el régimen de autonomía previsto para la ciudad de Buenos Aires no priva a ésta de su condición de Capital de la República, puesto que se mantiene en vigencia ley 1.029 de 1880 que así lo estableció (como también la ley de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires del 27 de noviembre de 1880, que cedió las respectivas tierras a ese fin).

La Constitución reformada ha efectuado ciertas precisiones en diferentes normas, que contribuyen a esclarecer el régimen creado por el referido artículo 129. Así, cabe señalar que por lo prescrito en el artículo 79 inciso 30 de esa Constitución, el Congreso Nacional conserva como atribución "ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación...".

La cláusula transitoria decimoquinta (primera parte) expresa que, 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. A su vez, la cláusula transitoria séptima dispone que "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 última cláusula transitoria ratifica la exégesis realizada en el sentido de que la ley que garantizará los intereses del Estado Nacional arbitrará un reparto de competencias, entre las que conservará el Congreso federal y las que se atribuirán a la futura legislatura de la ciudad de Buenos Aires.

Aquí también se encuentra en juego el problema de dónde residirá el poder residual, es decir, aquél remanente de las competencias que se enumeren a efectos de la distribución mencionada. En atención a lo preceptuado en el artículo 75, inciso 32 de la Constitución reformada (antes artículo 67, inciso 28, fundante de las llamadas facultades implícitas del Congreso), parece claro que dicho poder residual debería mantenerse en el Congreso Nacional porque el futuro gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires no podría quedar colocado -frente al Estado Nacional- en mejor situación que una provincia, máxime por cuanto tampoco podría argumentar aquél gobierno el concepto de poderes no delegados del ahora artículo 121 de la Constitución reformada (antes artículo 104).

Si el Congreso Nacional conservará entonces facultades legislativas sobre la ciudad de Buenos Aires mientras sea Capital federal, resta considerar la situación en que se encontrará el Presidente de la Nación a partir de la reforma constitucional. Sobre este punto cabe decir que ha

sido derogado el inciso 3º del antiguo artículo 86 de la Constitución de 1853-60, que le otorgaba al primer mandatario el carácter de jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.

Pero ello no puede importar privarlo de los poderes suficientes para poner en ejecución, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, las leyes del Congreso Nacional que sean dictadas en ejercicio de las competencias que éste conserva.

Por el contrario, el Presidente mantiene la facultad que le confiere el actual artículo 99, inciso 2º, de expedir instrucciones (es decir, las que pueda dirigir a todos los organismos federales) y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación. De todo ello se infiere, que la ciudad de Buenos Aires conserva su condición de distrito federal, como Capital de la República y como asiento del gobierno nacional, poseyendo el Congreso Nacional atribuciones legislativas a su respecto en las competencias que conserve y el Presidente los poderes adecuados para hacer cumplir las leyes que aquél sancione en materia de tales competencias.

Por su parte, la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, podrá hacer uso de las facultades que le atribuya la ley federal prevista en el artículo 129 de la Constitución y las que resulten (en concordancia con aquellas) dispuestas en el Estatuto Organizativo de sus instituciones, mientras que el jefe de gobierno local tendrá los poderes requeridos para ejecutar las leyes locales -dictadas por la legislatura-y los demás que acuerde aquél Estatuto (en el marco de competencias antes descripto)

## EL ESTATUTO ORGANIZATIVO DE LAS INSTITUCIONES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El segundo paso establecido en el artículo 129 de la Constitución reformada, para arribar al régimen autonómico de la ciudad de Buenos Aires, es que el Congreso deberá también "en el marco de lo dispuesto en este artículo" (dice su tercer apartado) convocar 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. La salvedad encomendada tuvo la intención de dejar en claro que la convocatoria del Congreso debería hacerse con respeto, tanto del principio de autonomía consagrado en el primer párrafo, como también de los intereses del Estado Nacional, una vez realizado que fuere el mencionado deslinde de competencias por una ley especial.

Por lo tanto, no comparto las imputaciones formuladas al gobierno, en cuanto a demoras injustificadas para la convocatoria a la Asamblea de los representantes de la ciudad, puesto que previo a ella deben definirse por el

Congreso Nacional si se transferirán o no -y el modo de

hacerlo, en el primer caso- ciertos servicios nacionales.

Las soluciones a adoptarse podrán ser complejas, y requieren estudios especializados, así como análisis de alternativas posibles, que han venido realizándose en los últimos meses por el gobierno nacional.

El tercer y último paso es la reunión de los representantes de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, luego de los comicios que se realicen a los efectos de su elección, para dictar el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

En cuanto al concepto de "Estatuto Organizativo", conforme tuve oportunidad de expresarlo al informar el Núcleo de Coincidencias Básicas ante el plenario de la Convención Constituyente, "la elección de los términos marca las diferencias" con la "Constitución" que debe dictar cada provincia conforme a lo prescrito en los artículos 5 y 123 de nuestra Ley Fundamental.

El régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires no importa, pues, transformarla en una provincia, aunque pueda describirse el régimen adoptado para aquella como de "transición" para convertirla en el futuro en una nueva provincia, en el supuesto de disponer el Congreso Nacional el traslado de la Capital Federal a otra ciudad o región de la República.

Para ello deben tomarse en consideración que el artículo 129 ha sido incluido en el Título Segundo de la Constitución, que se refiere a gobiernos de provincia; que el nuevo artículo 54 establece que el Senado se compondrá de senadores por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires (modificando lo preceptuado en el antiguo artículo 46 de la Constitución de 1853-60 que reservaba los senadores para la Capital); y que el nuevo artículo 75, inciso 31 contempla la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires.