

## **Los límites y facultades de la Estatuyente.<sup>1</sup>**

**Por Alberto García Lema.**

Los estatuyentes porteños han comenzado su tarea de dictar el estatuto organizador de las instituciones de la ciudad de Buenos Aires. Deben hacerlo con las restricciones impuestas, pero también con las posibilidades que brinda la ley 24.588, que garantiza los intereses de la Nación en el territorio de la ciudad. Representantes de partidos de la oposición cuestionaron algunos de los límites emergentes de la ley de garantías, planteando su in-constitucionalidad o -en una tesitura más moderada- proponiendo el dictado de una ley modificatoria. Sin embargo, no se reparó suficientemente en las posibilidades que ofrece esa legislación, que permitirían evitar conflictos generadores de incertidumbres jurídicas o que tengan que ventilarse ante los tribunales. Veamos unos y otras.

### **Los límites**

La estatuyente porteña se encuentra sometida a dos tipos de límites: los temporales, dado que debe concluir su cometido en 45 días, prorrogables por otros treinta, y los materiales, puesto que no puede infringir los contenidos de la ley de garantías bajo pena de nulidad.

La técnica utilizada por la ley de convocatoria fue similar a la seguida para circunscribir la actividad de la Convención Constituyente Nacional de 1994. La reforma de ese año reconoció a la ciudad una autonomía más restringida que la propia de las provincias. La razón de esta diferencia consiste en que Buenos Aires, por ser capital de la Nación, es un territorio federalizado en donde residen las autoridades nacionales.

La autonomía de la ciudad no deriva exclusivamente *de* una prescripción constitucional, como en el caso de las provincias. En efecto, fue "en el marco" de la autonomía reconocida en la Constitución y de los contenidos de la ley de garantías que el Congreso convocó -como lo dispuso el artículo 129 de la Constitución- a la elección de los representantes que deben dictar el estatuto organizador de sus instituciones (apréciese también la diferencia terminológica: las provincias sancionan "constituciones" locales).

La ley de garantías deslinda las competencias parlamentarias con los preceptos estatutarios, toda vez que la cláusula transitoria séptima de la Constitución dispuso que el Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129.

Así, la Nación reservó sus atribuciones sobre los inmuebles que sirvan de asiento a los poderes nacionales o estén afectados al uso de su sector público, la seguridad; la justicia ordinaria, el

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en La Nación, el 6 de agosto de 1996.

Registro de la Propiedad y la Inspección General de Justicia y los servicios públicos que excedan el territorio de la ciudad.

Sin embargo, tales límites a la autonomía de la ciudad no fueron concebidos como absolutos.

### **Las posibilidades**

El artículo 6° de la ley de garantías previó genéricamente que el Estado nacional y la ciudad de Buenos Aires celebren convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes. Por su parte, el artículo 7° ejemplificó que se suscribirán convenios para que la Policía Federal brinde la cooperación y el auxilio requeridos por los órganos de gobierno de la ciudad. A su vez, el artículo 15 parece delegar en el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de celebrarlos bajo la supervisión de una comisión bicameral del Congreso. La posibilidad de realizar este tipo de convenios responde, a mi juicio, a dos ideas centrales. La primera deriva de la política de desconcentración y descentralización de las funciones administrativas nacionales instrumentadas en los últimos años, para hacer más eficaz el ejercicio del poder y acercarlo a sus destinatarios (los habitantes). La segunda responde a una concepción de progresividad en el desarrollo de la autonomía de Buenos Aires, que se hizo presente en el debate en la Convención Constituyente de 1994 e inspiró la elaboración y discusión parlamentaria de la ley de garantías.

Desde esta última perspectiva, la ciudad ha sido constitucionalmente preparada para convertirse en una provincia.

Por tal razón, su régimen autonómico ha sido incluido en el mismo título de la Constitución que los gobiernos de provincia, se ha contemplado la intervención federal a sus instituciones y reconocido su representación en el Senado y en Diputados -además de otras facultades- de modo similar a una provincia.

Los estatuyentes cuentan, además, con una amplia discrecionalidad para organizar las instituciones de la ciudad, su administración presupuestaria y financiera, y sus relaciones económicas internacionales, siempre que no afecten la política exterior de la Nación y su crédito público.

No obstante, una plena asimilación con las provincias sólo será posible si se operara el traslado de la Capital; en este caso, el Congreso vuelve a convertirse en legislatura exclusiva del futuro distrito federal.

### **Utilidad de los convenios**

Bastaría con que el estatuto organizador de las instituciones de la ciudad contuviese una norma correlativa al artículo 6° de la ley de garantías que habilitase a las autoridades locales a celebrar

con la Nación los convenios allí previstos, para quedar autorizada la extensión de los poderes autonómicos a áreas reservadas en aquella ley.

De este modo, resultará configurado un régimen de autonomía esencialmente dinámico, acorde con la progresiva afirmación de las instituciones que se creen. Se evitarán también conflictos innecesarios, obteniéndose mayor certeza y seguridad jurídicas en las zonas grises donde concurren conjuntamente intereses nacionales y de los vecinos de la ciudad.