

## El nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires\*

Jorge de la Rúa<sup>1</sup>

I. Conflictiva y prolongada ha sido la historia de la ciudad de Buenos Aires que, signada desde sus orígenes para cumplir un rol trascendente en la historia institucional argentina, se vio a la par imposibilitada de organizar sus instituciones y elegir a sus gobernantes<sup>2</sup>.

Es que los reiterados conflictos entre el gobierno central y Buenos Aires, justificaron en 1853 la adopción de un régimen especial de gobierno para esta ciudad, declarada capital de la República por el artículo 3 de la Constitución Nacional, basado en la existencia de un único centro de decisión política, ejercido por el Presidente como jefe inmediato de la capital federal, y el Congreso, como legislatura exclusiva de dicha ciudad.

La Constitución, sin embargo, no dejó de reconocer los derechos históricos del pueblo residente en la ciudad y, apartándose del modelo americano<sup>3</sup>, le reconoció el derecho de

---

\* Publicado en La Ley del 17 noviembre 1994. Agradecemos la colaboración de la profesora Magdalena Álvarez.

<sup>1</sup> Académico de número

<sup>2</sup> La historia, que comienza con la fundación de la ciudad por Juan de Garay, hizo de Buenos Aires la residencia permanente de las autoridades centrales durante el período de la Colonia: la Gobernación de Buenos Aires, en 1617, el Obispado, en 1620; la Audiencia, en 1661; el Virreinato del Río de la Plata, en 1776, tuvieron su sede en la ciudad. La revolución de mayo de 1810 no modificó esta situación y los gobiernos patrios continuaron residiendo en la ciudad, con la excepción, en 1816, del Congreso Nacional instalado en la ciudad de Tucumán y que allí funcionó hasta abril de 1817, oportunidad en que se trasladó a Buenos Aires. El Congreso Constituyente de 1824-1826 sesionó en la ciudad de Buenos Aires y a iniciativa del Presidente Rivadavia, declaró que ésta ciudad y un amplio ejido sería la capital.

Cuando después de Caseros se reunió la Convención Constituyente, sin la presencia de los Convencionales de la provincia de Buenos Aires -transformada en estado soberano- y sancionó la Constitución de 1853, las provincias del interior asumieron el protagonismo de la ciudad, y en el artículo 3, la declararon capital de la República, sin que ello pusiera fin a los conflictos. La provincia de Buenos Aires no quería ser cercenada, y las autoridades nacionales debieron residir en la ciudad de Paraná. Después de Cepeda, Buenos Aires logró imponer a las demás provincias su posición, y la Convención Constituyente de 1860 modificó el controvertido artículo 3. Sin embargo, la cuestión no encontró solución definitiva hasta 1880. Ni siquiera Mitre logró vencer los recelos de la legislatura porteña y, si bien obtuvo que el Congreso de la Nación declare a la ciudad capital, la ley fue rechazada por la Legislatura local que impuso una solución de compromiso que permitía a las autoridades nacionales residir transitoriamente en la ciudad por el término de 5 años.

Pero la situación del gobierno nacional como huésped del gobierno provincial se tornó insostenible, rompiéndose el "statu quo" en 1880, más que por razones jurídicas por otra de índole estrictamente política, cual fue el enfrentamiento de Carlos Tejedor, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, con el Presidente Avellaneda y su candidato a sucederlo, el General Julio A. Roca. Ante el alzamiento de las tropas del gobernador, el Presidente Avellaneda se vio obligado a trasladar la sede del gobierno a Belgrano, donde con un quórum estricto, sancionó la ley de capitalización de la ciudad.

<sup>3</sup> La solución adoptada por el texto constitucional argentino difiere substancialmente de la establecida en el texto constitucional americano que confiere al Poder Legislativo facultades para "la legislación exclusiva sobre el distrito -no mayor de diez millas cuadradas- que por cesión de algún estado y aceptación del Congreso, sea residencia del Gobierno de los Estados Unidos." La ciudad de Washington no existía al momento de la emancipación y fue creada como capital de los EE. UU. en los territorios cedidos por los Estados de Virginia y Maryland.

La diferencia enunciada traduce, como señala Sánchez Viamonte, (Manual de la Constitución, p g. 329), las distintas situaciones institucionales en que se encuentran ambas ciudades capitales, no obstante la forma federal de estado adoptada por ambas Naciones. Los habitantes del llamado "Distrito de Columbia", no participaban originariamente en la conformación de los órganos federales de gobierno. Recién con la vigésima tercer enmienda de la Constitución, en 1961, se les reconoció el derecho a participar en las elecciones presidenciales; en 1970, el Congreso le otorgó al Distrito el derecho de elegir un delegado sin voto para la Cámara de Representantes; y en 1993, la Cámara de Representantes votó una ley por la cual se le asigna un voto al representante del Distrito de Columbia.

participar en la elección del Presidente y Vice de la Nación; de elegir representantes ante la cámara de diputados; e incluso de participar en la conformación del senado en igualdad de condiciones que las provincias, sin considerar un obstáculo el rol federal asignado a este cuerpo.

Dentro de la concepción de la Constitución del 53, el reconocimiento del derecho de los habitantes del distrito federal de participar en la conformación de los órganos federales de gobierno constituía una solución transaccional entre los distintos intereses en juego, que tenía sus antecedentes en la historia<sup>4</sup>, e indicaba que dicha ciudad se encontraba, respecto del gobierno federal, en una situación institucional semejante a la de las provincias. "La capital federal es, políticamente, una provincia que no se da sus propias instituciones locales, sino que se rige por las que le suministra la Constitución Nacional"<sup>5</sup>. Esta particular situación institucional reconocida a Buenos Aires tenía su razón de ser en la importancia que, desde su fundación, fue adquiriendo la ciudad, motivada principalmente por su doble carácter de ciudad-puerto y ciudad-capital, hecho que produjo, por una parte, el crecimiento constante de su número de habitantes, y por la otra, el desarrollo económico de la zona, en detrimento, incluso, del interior.

La reforma de 1860 no modificó sustancialmente esta situación, ya que si bien se eliminó del artículo 3 toda referencia a la ciudad de Buenos Aires, las provincias continuaban señalándola como futura sede de las autoridades federales, hecho que justificaba las prerrogativas referidas en relación a una ciudad que por su protagonismo histórico, así como por su importancia en el concierto nacional, no podía ser privada de su derecho fundamental de participar en la formación del gobierno federal.

II. Mucho se ha discutido en el pasado sobre la viabilidad de un régimen municipal en la ciudad capital; también han sido innumerables las controversias en torno a la posibilidad de devolver a sus habitantes el derecho de elegir a su jefe de gobierno. En los hechos, fue la propia Convención Constituyente de 1853 la que cinco días después de la entrada en vigencia de la ley fundamental, actuando como legislatura ordinaria, estableció una municipalidad para la ciudad de Buenos Aires, y dispuso que la designación de su presidente se efectuara por el Poder Ejecutivo Nacional de una terna propuesta por la municipalidad entre sus miembros, los que -a su vez- eran elegidos por el pueblo a razón de dos por cada una de las once parroquias. Base popular, en consecuencia, establecida por la propia Convención que adoptaba un sistema similar al de muchos países europeos actuales, en el que el alcalde es el presidente del concejo.

---

<sup>4</sup> Al respecto, enseña Linares Quintana (Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, tomo IX, págs. 189 y ss. ), que la representación de la Provincia Federal ante ambas Cámaras del Congreso , reconoce como antecedente directo e inmediato la Constitución de 1826, el que -a su vez- tuvo como precedente el proyecto que Rivadavia presentó al Congreso constituyente, una vez sancionada la ley de nacionalización de la ciudad de Buenos Aires, sobre la representación de la Provincia en el Congreso General, y que mereció la sanción del cuerpo.

Resulta de interés transcribir la opinión del diputado por Buenos Aires en oportunidad de tratarse la referida ley. Señalaba en ese entonces el diputado Castro que "como diputado de Buenos Aires, cuando se sancionó la ley del 4 de marzo (por la que se federalizó la ciudad de Bs. As. bajo el gobierno de Rivadavia) opinó en contrario de dicha ley, y como diputado de Bs. As. estoy en obligación de opinar ahora en favor de dicho artículo, y rechazar, constante y fuertemente todo lo que sea dirigido a disminuir un ápice los esenciales derechos de todo lo que se llamaba Provincia de Bs. As. He dicho los esenciales derechos, porque no considero uno tan esencial como el derecho de elección que tiene la provincia, y lo que hoy es capital de la Nación y el derecho que tiene a ser representada. ....El derecho primitivo está en todos y cada uno de los ciudadanos, ese derecho que ellos nunca han enajenado, que no pueden enajenar especialmente en nuestro gobierno republicano representativo, y que nadie puede quitarle, que es el derecho electoral, único que le queda al pueblo después de puesta en ejercicio su soberanía. Y pregunto yo "80.000 habitantes tienen derechos? Habría jamás consentido Bs. As. que el Congreso segregase su provincia, si entonces se le hubiera dicho que podía suscitarse la duda de que 80.000 ciudadanos existentes en ,l habrían de dejar de ejercer sus propios derechos, y que lejos de ser representados por personas que ellos eligieren se dijese que habían de serlo por representantes de otras provincias?."

<sup>5</sup> Sánchez Viamonte. Manual de Derecho Constitucional, pág. 328.

La legislación posterior olvida el precedente de la ley de 1853 y se atuvo a la letra de los artículos 67 inc. 27 y 86 inc. 3. Nunca más se logró la elección popular del intendente, aunque el Congreso fue más generoso en su cesión de derechos a favor del concejo, tal vez para evitarse las tediosas tareas propias de la legislación municipal. Pero estas autoridades han carecido de entidad y respaldo propio, siendo sometidas a numerosas intervenciones, que llegaron, incluso a disolver el concejo. Es cierto que este organismo, a pesar que en determinadas etapas gozó de prestigio y fue precursor de mejores formas de representación, en muchos períodos de su historia fue motivo de desconfianza y aún de repudio. Tal vez, el propio carácter híbrido de la institución y la carencia de pautas constitucionales precisas determinó que, hasta por su falta de importancia real, se prestara a desviaciones y vicios en general no padecidos por los cuerpos similares existentes en provincias.

Pero el pueblo de la ciudad de Buenos Aires no permaneció pasivo ante estos actos, y a través de sus representantes en el Congreso de la Nación reclamó, desde comienzos de este siglo, que se le reconociera el derecho de elegir no sólo a los miembros del concejo, sino también del propio departamento ejecutivo.

Se sucedieron los proyectos al respecto: en 1909 el diputado conservador Juan A. Argerich propuso completar el texto del artículo 86 inc. 3, expresando que los poderes del Presidente de la Nación se limitan al "régimen de gobierno de la ciudad capital"; en 1917 y 1919, el diputado Carlos F. Melo propuso una nueva redacción para el inciso cuestionado con idéntico sentido; en 1915 los diputados Mario Bravo, Juan B. Justo, Nicolás Repetto y Alfredo L. Palacios, propiciaron la elección popular del concejo deliberante, organismo que, a su vez, debía designar de su seno al intendente; en el mismo año, el diputado Victor Molina propuso la elección popular directa del jefe de gobierno comunal; el proyecto de los diputados Correa, Martínez Zuviría y Alejandro Carrasco, que propiciaba la elección indirecta del intendente por los concejales; el proyecto presentado por los diputados Rabanal, Cattáneo, Balbín, Candiotti, Dellepiane, Illia y Yadarola en 1948 que propiciaba la elección directa, y en el mismo sentido, los proyectos del diputado León Patlis en 1965; del senador por la capital Fernando de la Rúa; y finalmente, del diputado Jorge Reynaldo Vanossi de 1986. El análisis efectuado no estaría completo, si no recordáramos también que esta cuestión fue planteada asimismo en el ámbito de la Convención Constituyente de 1957, en donde el despacho de la mayoría propuso incorporar al artículo 5 de la Constitución un agregado que estableciera: "La capital federal tendrá igualmente un régimen autonómico elegido por el pueblo."

III. La declaración de la necesidad de la reforma efectuada por ley 24.309 permitió a la Convención Constituyente reunida en Santa Fe en el curso del corriente año, remover el principal obstáculo que conspiraba contra el reconocimiento de los derechos del pueblo de la ciudad de Buenos Aires. Pero, también, la ley declarativa habilitó un avance mayor que los precedentes, al autorizar al constituyente a instaurar un régimen de autonomía para la ciudad, que la coloca en una situación institucional similar a la que ostentan las provincias argentinas.

En este marco, la reforma de 1994 no pretendió sino hacer justicia con una ciudad en la que vive la décima parte de la población del país (más de tres millones) y transitan diariamente más de siete millones de personas. Y que, conforme al Censo económico de 1985, participa en 22% del P.B.I. Nacional; que posee más de 16.000 establecimientos industriales instalados y más de 120.000 comercios que emplean, en su conjunto, a más de 800.000 personas.

Como puede advertirse en estos datos, la dimensión, importancia y riqueza de la ciudad de Buenos Aires, la excluyen, por una parte, del concepto clásico de municipio, y las características exclusivamente urbanas que presenta, por la otra, la diferencian, desde una perspectiva fáctica, del concepto tradicional de provincia, y hacen de ella una verdadera "ciudad-estado", que merece un tratamiento especial en el texto constitucional.

El status que se confiere a la ciudad de Buenos Aires se funda, así, no en su condición de capital de la república, condición que podría dejar de tener en un futuro, sino en la necesidad de brindarle los instrumentos adecuados que, fundados en el concepto clásico de autonomía, le permitan satisfacer los peculiares requerimientos de una megalópolis, requerimientos que continúan existiendo aun cuando la ciudad deje de ser la capital.

En este contexto, la autonomía reconocida a Buenos Aires significa asignar a la "ciudad-estado" facultades de auto-organización (derecho a dotarse a sí misma de un estatuto a su elección) y de auto-gestión (poder de gobernarse libremente dentro de su estatuto), y debe ser analizada no sólo a la luz de lo dispuesto por la norma específica que se regula la materia (art. 129), sino también de las restantes disposiciones modificadas por la Convención que contribuyen a equiparar a la ciudad de Buenos Aires con los restantes estados que integran la federación. En especial, por aquéllas que derogan el inciso 3º del artículo 86 (99 en la nueva numeración); limitan las atribuciones conferidas por el inciso 30º del artículo 75 al Congreso de la Nación al sólo efecto de asegurar los intereses del estado federal mientras la ciudad continúe siendo la capital; que excluyen expresamente la aplicación del régimen de designación y remoción previsto en los artículos 99 inc. 4º, 114 y 115, a los magistrados que ejerzan la jurisdicción ordinaria en la ciudad; que confieren a los órganos federales de gobierno la atribución de intervenir la ciudad-estado (75, inc. 31º y 99, inc. 20º); y que reconocen a la nueva unidad política el derecho de participar en la formación de la cámara de senadores y diputados (arts. 44, 45 y 54) en igualdad de condiciones que los restantes integrantes del estado federal.

La solución propuesta se articula así en la forma federal de estado adoptada por el artículo 1 de la Constitución Nacional que, como bien ha señalado la doctrina, importa reconocer la coexistencia de una pluralidad de órdenes superpuestas -federal y local- que implican, a la vez, en la materia a regular y en el sujeto afectado -el ciudadano- una pluripertenencia sin colisiones ni vacíos.

En este marco, el principio de coordinación entre los ordenamientos jurídicos de los distintos niveles estatales que integran la federación, resulta posible a través del mecanismo jurídico-político de distribución de competencias, que permite articular el funcionamiento de la compleja estructura del estado federal, atribuyendo, en forma automática y por aplicación de la propia constitución, a uno u otro nivel estadual una determinada materia. Este ha sido el criterio rector en nuestra federación que ha hecho posible conciliar la pluralidad de estados miembros con la unidad del estado federal; y éste debe ser también el criterio con relación a la ciudad de Buenos Aires, pues no se trata -como ya hemos señalado- de elegir la mejor forma de organización o el régimen de gobierno que mejor se adapte a la ciudad capital, sino de adoptar un régimen permanente aplicable a la nueva unidad política.

Teniendo presente lo expuesto, y a fin de determinar el alcance de las competencias asignadas por la Constitución Nacional a la ciudad de Buenos Aires, resulta oportuno recordar que si bien la ley declarativa de la necesidad de la reforma habilitó expresamente la materia en análisis, circunscribió de tal forma los artículos a revisar que omitió habilitar numerosas disposiciones que deberían haber sido revisadas por la Convención Constituyente con el objeto de instrumentar la reforma propuesta, obligando a establecer sólo grandes lineamientos, que deben ser analizados por el intérprete a la luz de las circunstancias históricas en las que fueron sancionados y de la técnica legislativa utilizada<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> La ley 24.309 no habilitó, por ejemplo, el tratamiento de las disposiciones establecidas en la llamada "parte dogmática" de la Constitución, hecho que no nos impide, no obstante, concluir en la necesaria aplicación de los condicionamientos impuestos por el artículo 5 de la Constitución Nacional al nuevo Estatuto Organizativo que deber dictarse la ciudad-estado; que las causales y las formas por las que procede la intervención federal prevista en los artículos 75 inc. 31 y 99 inc. 20, son las mismas a las que se refiere el artículo 6; que, en igual sentido, los actos públicos y procedimientos judiciales de la ciudad de Buenos Aires gozan de entera fe en las provincias (art. 7), y sus

Estos lineamientos incorporados por la reforma de 1994, se integran dentro del sistema general de Constitución y deben ser interpretados sobre la base de la forma federal de estado adoptada por la Ley Fundamental, en la que cada una de las unidades políticas que integran el todo soberano, se encuentran en igualdad de condiciones con todas las demás. Esta igualdad, que constituye la base del sistema, es la que nos permite concluir que la autonomía de la ciudad de Buenos Aires se encuentra sujeta a los mismos condicionamientos a los que se ven sometidas las autonomías provinciales pero que, en igual medida, la primera tiene la misma extensión que la reconocida a la segunda. La ubicación del nuevo texto, en el título de los gobiernos de provincia, es una clara indicación del constituyente.

En el contexto señalado, resulta aplicable en materia de distribución de competencias el criterio rector establecido en el artículo 121 de la Constitución Nacional, correspondiendo a la nueva unidad política que se crea, todos los poderes no delegados por la Constitución al gobierno federal. En efecto, si bien la ciudad de Buenos Aires, como unidad política autónoma, no puede considerarse anterior a la conformación del estado federal, se encuentra, en relación al mismo, en una situación similar a la de las provincias creadas por el Congreso por aplicación del antiguo artículo 67, inciso 14º, de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 15º, en la nueva numeración), las que han sido erigidas en igualdad de status con las catorce provincias preexistentes.

A modo de ejemplo y sin intentar agotar la enumeración, dado el carácter indefinido de las atribuciones conservadas por los estados miembros, en el marco de sus competencias le corresponder a la ciudad de Buenos Aires: dictar un estatuto organizativo de sus instituciones, bajo el sistema representativo-republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria (arts. 5, 122, 123 y 129); elegir en forma directa a su jefe de gobierno, así como a los legisladores y demás funcionarios locales, sin intervención del gobierno federal (arts. 122 y 129); legislar en todas aquellas materias no delegadas por las provincias en el gobierno federal (arts. 75, 121, 129); asegurar la administración de justicia, ejerciendo las facultades jurisdiccionales no atribuidas por los artículos 116 y 117 al gobierno federal (arts. 5, 75, inc. 12º, 121 y 129 y disposición transitoria respectiva); ejercer el poder de policía, así como los poderes fiscales conservados, en igualdad de condiciones que los restantes estados autónomos que conforman la federación (arts. 75 y 121); celebrar tratados parciales con las provincias, en la forma y con los límites establecidos en el artículo 125; ejercer las competencias concurrentes establecidas por los artículos 75, inc. 18º, y 125.

Para terminar, resulta necesario destacar cual será el rol que, en un futuro, desempeñará el Congreso en relación a la ciudad de Buenos Aires toda vez que, si bien se mantiene el inciso 30º del artículo 75, resulta limitado por la disposición transitoria décimoquinta, al acotar la atribución de este órgano del gobierno federal a dictar la ley que garantice los intereses del estado nacional mientras la ciudad continúe siendo la capital de la Nación, y convocar a los habitantes de la ciudad para que elijan a los representantes que tendrán a su cargo la sanción del nuevo Estatuto Organizativo. En el marco de los trabajos realizados en Santa Fe sobre el denominado núcleo de coincidencias básicas, en el que participáramos, fué expreso el rechazo de modificar la cláusula en un sentido que facultara al Congreso a determinar las competencias de esta ciudad-estado. La ley no podrá, en consecuencia, bajo el pretexto de garantizar los intereses del estado federal, limitar la autonomía de la ciudad ni modificar el reparto de competencias

---

ciudadanos, gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título en las demás (art. 8); que la Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten y los tratados con las potencias extranjeras son ley suprema de la Nación, y las autoridades de la ciudad de Buenos Aires están obligadas a conformarse a ellas (art. 31).

establecido por el propio texto constitucional, debiendo circunscribirse a aquellas cuestiones que por la materia federal, el lugar o las personas involucradas, deban ser necesariamente reguladas. En suma, es una regulación de relaciones en principio semejante a la que existe entre los estados provinciales y la Nación, pero sus particularidades resultan de la calidad de capital de la república que la ciudad de Buenos Aires conserva. cuestión distinta es la ponderación de la gradualidad en la transferencia de recursos operativos y funcionales entre Nación y ciudad de Buenos Aires, que requerir una especial integración conceptual entre el Congreso de la Nación y el gobierno autónomo de la ciudad.