

PRÓLOGO

La doble condición de puerto y de Capital Federal convirtió tempranamente a la Ciudad de Buenos Aires en una referencia insoslayable de nuestra historia.

El carácter portuario le dio a Buenos Aires una dimensión cosmopolita (pues no sólo mercaderías bajaban de los barcos, sino también ideas), circunstancia que no le impidió construir una identidad diferenciada basada en personajes, lugares, espectáculos deportivos, expresiones culturales y símbolos urbanos propios. El carácter de Capital Federal le trajo beneficios y perjuicios, conforme se mirara a la urbe desde una perspectiva funcional (medida en términos de servicios y comodidades) o política (medida en términos participativos de sus vecinos), respectivamente.

Pensar la Ciudad de Buenos Aires sólo como capital de la República, como si fuera un territorio enteramente federalizado, fue una *desviación argentina* que dificultó la convivencia entre lo nacional y lo local. La *federalización* de la Ciudad, producto de desconfianzas y mezquindades políticas acumuladas en el tiempo, se edificó sobre la base de la expropiación de las legítimas aspiraciones políticas de los vecinos del territorio, que asistieron durante décadas al contrasentido de no poder elegir a su autoridad ejecutiva local (designada por un Presidente normalmente provinciano), mientras cualquier ciudad o aldea del interior, por pequeña que fuera, podía hacerlo libremente.

Por ello, hasta la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires era vista por el resto del país como un centro acaparador de riquezas económicas y decisiones políticas, causante de gran parte de los males nacionales. Y desde la perspectiva porteña, como una *ciudad grande* (por su tamaño) a la que el resto del país le impedía ser una *gran ciudad* en términos políticos e institucionales, es decir una ciudad con la suficiente autonomía para dictar su propia Constitución y elegir libremente a sus autoridades.

La Convención Reformadora de 1994 comenzó a poner las cosas en su lugar y el Estatuto de la Ciudad dictado en consecuencia continuó el camino.

LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE 1994

A partir de la reforma de 1994, la Ciudad de Buenos Aires reviste el estatus de *ciudad constitucional federada*. Se trata de una posición jurídica no asimilable con la de los municipios de provincia ni con la de las provincias.

Al decir que esta categoría no es asimilable a las anteriores queremos decir que se trata de una categoría *nueva* para nuestro sistema constitucional y que no debe compararse con las categorías tradicionales (v. gr.: provincias, municipios de provincia). Dicho de otro modo: la *ciudad constitucional federada* no es *igual, más, menos*, ni está *en medio* de las categorías tradicionales.

Las palabras *ciudad, constitucional* y *federada* describen –en conjunto– el actual estatus de la Ciudad de Buenos Aires.

Buenos Aires es *ciudad* por sus características demográficas (se trata en realidad de una metrópolis que debe recrear su armonía entre *hombre y medio*, su escala vecinal) y por su trayectoria histórica (se trata de una ciudad fundante de nuestra independencia y de nuestra nacionalidad).

Buenos Aires es *ciudad constitucional* porque es la única designada por su nombre en la Constitución (el resto de las ciudades argentinas son aludidas al hablar genéricamente de los municipios provinciales) y esta mención específica no es casual ni circunstancial. Tal jerarquización viene acompañada por la definición de un esquema organizativo ciudadano que se construye desde el poder constituyente nacional y el poder constituyente local, sin intermediarios. Ninguna otra ciudad argentina es ciudad constitucional explícita como Buenos Aires, porque ninguna otra ciudad argentina tiene un esquema organizativo construido directamente entre los poderes constituyentes nacional y local. Todas las ciudades argentinas –a excepción de Buenos Aires– deben enmarcar el ejercicio de su poder constituyente local –cuando les es reconocido– dentro de los preceptos de intermediación fijados por el Derecho Constitucional Provincial (artículo 123 de la CN), y este –a su vez– debe enmarcarse dentro de la preceptiva constitucional federal (artículo 5).

Buenos Aires es *ciudad constitucional federada* porque integra *directamente* el sistema federativo argentino, junto con el Gobierno Federal y las provincias (artículos 54 y 75, incs. 2 y 31), a los que deben agregarse

—desde el punto de vista de la descentralización político-territorial— los municipios (artículo 5) en las condiciones del Derecho Constitucional Provincial (artículo 123) y —eventualmente— las regiones, en las condiciones del Derecho Público interprovincial (artículo 124).

LA CAPITALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

¿Cuál es el alcance de las restricciones impuestas a la Ciudad de Buenos Aires en tanto Capital Federal? ¿Cómo se compatibiliza tal federalización, dispuesta por el artículo 3 de la Constitución Nacional y por la cláusula del artículo, 129 que reconoce a la Ciudad un gobierno autónomo “con facultades propias de legislación y jurisdicción” y con un Jefe de Gobierno elegido directamente por sus vecinos?

La reforma de 1994 permite extraer las siguientes conclusiones:

1. La federalización no involucra a “todo el territorio” y no rige “para todas las actividades”, puesto que “el territorio” mantiene una representación política propia (tres senadores al Congreso de la Nación) y posee un fuerte grado de autodeterminación (gobierno propio, facultades propias, autarquía) desconocido antes de la reforma, en la medida en que el esquema de la Constitución originaria (1853/60) consideraba al Presidente de la Nación “jefe inmediato y local” de la Capital (ex artículo 86, inciso 3) y el Congreso ejercía una legislación exclusiva en “todo” su territorio (ex artículo 67, inciso 27).
2. La determinación de los intereses nacionales (derivados del carácter de Capital de la República que actualmente posee Buenos Aires) surge de una ley especial del Congreso, dictada en cumplimiento de un mandato constitucional.
3. El desborde del lindero entre lo nacional y lo local en la Ciudad de Buenos Aires puede demandarse, por parte de quien se sienta “invadido”, por medio de las acciones judiciales correspondientes. Asimismo, el Gobierno federal podría intervenir la ciudad fundado en esta causa (artículo 75, inciso 31).

La Ciudad de Buenos Aires no es una *sucursal* del Gobierno Nacional con fines indeterminados. “Sólo y en la medida” de la “necesidad federal” (delimitada por la ley de garantía, explicitada por el Congreso

en función de lo previsto por el artículo 75, inciso 30, y vivificada por la sana práctica de gobierno) deben entenderse retraídas las competencias de la ciudad constitucional.

Sin descuidar los importantísimos intereses de la Nación en el tema (es decir, la *capitalidad* de la ciudad constitucional), el constituyente de 1994 ha definido el estatus jurídico pensando primero en Buenos Aires como ciudad y luego en Buenos Aires como Capital Federal. Por ello el trazo grueso del régimen local y el reconocimiento de su poder constituyente está esbozado en una cláusula constitucional permanente (artículo 129), derivando a una norma de jerarquía infra-constitucional (Ley del Congreso) la garantía de los intereses de la Capital.

Más aún: la *capitalidad* de la Ciudad de Buenos Aires podría modificarse por una norma infraconstitucional (Ley del Congreso, según el artículo 3 de la Constitución Nacional) con mayoría no agravada, pero su estatus jurídico y el trazo grueso de su régimen político no podría alterarse sin reforma constitucional.

EL ESTATUTO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES [CABA]

El camino indicado por la reforma constitucional de 1994 prosiguió con la sanción del Estatuto de la Ciudad el 1º de octubre de 1996.

Se trata de una norma moderna que:

- Evita reiteraciones innecesarias (como la transcripción de los derechos constitucionales que los porteños tienen por ser “habitantes de la Nación Argentina”, conforme al artículo 14 y cc. de la CN);
- Incorpora derechos específicos de participación ciudadana como la “iniciativa legislativa popular”, la “revocatoria popular”, el “referéndum vinculante y obligatorio”, la “consulta popular no vinculante” y la “audiencia pública”;
- Diseña políticas especiales que constituyen objetivos permanentes para la acción de gobierno y abarcan:
 - distintas facetas de la promoción humana (salud, educación, ambiente, vivienda, cultura, deporte, consumo, tra-

- bajo y seguridad social) poniendo énfasis en los sectores más desprotegidos;
- directrices sobre la administración, la economía y la responsabilidad jurídica en el marco de la acción de gobierno (economía, finanzas, presupuesto, función pública); y
 - orientaciones sobre comunicación, ciencia y tecnología y turismo;
- Organiza un sistema de gobierno tripartito:
 - con un Poder Legislativo unicameral, al que se le establece un sistema de vinculación entre la relevancia de los proyectos y la forma en que habrán de ser considerados y votados (a mayor importancia de los temas, mayor exigencia de participación y/o consenso);
 - con un Poder Ejecutivo (Jefe de Gobierno) unipersonal, elegido directamente por los vecinos;
 - con un Poder Judicial (y no meramente contravencional) de tres instancias;
 - Establece un Ministerio Público con características similares al diseñado en el ámbito nacional;
 - Estructura un sistema de control (interno y externo) en materia hacendal y de legalidad, y otro de carácter único en materia de servicios públicos;
 - Prevé una forma de gestión descentralizada que procura atender los problemas barriales en la esfera decisional propia de los vecinos más cercanos, sin perder por ello la percepción global de las cuestiones comunes a toda la ciudad.

EL PRESENTE LIBRO

El instrumento constitucional de la CABA, destinado a resolver los asuntos propios por medio de la decisión democrática de los vecinos, consolidar la teoría de la divisibilidad funcional e intermediación (en detrimento de la uniformidad y la intermediación) y asumir con responsabilidad la relación futura entre las autoridades nacionales y las locales basada en la madurez cívica y en la confianza recíproca, merecía un análisis jurídico pormenorizado, exhaustivo y razonable.

La obra que tenemos el honor de prologar cumple con creces esos objetivos.

La exhaustividad se manifiesta palmaria, pues todos los temas abarcados por el Estatuto caen bajo la mirada de los autores y son encarados con el rigor propio de la especificidad temática, sin perder de vista el contexto jurídico y político propio de una comunidad que integra un régimen federal concebido e interpretado como un sistema integrado por componentes insustituibles.

La razonabilidad corre por cuenta de la jerarquía intelectual de los autores, algunos funcionarios, otros magistrados, otros profesionales liberales, pero todos dotados de una probada experiencia académica y reconocida especialización en las materias que abordan.

La oportunidad de esta obra es otro de sus méritos, un mérito compartido entre sus autores y la editorial que la difunde. Han pasado veinte años desde la sanción del Estatuto y se han apaciguado, al menos en parte, algunos de los acalorados debates iniciales. Es tiempo de balance y de prospectiva, de mirar lo que se ha hecho (y cómo se ha hecho) y lo que queda por hacer.

Lo que queda por hacer es mucho. La mencionada intención del constituyente de considerar a la CABA predominantemente como ciudad autónoma y eventualmente como Capital Federal apenas si ha empezado a concretarse en estos veinte años. Las transferencias previstas se han desplegado en cámara lenta, desafiando –en ocasiones– el texto constitucional nacional. La concreción de una autonomía local fuerte, que fortalezca asimismo al federalismo argentino (pues no se conoce un federalismo fuerte con sujetos federales débiles) requiere de decisión política, astucia, paciencia y tenacidad.

Pero el esfuerzo no debe ser sólo político, también debe ser académico. Iluminar el camino, despejar dudas, resolver controversias, disolver fanatismos es también una tarea docente.

El libro que prologamos será sin duda un faro que disipe la neblina de la ignorancia y la necesidad; un hito plantado a veinte años de iniciado el camino, que recuerde el sentido de la marcha e impida volver atrás.

Dr. Horacio Rosatti