

# ESTADO, DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN GOBIERNOS LOCALES

## LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: MUNICIPIO Y PROVINCIA

por Héctor Pérez Bourbon

### Introducción

La reforma constitucional de 1994 otorgó a la Ciudad de Buenos Aires un status inédito en la historia institucional argentina, el de ciudad autónoma, atribuyéndole facultades propias de legislación y jurisdicción.

Por tal motivo, se dictó, en 1997, el Estatuto Organizativo de la Ciudad, al que se lo denominó Constitución, que regula y organiza su régimen de gobierno.

Sin embargo, los estatuyentes (o constituyentes) porteños de 1997, fusionaron en un único estamento de gobierno el régimen provincial con el régimen municipal. Es así que la ciudad Capital es la única que tiene una Legislatura que es a la vez Concejo Deliberante y un Gobernador que es a la vez Intendente.

En esta ponencia se analiza esta situación atípica, con las complicaciones que ello acarrea desde el punto de vista jurídico, desde el punto de vista político y desde el punto de vista práctico.

Asimismo, se propone una solución al problema a partir de la Ley de Comunas.

### Análisis jurídico del problema

Desde el punto de vista jurídico la situación institucional de la Ciudad de Buenos Aires adquiere ribetes que no dudamos en calificar de inconstitucionales.

En efecto, la Constitución Nacional, en su artículo 5º, establece que:

*“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”* (subrayado nuestro).

Esta disposición se ve reiterada en el artículo 123 (Segunda Parte, Título segundo, Gobiernos de Provincia) donde expresa que:

*“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”* (subrayado nuestro).

Sabemos que existe, entre los estudiosos y doctrinarios, disparidad de criterios en lo referente a si la Ciudad de Buenos Aires es o no una provincia, en el estricto sentido de la palabra.

Por ese motivo, seguramente, no faltará quien aduzca que esas disposiciones constitucionales no son aplicables al caso de la Ciudad de Buenos Aires por cuanto ésta, si bien es una ciudad autónoma, no inviste realmente la categoría de “provincia”.

Si ello fuere así, tampoco podría aplicársele la prohibición de acuñar moneda que establece el artículo 126 ni la de hacer la guerra a otra provincia que establece el artículo 127.

Entendemos que las disposiciones constitucionales no pueden analizarse en forma aislada, sino en el contexto general que marca la obra íntegra.

En tal sentido, no puede soslayarse lo prescripto en el artículo 75, inciso 30, cuando señala que es facultad del Congreso Nacional:

*“Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.”* (subrayado nuestro).

En este artículo, en el que se menciona específicamente a la ciudad capital, se habla de autoridades provinciales y municipales, distinguiendo claramente unas de las otras.

Pretender que la Ciudad de Buenos Aires, Capital de la Nación, está exenta de cumplir con la norma general de la Constitución Nacional que obliga a las provincias a establecer un régimen municipal de gobierno distinto y separado del régimen provincial, creemos que es una interpretación sumamente forzada del texto constitucional.

No puede olvidarse tampoco que ya en el texto constitucional de 1853 se hablaba del “Presidente de la Municipalidad” de la Capital (artículo 78). Es decir, a la par de que se adjudicaba al Congreso la facultad de “ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Confederación” (artículo 64, inciso 27) y se atribuía al Presidente de la Nación el carácter de “Jefe inmediato y local de la Capital de la Confederación” (artículo 83, inciso 3), se reconocía la necesidad de la existencia de un régimen municipal distinto de ambos poderes.<sup>1</sup>

No surge en absoluto del texto reformado en 1994 que haya sido la voluntad del constituyente que el hecho de atribuirle a la ciudad la facultad de legislación y de elegir a sus autoridades llevara implícito la desaparición de la existencia del régimen municipal preexistente.

En definitiva, y reiterando lo dicho más arriba, esta fusión que presenta la Ciudad de Buenos Aires entre ambos estamentos de gobierno es, a nuestro entender, inconstitucional.

## **Análisis político del problema**

Entendiendo a la política, según la clásica definición, como “el arte y la ciencia de gobernar un estado”, vemos que también, y más allá de los cuestionamientos de tipo constitucional que puedan hacerse, el haber unificado ambos niveles gubernativos presenta también problemas de tipo político o sea, precisamente, de gobierno.

En efecto, la concepción que tiene y debe tener el gobernante en relación con su tarea, es y debe ser diferente según el ámbito a que corresponda su accionar como tal.

El gobierno municipal debe ocuparse de lo circunstancial, de lo particular, de lo cotidiano. Los baches de las calles se eliminan de a uno, los semáforos descompuestos se arreglan de a uno, los árboles se podan de a uno. Es, en ese sentido, un nivel de

---

<sup>1</sup> La reforma de 1860 mantuvo exactamente estos textos, con la única salvedad de reemplazar “Confederación” por “Nación”. Por razones de reenumeración integral del articulado de la Constitución, los artículos citados pasaron a ser, respectivamente, artículo 81, artículo 67, inciso 27, y artículo 86, inciso 3.

gobierno marcadamente operativo, en el que el diseño de políticas globales tiene mucho menos importancia que el hecho de conseguir que lo que debe funcionar bien, funcione bien. No queremos decir con esto que el gobierno municipal no requiera de una planificación adecuada, sino simplemente que el grueso de la tarea está más en la ejecución y el control de la ejecución que en la planificación.

Por el contrario, el gobierno provincial –y más aún el nacional- debe tener una percepción más generalista de los problemas, sabiendo que la solución para un determinado sector social muy frecuentemente significa un perjuicio para otro sector. Por ese motivo, este nivel gubernamental requiere más de diseños ajustados de políticas públicas que de gestión operativa.

No es fácil, en consecuencia, que una misma persona, al mismo tiempo, sobre problemas relativamente similares, pueda tener estas dos visiones casi diríamos contrapuestas.

Esta dicotomía puede apreciarse a diario en la Legislatura porteña. Basta ver los proyectos, los despachos de comisión o las decisiones que toma la Cámara, para notar que tanto los legisladores como el cuerpo en su conjunto, se encuentran permanentemente en una oscilación pendular entre lo general y lo circunstancial.

La tarea del legislador, compleja por su misma naturaleza, se ve aún más obstaculizada.<sup>2</sup>

En el Poder Ejecutivo la situación es relativamente semejante.

Consideramos entonces que también la acción de gobierno, se ve dificultada por causa de la fusión del nivel municipal con el provincial.

### **Análisis práctico del problema**

Cabe mencionar también otro tipo de inconveniente, más de tipo práctico, aunque con ingredientes jurídicos y políticos.

Al dictarse la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se estableció, en el artículo 80, inciso 1, que la Legislatura de la Ciudad “Dicta leyes, resoluciones y declaraciones [...]”. Coherentemente con ello, el Reglamento de la Legislatura admite sólo estos tres tipos de proyectos.<sup>3</sup>

Más allá de que entendemos que no es conveniente que las constituciones avancen hasta tal grado de detalle en punto a la regulación de los órganos de gobierno y, particularmente, del Legislativo, lo cierto es que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires este “corset” produce serias dificultades que se traducen, a la postre, en desprolijidades legislativas.

---

<sup>2</sup> Un análisis organizacional de los cuerpos legislativos y de las múltiples estaciones de trabajo que tiene un legislador, puede verse en el capítulo de nuestra autoría, “La estructura de la Cámara de Diputados”, que integra la obra “Práctica Parlamentaria”, de B. Grosso, M. A. Svetaz, J. Estrada, H. Pérez Bourbon y F. P. Ubertone. Ed. de la H. Cámara de Diputados de la Nación, 1999, p. 31 y ss.

<sup>3</sup> Reglamento de la Legislatura.

*“ARTICULO 176º: Tipos de proyectos. Todo asunto que promueva un Diputado o una Diputada, el Jefe/a o ViceJefe/a de Gobierno, el Defensor o la Defensora del Pueblo, las Comunas, el Consejo de Planeamiento Estratégico, el Consejo Económico y Social, o por iniciativa popular, debe ser presentado en forma de proyecto.*

*Exceptúanse las cuestiones de orden, las indicaciones verbales y las mociones de sustitución, supresión, adición y corrección, que formulen los Diputados y las Diputadas en sesión de la Legislatura.*

*Los proyectos pueden ser:*

- a) de ley;*
- b) de resolución;*
- c) de declaración.”*

En efecto, en su situación anterior la ciudad se regía por las siguientes normas:

- a) Leyes del Congreso Nacional como legislatura local.
- b) Decretos del Presidente de la Nación como autoridad local.
- c) Ordenanzas del Concejo Deliberante en cuestiones municipales.
- d) Decretos del Intendente Municipal en temas de su competencia.

Es decir, las normas correspondientes a lo que en las demás provincias era competencia del Legislativo o del Ejecutivo provinciales eran, en la ciudad, dictadas por el Legislativo y el Ejecutivo nacionales. Las normas atinentes al régimen municipal, eran dictadas por el Concejo Deliberante y el Intendente.

Al adjudicarse a los actuales órganos de gobierno tanto las funciones provinciales cuanto las municipales, debió haberse previsto que, al menos, deberían dictarse normas de diferente nivel, según fuera uno o el otro el nivel gubernativo al que la norma se refiere. No fue así sin embargo; ya hemos visto que la Constitución encorseta a la Legislatura facultándola a dictar sólo “leyes, resoluciones y declaraciones”.

Habida cuenta de que tanto las resoluciones como las declaraciones son decisiones de la Cámara que tienen una muy escasa relación con la sociedad, con los gobernados, la Legislatura para dictar normas de carácter general destinadas a la ciudadanía sólo dispone de un tipo de normativa: la ley.

Por ese motivo entonces, se dictan leyes que hacen a la organización del gobierno, como, por ejemplo, la Ley que regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura, otras que modifican o reemplazan a leyes nacionales (dictadas en su momento como legislatura local) como por ejemplo la Ley que regula la profesión de escribano, y otras que modifican o reemplazan ordenanzas municipales, estableciendo el cambio de mano de una calle, o la prohibición de estacionar en una determinada cuadra.

Entendemos que, ya que no se previó un régimen municipal diferente del provincial, por lo menos debió haberse previsto que estos órganos duales de gobierno deberían tener también una función legislativa dual: la legislatura debería poder dictar leyes, para lo que en las demás provincias son leyes, y ordenanzas para lo que en los demás municipios son ordenanzas. Esto no se tuvo en cuenta o, al menos, no se hizo.

La situación real actual se torna, como dijimos, bastante desprolija.

### **Una solución posible: las comunas**

En lo que hace a la organización general de las autoridades de la ciudad, la Constitución porteña incorpora, en el Título Sexto, un nuevo órgano de gobierno: las comunas.<sup>4</sup>

Transcribimos a continuación dicho Título Sexto.

#### **TÍTULO SEXTO - COMUNAS**

**ARTÍCULO 127.-** *Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece*

---

<sup>4</sup> El libro segundo de la Constitución, Gobierno de la Ciudad, tiene siete Títulos: el Primero es Reforma Constitucional; el Segundo, es Derechos Políticos y Participación Ciudadana; el Tercero, Poder Legislativo; el Cuarto, Poder Ejecutivo; el Quinto, Poder Judicial; el Sexto, Comunas y el Séptimo, Órganos de Control. Es decir, al menos desde el punto de vista de la estructura del articulado, la Constitución coloca a las Comunas en el mismo nivel que el resto de los Poderes.

*unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales.*

**ARTÍCULO 128.-** *Las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ninguna decisión u obra local puede contradecir el interés general de la Ciudad.*

*Son de su competencia exclusiva :*

- 1. El mantenimiento de las vías secundarias y de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto.*
- 2. La elaboración de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, así como su ejecución. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.*
- 3. La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.*
- 4. La administración de su patrimonio, de conformidad con la presente Constitución y las leyes.*

*Ejercen en forma concurrente las siguientes competencias:*

- 1. La fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, que les asigne la ley.*
- 2. La decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine.*
- 3. La evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas.*
- 4. La participación en la planificación y el control de los servicios.*
- 5. La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.*
- 6. La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, con participación de equipos multidisciplinarios.*

**ARTÍCULO 129.-** *La ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna.*

*Debe ser un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen. La ley establecerá los criterios de asignación en función de indicadores objetivos de reparto, basados en pautas funcionales y de equidad, en el marco de principios de redistribución y compensación de diferencias estructurales.*

**ARTÍCULO 130.-** *Cada Comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada Comuna a esos fines un distrito único. La Junta Comunal es presidida y legalmente representada por el primer integrante de la lista que obtenga mayor número de votos en la Comuna.*

*Las listas deben adecuarse a lo que determine la ley electoral y de partidos políticos.*

**ARTÍCULO 131.-** *Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la*

*gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.*

Más allá de la deficiente técnica legislativa utilizada, a nuestro entender, no surge claramente del articulado qué cosa son la comunas.<sup>5</sup>

Si se las piensa como una delegación del Legislativo, tropezamos con el artículo 84 que establece que “La Legislatura no puede delegar sus atribuciones.”.

Si quiere vérselas como una delegación del Ejecutivo, advertimos que se intercala, en una estructura jerárquica y lineal, un cuerpo colegiado, lo que es casi una garantía de entorpecimiento de la gestión.

Creemos que, más allá de las diferencias ideológicas que pueda haber, este es uno de los principales motivos por los que no ha podido sancionarse hasta la fecha la Ley de Comunas: porque no se sabe qué son.

En nuestra persistente vocación de tratar siempre de obtener algo bueno, aun de las cosas de las que podría pensarse que no lo son, es que consideramos que debería aprovecharse esta circunstancia para solucionar ambos problemas aquí narrados: la fusión provincia-municipio, por un lado y la indeterminación sobre qué son las comunas, por el otro.

En efecto, si se dejara para los actuales órganos de gobierno la responsabilidad de conducir los destinos de Buenos Aires Ciudad-provincia y se atribuyera a las Comunas la responsabilidad de administrar los distintos sectores de Buenos Aires Ciudad-municipio, podría obtenerse un esquema razonable de organización de nuestra Ciudad.

## **Conclusión**

Como resumen de todo lo dicho, entendemos que debería propiciarse un debate amplio y claro del problema, lo que podría desembocar, finalmente en una reforma de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires con el objeto de adecuar este instituto de las comunas a la necesidad de cumplir con el mandato de la Constitución Nacional de distinguir lo provincial de lo municipal.

Sabemos que la estructuración concreta del sistema de comunas no es, en absoluto, una cuestión sencilla de resolver. Tiene, al menos, dos temas de singulares características:

Por una parte, los límites de las comunas. Todos sabemos que las fronteras jurisdiccionales y administrativas funcionan bien en las zonas desérticas pero no es tan sencillo establecerlas en las zonas pobladas. Las líneas de puntos que marcan el fin de una jurisdicción y el comienzo de otra podrán funcionar para determinadas atribuciones del Estado pero resultan irrelevantes en la vida cotidiana de los habitantes de esa zona.

Ejemplos de ello tenemos unos cuantos en el país; basta ver lo que sucede, por ejemplo, entre Viedma y Carmen de Patagones o entre Neuquén y Cipolletti, que son núcleos urbanos que conforman, en rigor, una única ciudad aun cuando la frontera del río señale que pertenecen a distintas provincias. Más aún, entre Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay) se da una situación bastante semejante a pesar del ancho y majestuoso Paraná.

---

<sup>5</sup> En relación con la Técnica Legislativa, nótese, por ejemplo, que se atribuye a las comunas, como competencia exclusiva, la iniciativa legislativa (artículo 128, punto 3 del primer agrupamiento. El subrayado es nuestro). Si eso fuera así, se les estaría negando a los legisladores la facultad de presentar proyectos de ley.

En nuestra Ciudad no existen más que unos pocos límites reales entre las diferentes zonas, particularmente las vías del tren que, en algunos casos dividen efectivamente dos sectores. Cualquier límite entre comunas que quiera establecerse a lo largo de una calle o de una avenida será siempre artificial y ajeno a lo que la gente de esa zona realmente siente y vive.<sup>6</sup>

El otro gran tema es cómo buscar el equilibrio entre el tamaño de los distritos a determinar, para lograr una división territorial que pueda ser realmente participativa, y la cantidad de estos distritos que conlleva, necesariamente, una cantidad exactamente igual de juntas comunales.

En nuestra opinión ninguna comunidad de más de 15.000, 20.000 o, a lo sumo 30.000 habitantes es verdaderamente participativa. Pero dividir a la Ciudad de Buenos Aires en comunas de esas dimensiones, significa crear entre 100 y 200 comunas; si, como quiere la Constitución, las Juntas Comunales se componen de siete miembros, estamos hablando de aumentar en 700, 1.000 ó 1.400 los cargos electivos, lo que parece poco viable en estos momentos de tanta falta de credibilidad de la ciudadanía hacia la clase política.

Tal vez sea ésta una buena oportunidad para encarar un debate amplio y sincero de la cuestión en el marco de un esquema de democracia participativa.<sup>7</sup>

Buenos Aires, mayo 2005

---

<sup>6</sup> Buenos Aires tiene numerosas divisiones de sectores, que apuntan a diferentes usos y necesidades: comisarías, sucursales de correo, circunscripciones electorales. Sin embargo, desde largo tiempo ha, la antigua Municipalidad tuvo casi diríamos la “manía” de fijar límites a los distintos barrios; el resultado es, en algunos casos, hasta risible: por ejemplo, la esquina de Virrey del Pino y Avenida Cabildo pertenece al barrio de Belgrano para todos los porteños con excepción de los planos municipales que pretenden que esa esquina pertenezca al barrio de Colegiales... lo que jamás será aceptado por los vecinos de Colegiales. Los barrios son lo que sus habitantes sienten y no lo que las autoridades quieren.

<sup>7</sup> Sobre el concepto de democracia participativa, remitimos al trabajo de María Alejandra Svetaz “La calidad de la deliberación” presentado en el 2º Congreso de Administración Pública, Córdoba, noviembre de 2003.