

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE ABOGACÍA

UNIDAD XI

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL – CÁTEDRA “B”

Profesor Titular: PROF. DR. GUILLERMO E. BARRERA BUTELER

Profesor Ayudante: PROF. MGR. JOSE M^º PEREZ CORTI

<http://www.joseperezcorti.com.ar>

UNIDAD XI

LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

– Régimen de Gobierno antes y después de la Reforma Constitucional de 1994 –

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.- Breve Historiografía

Fundación { 1536: Pedro Garay de Mendoza
1580: Juan de Garay

Nombre: “Ciudad de la Santísima Trinidad”

Puerto: “Santa María de los Buenos Aires”

2.- Cronología Política

1617: Designada sede de la Gobernación de la Plata

1773: Nominada Capital del Virreinato del Río de la Plata

1810: Sede del Cabildo Abierto y del Primer Gobierno Patrio

1820: Batalla de Cepeda: Federalismo vs. Centralismo

1826: Ley de Capitalización de Buenos Aires (*Presidencia de Rivadavia*)

1853: La C.N. establece que Bs. As. será la Capital Federal (*Sin Bs. As.*)

1859: Pacto de San José de Flores (*Incorporación de Buenos Aires*)

1860: La C.N. modificada a instancia de Bs. As. dispone que la Capital será fijada por una ley especial del Congreso previa sesión provincial.

1880: Por la Ley 1029 declarase capital de la República el municipio de la Ciudad de Buenos Aires (*Presidencia de Avellaneda*)

1987: Por la Ley 23.512 se traslada la Capital Federal y se crea una nueva provincia, la Ciudad de Buenos Aires (*Presidencia de Alfonsín*)

1994: La reforma constitucional introduce un nuevo orden de gobierno en la estructura institucional argentina (*Presidencia de Menem*)

3.- Antecedentes Directos de la “Cuestión Capital”

Coloniales { 1617: Sede de la Gobernación del Río de la Plata
1773: Capital del Virreinato del Río de la Plata

Patrios 1826: Ley de Capitalización de Buenos Aires

Constitucional 1853/60: Constitucionalización de la “Cuestión Capital”

Legislativos { 1880: Ley de Capitalización de Buenos Aires N° 1029
1987: Ley de Traslado de la Capital N° 23.512

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1853/60**Determinación de la Capital Federal**

Constitución Nacional, Art. 3: *“Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa sesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse.”*

Ley N° 1029, Art. 1°: *“Declárase Capital de la República el municipio de la ciudad de Buenos Aires...”*

Organización Municipal

C.N. Art. 67, Inc. 27: *“Corresponde al Congreso: ... Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación...”*

C.N. Art. 86, Inc. 3°: *“El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ...Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación...”*

Representación Legislativa

C.N. Art. 37: Le otorgaba representación legislativa en la Cámara de Diputados

C.N. Art. 46: Le otorgaba representación legislativa en la Cámara de Senadores

Antecedentes Legislativos Municipales

Septiembre, 2 de 1852: *Decreto de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires dictado por el Presidente Urquiza y en el cual se establecía un régimen municipal modelo con autoridades seleccionadas mediante un régimen electivo de primer grado para los miembros del Concejo Deliberante, y de segundo grado para el Presidente Municipal.*

Mayo, 6 de 1853: *La misma Convencional Constituyente, en cumplimiento de una de las tres funciones que originariamente le fueron asignadas, elaboró la Ley Orgánica Municipal de la ciudad de Buenos Aires, fundada en un régimen electivo popular de los órganos de gobierno.*

Diciembre, 12 de 1972: *Es sancionada la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires N° 19.987, la que en su segundo artículo establece tres órganos de gobierno, entre los que se encuentran la Sala de Representantes (Concejo Deliberante) que se conforma mediante elección directa de sus miembros (art. 4°); y el Departamento Ejecutivo (Intendente Municipal) que es designado por el Presidente de la Nación (art. 27).*

Tomás D. BERNARD: *“... Pocas ramas del derecho son más influenciadas por las situaciones de hecho que las inherentes al derecho público político. Hay una constante presión deformadora del “ser” sobre el “deber ser” que condiciona, cuando no distorsiona, la interpretación y aplicación de las normas constitucionales. Esas “circunstancias políticas” obran de tal suerte, que incluso generan modificaciones sustanciales en la doctrina sustentada por los mismos tratadistas. ...”* (“Régimen Municipal Argentino”, Depalma, Bs.As., 1976, p. 27).

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1994

Reforma Constitucional

Ley N° 24.309 - Declaración de necesidad de la Reforma - Núcleo de Coincidencias Básicas:

“F.- La elección directa del Intendente y la reforma de la Ciudad de Buenos Aires.

- a) El pueblo de la ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno.*
- b) La ciudad de Buenos Aires será dotada de un status constitucional especial, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción.*
- c) Una regla especial garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea la Capital de la Nación.*
- d) Disposición Transitoria: Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá sobre la capital de la República las facultades establecidas en el inciso 27 del artículo 67....”*

Raúl R. Alfonsín: “... la ciudad de Buenos Aires no será una provincia en sentido estricto ni tampoco un municipio, sino una *ciudad-estado autónoma*, asiento del gobierno federal...” (“Núcleo de Coincidencias Básicas” – L.L. 26/08/94, p. 842)

C.N. Art. 129: *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará 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.”*

Disposición Transitoria Decimoquinta: *“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. El jefe de gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco. La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 129, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución. Hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo la designación y remoción de los jueces de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los artículos 114 y 115 de esta Constitución. (Corresponde al artículo 129.)”*

Néstor P. SAGÜÉS: *“...el diseño constitucional de la ciudad de Buenos Aires es, en el texto de 1994, incompleto. Su integración –que puede no ser sencilla- recién se consumará posteriormente...”* (“Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Astrea, Bs. As., 1996, p. 25).

Antonio M. HERNÁNDEZ: *“... en la actual estructura institucional argentina, existen cuatro órdenes gubernamentales: el federal, los provinciales, los municipales y el de la ciudad de Buenos Aires...”* (“Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994”, Depalma, Bs. As., 1997, p. 196).

Pedro J. FRÍAS: *“... Los cuatro órdenes de gobierno son la Nación, las provincias, la ciudad de Buenos Aires y el municipio autónomo. Así es. ...”* (“Cuaderno de Federalismo - XI”, Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1997, p. 203).

Transición Institucional

Ley N° 24.588 de Garantías del Estado Nacional

Ley N° 24.620 de Convocatoria a elecciones de Jefe y Vicejefe de Gobierno y estatuyentes.

Estatuto Organizativo

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES – CARACTERES

Naturaleza Jurídica

Es una *ciudad-estado autónoma* con un status constitucional especial que la integra como sujeto de la relación federal. Podríamos afirmar que es un *municipio excepcional, de origen constitucional y federado*.

Origen

Constitucional (¿Porque así lo dispuso la Constitución Nacional; o porque era así, ella lo dispuso?)

Carácter

Plenamente autónomo (Autonomía normativa y autocefalía política), aunque esa autonomía es de naturaleza derivada y no originaria.

Facultades

Gubernativas, legislativas y jurisdiccionales.

Órganos de Gobierno

- a) **Poder Ejecutivo:** *Jefe de Gobierno o Gobernador*
- b) **Poder Legislativo:** *Legislatura con 60 diputados*
- c) **Poder Judicial:** *Tribunal Superior y Tribunales Ordinarios*

Régimen Político

- a) **De Gobierno:** *Republicano y Representativo*
- b) **Electoral:** *Pleno, Directo y Participativo*

Naturaleza Territorial

Territorio no federalizado pero sujeto a jurisdicción federal.

Regla de Distribución de Competencias

- a) **Ley N° 24.588, art. 2° - Regla General:** *La Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.*
- b) **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 1° - Regla General:** *La Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal.*
- c) **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cláusula Transitoria Segunda:** *“Las disposiciones de la presente Constitución que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia.”*

Intervención Federal

Es equiparada a las Provincias y, por lo tanto, no puede afirmarse que se trate de un territorio federado.

LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**Régimen de Gobierno antes y después de la Reforma Constitucional de 1994**

NATURALEZA JURÍDICA	
1853/60	1994
Se trata de un municipio autárquico con un Consejo Deliberante elegido por el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y un Departamento Ejecutivo <i>intervenido</i> y a cargo de un Delegado del Ejecutivo Nacional.	Es una <i>ciudad-estado autónoma</i> con un status constitucional que la integra como sujeto de la relación federal, modificando la estructura institucional argentina que de ahora en más se conforma con cuatro órdenes gubernamentales.

ORIGEN	
1853/60	1994
Constitucional, regulado por la Ley Orgánica Municipal N° 19.987 del 12/12/1972	Constitucional, autorregulado por un Estatuto Organizativo devenido en Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CARACTERES	
1853/60	1994
Municipio autárquico limitado Departamento Ejecutivo a cargo de un representante del Presidente de la Nación Facultades legislativas restringidas	Ciudad-estado plenamente autónoma Autonomía derivada y no originaria Órganos de gobierno electivos Facultades legislativas plenas Sujeto a restricciones temporales

FACULTADES	
1853/60	1994
Legislativas limitadas	Gubernativas (Autocefalía Política) Legislativas (Autonomía Normativa) jurisdiccionales

ÓRGANOS DE GOBIERNO	
1853/60	1994
Departamento Ejecutivo: Intendente Dpto. Legislativo: Sala de Representantes Función Jurisdiccional: Justicia Mpal de Faltas Poder Judicial: A/cargo de la Nación	Poder Ejecutivo: Jefe de Gobierno Poder Legislativo: Legislatura c/60 Dip. Poder Judicial: T.S.J. y Tribunales Ord.

RÉGIMEN POLÍTICO	
1853/60	1994
A) De Gobierno: Autárquico con autonomía legislativa semi-plena B) Electoral: Limitado y parcial C) Participación Ciudadana: No está prevista	A) De Gobierno: Republicano y Representativo B) Electoral: Pleno, Directo y Participativo C) Participación Ciudadana: Legislada y prevista específicamente a través de institutos de democracia directa

NATURALEZA TERRITORIAL	
1853/60	1994
Territorio plenamente federado	Territorio no federado, pero sujeto a jurisdicción federal específica y limitada

INTERVENCIÓN FEDERAL	
1853/60	1994
Limitada a los Órganos de Gobierno	Equiparada a las Provincia y por lo tanto plenamente aplicable.

REGLA DE DISTRIBUCIÓN E COMPETENCIAS		
1853/60	1994	
CONSTITUCIÓN NACIONAL Regla General Corresponde al Congreso ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación (art. 67 inc. 27) LEY N° 19.987 Regla General Corresponde a la Sala de Representantes sancionar ordenanzas referentes a la materia específicamente municipal. (art. 9)	LEY N° 24.588 Regla General La Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución Nacional al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (art. 2°)	CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD Regla General La Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal (art. 1°)
	CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Cláusula Transitoria Segunda Las disposiciones de la presente Constitución que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o lo tribunales competentes habiliten su vigencia.	

BIBLIOGRAFÍA

ALFONSÍN, Raúl R.

"Núcleo de coincidencias básicas"

Boletín LA LEY – 26/08/94

BARRERA BUTELER, Guillermo

"Provincias y Nación", Ed. Ciudad Argentina, Bs.As., 1996.

BAS, Arturo M.

"El Derecho Federal Argentino – Nación y Provincias", Ed. Valerio Abeledo, Bs.As., 1927.

BERNARD, Tomás Diego

"Régimen Municipal Argentino", Ed. Depalma, Bs.As., 1976.

CREO BAY, Horacio D.

"Nuevo régimen jurídico institucional de la ciudad de Buenos Aires"

Boletín LA LEY – 07/11/94 – Año LVIII – N° 213

DE GIOVANNI, Julio A. R.

"El nuevo status jurídico de la ciudad de Buenos Aires después de la Reforma Constitucional de 1994"

Boletín LA LEY – 22/11/94

DE LA RUA, Jorge

"El nuevo status jurídico de la ciudad de Buenos Aires"

Boletín LA LEY – 17/11/94 – Año LVIII – N° 221

EZQUIAGA, Marcelo Gabriel

"Buenos Aires, ciudad autónoma permanente, Capital Federal transitoria", Boletín LA LEY Actualidad - 02/05/95.

FRÍAS, Pedro J.

"Introducción al Derecho Público Provincial", Ed. Depalma, Bs.As., 1980.

"Cuadernos de Federalismo – XI", Ed. Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1997.

"El Proceso Federal Argentino", Ed. del Autor, Córdoba, 1998.

HERNÁNDEZ, Antonio M.

"Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994", Ed. Depalma, Bs. As., 1997.

"Derecho Municipal", Ed. Depalma, Bs.As., 1984, Tomo I.

LAPLACETTE, Dora Rocío

"Evolución histórica de la institución municipal y autonomía de la Capital"

Boletín LA LEY – 23/05/95 – pgs. 1 y 2

PÉREZ GUILHOU, Dardo

"Derecho Constitucional de la Reforma de 1994", Ed. Depalma, Mendoza, 1995, Tomo II.

SPOTA, Alberto A.

"Organización Futura de la Ciudad de Buenos Aires"

L.L. – T.126 – pgs. 718/720

VANOSI, Jorge R.

"Régimen Político de la Ciudad de Buenos Aires, la Autonomía y sus Limitaciones. Controversias", Disertación del doctor Jorge R. Vanossi ante la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Sesión privada del 14 de junio de 1995.

ZARZA MENSAQUE, Alberto

"Un Modelo de Organización del Municipio", S/D.