

Título: [La elección del Intendente de la ciudad de Buenos Aires \(Dos vías posibles\).](#)

Autor: [Cassagne, Juan Carlos](#)

Publicado en: [LA LEY1989-D, 1372](#)

Cita: [TR LALEY AR/DOC/13001/2001](#)

Sumario: SUMARIO: I. Introducción.- II. El principal obstáculo.- III. ¿Es posible legislar esta materia por decreto?- IV. La sanción de una ley que consagre el régimen electivo.

I. Introducción

Desde hace algún tiempo nos preocupa a todos la cuestión suscitada en torno a la posible instauración del sistema electivo para la designación del Intendente de la ciudad de Buenos Aires.

Ello implicaría introducir una sustancial reforma al régimen vigente en la actualidad que -como es sabido- se apoya en dos órganos que responden a concepciones diferentes acerca del origen del poder y su legitimidad. En efecto, la institución del sistema de elección popular para los miembros del Concejo Deliberante no guarda congruencia con el nombramiento del Intendente capitalino, que se efectúa mediante una decisión exclusiva del Presidente de la República. Se establece así un mecanismo híbrido que ha exhibido graves falencias, especialmente advertibles en períodos de descomposición política.

La vida municipal posee una tipicidad que la distingue de la problemática que concierne a la Nación o las Provincias y esa característica está también ínsita en los inconvenientes que a diario enfrenta el habitante de la ciudad de Buenos Aires (ver gr. transporte urbano, cuidado de calles, plazas y jardines, recolección de residuos, salud pública, educación, teatro, etcétera). Por eso, parece justo y conveniente que la atención de esos intereses locales sea encargada a una persona elegida por los propios vecinos. En cambio, cuando esa designación recae en un funcionario nombrado por el Poder Ejecutivo la elección no la realiza exclusivamente el pueblo porteño sino quien ha elegido al Presidente por el Colegio Electoral de toda la Nación. De ese modo, la comunidad mayor (Estado Nacional) viene a realizar algo que, por su propia naturaleza, compete a la entidad menor (Municipalidad), lo que altera el principio de la subsidiariedad que debe observarse siempre como regla de buen gobierno.

¿Alguien supone, acaso, que el Presidente de la República puede ocuparse también de la Administración de nuestro Municipio? La realidad demuestra que, salvo contadas excepciones, no lo hace, máxime cuando, en el actual régimen, ni siquiera ejerce el control de legitimidad sobre los actos del Intendente.

De otra parte, al no existir representatividad en la cabeza del Municipio, el Intendente puede llegar a carecer de liderazgo hasta en el seno de su propio partido, siendo factible que se generen conflictos de poderes con el Concejo Deliberante, como lo registra la historia de los enfrentamientos que hubo en el pasado entre dichos órganos municipales.

II. El principal obstáculo

Aparte de las meras conveniencias electorales, que no suelen arrojar mucha luz sobre este asunto, hay un obstáculo que, a primera vista, parece oponerse a la adopción del sistema de elección popular del Intendente de la Capital Federal.

Esa valla radica en el precepto contenido en el art. 86, inc. 3º de nuestra Constitución Nacional, al prescribir que el titular del Poder Ejecutivo es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación.

Pero, como se verá seguidamente, el artículo en cuestión no cercena la posibilidad de consagrar la elección popular del Intendente, a la luz de una interpretación constitucional dinámica, que prescindiendo de la mera exégesis literal, se apoye más en las necesidades reales de un pueblo que, desde la sanción de la Constitución a esta parte, ha tenido un crecimiento demográfico y cultural realmente notable.

Porque es evidente que si al pueblo porteño se lo continúa privando de la facultad de elegir a quien administra los intereses locales, aparte de crearse una desigualdad con el resto de los Municipios de todo el país, se conculca nada menos que el derecho de participar en los planes que atañen directamente a su Ciudad, cuya política y decisiones fundamentales, suelen difundirse después que el funcionario designado por el Presidente asume el cargo.

III. ¿Es posible legislar esta materia por decreto?

De sostenerse que el Congreso no puede avanzar, aun como legislador local, sobre las atribuciones que el Presidente posee como jefe inmediato y local de la Capital Federal, el obstáculo de referencia podría llegar a superarse mediante un decreto del Poder Ejecutivo que establezca la elección directa del Intendente.

En tal caso, se trataría de una autolimitación de las propias facultades del Presidente de la Nación que

integran aquel círculo de atribuciones que configura la llamada "Zona de reserva de la administración" -(según la conocida tesis de Marienhoff)- y este procedimiento no podría tildarse, sin más, de inconstitucional, especialmente si el titular del Poder Ejecutivo conservase el poder de intervención y el control de legitimidad, teniendo en cuenta que se trata de una entidad sometida a su jefatura pero cuya legislación la Constitución ha puesto a cargo del Congreso.

Es posible que se arguya que este régimen carecerá de la estabilidad que poseen las leyes y no obstante que esta afirmación hoy día resulta bastante relativa en ciertas materias, no se puede negar que ello representa una desventaja cierta frente a la existencia de una ley, aun cuando el dictado de un decreto por el Poder Ejecutivo vendría a superar las resistencias que parecen existir en el Senado para aprobar el Proyecto que cuenta con la media sanción de la Cámara de Diputados.

IV. La sanción de una ley que consagre el régimen electivo

El precepto contenido en el inc. 3º del art. 86 de la Constitución Nacional es susceptible de una interpretación dinámica y flexible que permite sustentar que el dictado de una ley prescribiendo el régimen de elección directa por el pueblo para el Intendente de la ciudad de Buenos Aires no contradice el sentido y el alcance de la mencionada cláusula constitucional.

Esa interpretación, flexible y dinámica -en la medida que se ajusta a los requerimientos actuales de la sociedad- es la que mejor armoniza con el sistema de la Constitución y, en definitiva, con la voluntad del constituyente originario, sin contradecir tampoco los antecedentes históricos de la norma.

En efecto, la fuente del artículo elaborado por Alberdi en las bases fue, sin duda, el art. 2º de la ley del 4 de marzo de 1826 que declaró Capital del Estado a la Ciudad de Buenos Aires y esa fórmula, tanto en lo que respecta al Presidente como al Poder Legislativo (en lo que concierne al poder exclusivo para legislar en la Capital), fue adoptada por el Congreso General Constituyente de 1853.

Casi no haría falta recordar que Alberdi, buen conocedor de todos los antecedentes del derecho público argentino, conocía también las circunstancias históricas en que se dictó el referido precepto, vinculadas al conflicto que comenzó a gestarse entre la Nación y la Provincia de Buenos Aires cuando, en el año 1826, se creó un gobierno nacional con sede en la Capital de esta última.

Y fue para evitar ese enfrentamiento entre el gobierno nacional y el de la Provincia de Buenos Aires que el proyecto de Alberdi, y más tarde la Constitución de 1853, concibieron esa fórmula para que no hubiera dudas en el sentido de que, en la Capital de la República (que entonces se suponía debía ser la ciudad de Buenos Aires) el Presidente era el jefe inmediato y local, ya que resultaba inconcebible una dependencia, en esta materia, de las autoridades provinciales durante el período de transición que forzosamente iba a existir, hasta tanto éstas se trasladasen a la nueva Capital de la Provincia (lo que se concretó varios años después).

Pero, al mismo tiempo, los constituyentes atribuyeron al Congreso la potestad de ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación y entre ese poder se encuentra comprendido el relativo al régimen de designación o elección del Intendente, en la medida que se respete la jefatura inmediata y local que la Constitución asigna al Presidente de la República.

En tal sentido, el propio Congreso General Constituyente de 1853, estableció el embrión de un régimen electivo, lo que prueba que para los propios constituyentes dicho régimen era compatible con la jefatura inmediata y local atribuida al Presidente de la Nación por el inc. 3º del art. 86 y lo que es aún más trascendente, que se hallaba comprendido en las facultades de legislación exclusiva del Congreso.

En consecuencia, si como lo han sostenido juristas de la talla de González, Villegas Basabilbaso, Saavedra Lamas y Marienhoff, entre otros, la Constitución ha dejado librada, al criterio del Congreso Nacional, la forma que debe asumir nuestro régimen municipal, resulta perfectamente acorde con nuestra Carta Magna una ley que disponga el régimen electivo para el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, en la medida que resguarde la titularidad de aquella jefatura.

Es más, una decisión legislativa de esa índole, guardaría estricta congruencia con la forma representativa y republicana de gobierno que instituye el art. 1º de la Constitución Nacional. Hasta podría llegar a sostenerse que la designación directa por el Presidente no armoniza con dicho precepto.

Sin embargo, resulta indispensable tener en cuenta que, a menos que se reforme la Constitución la ley que consagre la elección directa del Intendente por el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires no podría crear una entidad autónoma sino autárquica, esto es, un ente sometido al control de legitimidad del Presidente, quien tendría que conservar, además, el poder de intervenir el Municipio, en supuestos de graves y continuas anomalías en su accionar. Tal es el ámbito que creemos corresponde asignar a la jefatura inmediata y local del Poder Ejecutivo sobre la Capital de la República, en una interpretación dinámica, que no altera el sentido

histórico de la cláusula constitucional.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).