



www.cesba.gob.ar - www.mapa.cesba.gob.ar - www.bdigital.cesba.gob.ar



30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

"Desafíos pendientes de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires"

Dossier - agosto 2024



Carlos Pellegrini 587/9 | Piso 10ª | 4328 7234

30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: EL CONSENSO COMO CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

Por Claudio Presman

La historia argentina es muy negativa con los acuerdos de Estado recientes. A veces demasiado injusta, entendiendo que ceder o dialogar va en contra del bien común. Sin embargo, cuando comenzamos a analizar la Reforma Constitucional de 1994, lo primero que recordamos es el Pacto de Olivos entre las dos principales fuerzas políticas de la época: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

Ese acuerdo inicial logró darle una impronta mayoritaria al proyecto de reforma. Pero no fue solo eso, también volvió a poner sobre la mesa que los representantes pueden y deben liderar los cambios de época.

Y nos demostraron que el camino es el diálogo y el consenso.

La democracia que supimos reconquistar en 1983 necesitaba de una nueva visión institucional. Ya Alfonsín había trabajado con el Consejo por la Consolidación de la Democracia para impulsar una nueva ingeniería del Estado.

Sin dudas uno de los cambios más profundos de la Reforma fue la modificación de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Que los porteños pudieran elegir a sus representantes fue fundamental para que la nueva carta magna contara con mayor legitimidad.

Entre otros cambios podemos mencionar los nuevos derechos de tercera y cuarta generación y la creación de instituciones para la defensa de la democracia y de la constitucionalidad. Se entendió que era necesario proteger a los ciudadanos ante cualquier abuso institucional al dotar de jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, equiparándolos con la Constitución.

Con base en los cambios que ya venían proyectando desde las provincias, se profundizó en la autonomía municipal, los recursos naturales, los poderes de las provincias, los nuevos derechos y garantías y el Ministerio Público. A la vez, la Reforma creó nuevos órganos de control, modificó la composición del Senado, acortó los mandatos del presidente y los senadores, eliminó la elección indirecta del presidente, incorporó el balotaje, creó la figura del jefe de Gabinete, estableció pautas para distribuir la recaudación de impuestos, reconoció la preexistencia de los pueblos originarios y sus derechos, fijó la edad máxima de los jueces en 75 años, concedió autonomía a la Ciudad de Buenos Aires y se definió la recuperación de las Islas Malvinas como un “objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

Como Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires reivindicamos los acuerdos políticos para darle previsibilidad al Estado. También entendemos que siguen pendientes las transferencias de competencias para alcanzar una autonomía real en la Ciudad, además de un acuerdo amplio para la distribución de ingresos mediante una nueva ley de coparticipación, para que finalmente logremos tener una Argentina con verdadero federalismo.



Dr. Claudio Presman

Presidente del Consejo
Económico y Social de la CABA.

LA CONSTITUCIÓN DE LAS AUTONOMÍAS

Por Gonzalo Alvarez

La reforma constitucional de 1994 fue el resultado de un acuerdo transaccional entre las dos fuerzas políticas más tradicionales de la Argentina: el peronismo y el radicalismo. El Pacto de Olivos, firmado entre el presidente Carlos Menem y el expresidente Raúl Alfonsín, habilitó la reelección de Menem, a la vez que viabilizó la incorporación de un importante número de reformas institucionales impulsadas por Alfonsín.

El acuerdo político entre estos dos líderes dio lugar a una reforma constitucional sin cuestionamientos formales ni políticos de envergadura. Posibilitó reunir la mayoría de los dos tercios de los miembros de cada cámara del Congreso Nacional para aprobar la ley de declaración de la necesidad de la reforma. De esta manera, se dejaron de lado las iniciativas que desde un sector del oficialismo y sus aliados en el Congreso intentaban llevar adelante: el proyecto de reforma para introducir la reelección presidencial aún si no se conseguían las mayorías constitucionalmente exigidas para aprobarla.

En ese marco transaccional entre ambas fuerzas políticas, y como condición para apoyar la reelección presidencial, el expresidente Alfonsín impulsó un conjunto de reformas institucionales orientadas fundamentalmente a atenuar el hiperpresidencialismo. Para Alfonsín, la gran concentración de competencias en la figura del titular del Poder Ejecutivo era una de las causas, entre otras, de las crisis políticas del siglo XX y las rupturas del orden constitucional. Su atenuación garantizaría una mejor calidad de la demo-

cracia, a la vez que introduciría mecanismos que permitirían procesar las crisis sin llegar al límite de la ruptura del orden democrático.

En tal sentido, entre otras importantes iniciativas, la reforma constitucional le dio jerarquía constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos; introdujo nuevos derechos; limitó la duración del mandato presidencial, a la vez que autorizó una reelección; estableció la elección directa del presidente; creó instituciones importantes, como el Consejo de la Magistratura, para limitar el rol del presidente en la designación de los jueces, y la Auditoría General de la Nación en el ámbito del Congreso Nacional, para ejercer las funciones de control externo de la Administración.

Dentro de este paradigma de reformas jurídico institucionales orientadas a la atenuación del hiperpresidencialismo, la reforma constitucional de 1994 ha modificado, al menos en las definiciones formales, la concepción general de la Administración hacia un paradigma de administración policéntrica y hacia una relación entre el Estado nacional, las provincias y las municipalidades en un federalismo de concertación y multinivel.

Hasta 1994 la Constitución Nacional solo reconocía como autónomas a las provincias, y lo hacía incluso sin mencionar expresamente el término. Este panorama cambia radicalmente a partir de la reforma de 1994, en la cual la Constitución Nacional otorga, desde una perspectiva jurídico institucional, la categoría de autonomía,

con distintos grados, a otros seis entes. La autonomía supone facultades de autonormatividad y gobierno. De tal forma, puede decirse que la reforma constitucional de 1994 es también la reforma de las autonomías.

De este modo, el tercer párrafo del inciso 19 del artículo 75 reconoce la autonomía y autarquía de las universidades nacionales, el tercer párrafo del artículo 85 asigna autonomía funcional a la Auditoría General de la Nación, el primer párrafo del artículo 86 sostiene que el Defensor del Pueblo actuará con plena autonomía funcional sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, el primer párrafo del artículo 120 le asigna autonomía funcional y autarquía financiera al Ministerio Público, el artículo 123 regula la autonomía municipal con el alcance otorgado por cada Constitución provincial y el artículo 129 y la disposición transitoria decimoquinta otorgan un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y elección directa del jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Como puede verse en cada uno de los casos mencionados precedentemente, el alcance del concepto de autonomía varía, ya que en algunos de ellos es adjetivado, limitando su alcance a lo funcional u alguna otra dimensión particular de la autonomía.

Estos cambios sustantivos en la concepción de la organización estatal definidos en 1994 necesitaron de un desarrollo posterior. Por ejemplo, la necesidad del dictado de una Constitución local para el desarrollo de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la sanción de la ley 24.588, denominada Ley Cafiero, de garantía de los intereses del Estado nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la nación.

Más allá de las claras definiciones constitucionales, el derrotero de la implementación de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires tuvo marchas y contramarchas. La ley 24.588 constituyó un primer obstáculo. El desarrollo de todos los atributos y dimensiones que conlleva el ejercicio pleno de la autonomía fue gradual y todavía se encuentra desplegándose. El ejercicio de las facultades de jurisdicción plenas previstas en

la Constitución son un claro ejemplo de ello y la transferencia de estas competencias ha sido gradual y aún permanece inconcluso. Otros atributos significativos que configuran la estatidad, como el monopolio de la coacción, fueron concretándose muchos años después de la sanción de la Constitución de la Ciudad, con la transferencia de la policía de seguridad. A su vez, las propias autoridades públicas de la Ciudad de Buenos Aires tienen pendiente el desarrollo de aspectos significativos de su autonomía, como puede verse, por ejemplo, en la falta de sanción de la ley de educación local prevista en el artículo 24 de la Constitución local.

La dificultad para el desarrollo pleno de la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene sin dudas diversas causas, pero una de las más significativas probablemente sea el propio carácter transaccional que tuvo la reforma constitucional de 1994. Se avanzó en definiciones trascendentes en temas donde no existía pleno consenso en las fuerzas políticas y los debates posteriores en el Congreso Nacional constituyeron un retroceso para los acuerdos alcanzados en la reforma constitucional.

Otro caso es el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria. La reforma de 1994 estableció que el Congreso Nacional debía garantizar la autonomía y autarquía de las universidades nacionales cuando sancionara la ley de organización y base de la educación. Los constituyentes reconocieron una autonomía amplia, comprensiva de la dimensión institucional, académica y de administración, como es concebida en la tradición de la reforma universitaria de 1918. Sin embargo, pocos meses después de aprobada la reforma constitucional de 1994, el Congreso Nacional sancionó la ley 24.521, Ley de Educación Superior, que limitó sustancialmente el alcance del concepto amplio de autonomía y abrió un campo importante de disputas en torno a su interpretación en la doctrina jurídica y la jurisprudencia de los últimos treinta años. El reconocimiento constitucional de una amplia autonomía universitaria fue el resultado de los consensos alcanzados durante las deliberaciones en la Asamblea Constituyente y del carácter transaccional de la reforma constitucional de 1994.

El desarrollo pleno de las nuevas autonomías constitucionales, en el marco de un paradigma distinto de la organización estatal, requerirá más cambios políticos y culturales para ajustar las instituciones y sus prácticas al diseño constitucional. Los cambios graduales de los últimos treinta años señalan ese camino.

A diferencia de la lo que ocurrió con las reformas constitucionales de 1949 y 1957, la reforma de 1994 se destaca por su legitimidad: incluyó a las distintas fuerzas políticas, fue votada con amplias mayorías y jurada por todos. En solo tres meses la Asamblea Constituyente logró realizar cambios sustantivos en el escenario institucional formal de la Argentina, aunque su desarrollo concreto posterior haya sido diverso. Y más allá del desigual desempeño de cada una de las reformas institucionales, el hito de haber alcanzado los cuarenta años de democracia ininterrumpida parece darle la razón al diagnóstico del expresidente Raúl Alfonsín.



Gonzalo Alvarez

Es abogado y doctor por la Universidad de Buenos Aires y especialista en gestión universitaria (IGLU-OUI). Es profesor regular de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Psicología de la UBA y director del Programa de actualización de Posgrado en Asesoría Jurídica de Universidades (UBA). Es codirector de Academia, Revista sobre enseñanza del derecho e investigador categoría III. Ha ejercido distintos cargos de gestión universitaria en las áreas de Hacienda, Administración y Extensión universitaria y académica; entre ellos se destacan el de secretario académico de la Facultad de Derecho de la UBA, el de consejero académico del Colegio Nacional de Buenos Aires y del Instituto Libre de Segunda Enseñanza, el de director del profesorado en Ciencias Jurídicas de la UBA, fue rector de la Universidad de la Defensa Nacional (Undef) y el de presidente de la Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba).

A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL NACIONAL. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Por Patricio Maraniello

I. Introducción

Bajo el telón de fondo del acuerdo cupular entre Raúl Alfonsín y Carlos Menem, llamado “Pacto de Olivos”, se decidió convocar por la ley 24.309 a una reforma constitucional. Una de sus peculiaridades fue que la propuesta del temario contenía una cláusula cerrojo, el denominado “núcleo de coincidencias básicas”, que debía ser aprobada o rechazada en bloque (art. 2).

Entre sus ítems figuró la tan controvertida reelección presidencial, que quedó para muchos en el imaginario social como el principal motivo generador de los cambios propugnados. Luego estaban otros asuntos, que estaban habilitados para su tratamiento por parte de la Asamblea Constituyente, como la jerarquía de los tratados de derechos humanos, la protección ambiental o la acción de amparo. La parte dogmática en sí estaba “petrificada” por el art. 7 del cuerpo legal citado.

La reforma operada fue vasta en lo cuantitativo y en lo cualitativo, con fórmulas de textura abierta que requirieron un desarrollo legislativo que, en algunos casos, se encuentra aún pendiente.

Fue, además, una de las que más consenso tuvo, visto que resultó aprobada sin exclusiones ni proscripciones de ninguna índole. El “re-escalonamiento” del derecho internacional de los derechos humanos, por conducto del inc. 22 del art. 75, pareció validar institutos mucho más controversiales y menos pacíficos, como los decretos de necesidad y urgencia, la legislación delegada y la reelección presidencial inmediata.

Por ello, resulta indispensable señalar los aspectos mas importantes de la mentada reforma, para luego establecer si sus balances son mayoritariamente positivos o negativos.

II. Las garantías constitucionales

El artículo 43 estableció en forma explícita las garantías constitucionales. Estas son el amparo individual, el amparo colectivo, el habeas data y el habeas corpus.

En el primer párrafo regula el amparo individual:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

En el párrafo segundo contempla el amparo colectivo del siguiente modo:

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines,

registrados conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

En el párrafo cuarto regula el *habeas data* del siguiente modo:

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad, o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Y finalmente, el *habeas corpus*:

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.

El amparo individual trata explícitamente sobre los caracteres de la acción de amparo en su forma clásica. Este artículo logró unificar hacia quién puede interponerse la acción, que anteriormente estaba legislado en forma separada, contra actos de autoridad por la ley 16.986 y contra actos de particulares por la ley 17.454 del año 1967, en su art. 321, inc. 1, que tras la reforma de la ley 22.434 quedó como art. 321, inc. 2 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Luego del año 1994 ha perdido sentido la doble regulación legislativa, porque no parece apropiado mantener una diferencia que el propio texto del art. 43 de la Constitución Nacional no señala. Sin embargo, y dado que la legislación aún no ha establecido un procedimiento acorde al nuevo marco constitucional del amparo, no es posible prescindir de la ley 16.986 ni tampoco de

la vía prevista en el art. 321 del Código Procesal.

A partir de la reforma, los actos u omisiones lesivos pueden impugnarse mediante la acción de amparo, capacitándose al juez a declarar, si lo estima conveniente, la inconstitucionalidad de la norma en que se fundan tales actos u omisiones.

En cuanto a acto, este es el género de una diversidad de manifestaciones posibles, que van desde el hecho positivo, que demuestra sin problemas de evidencia el daño potencial o efectivamente sufrido, hasta los hechos negativos, que suponen una conducta deliberada, consiente y voluntaria para no hacer lo que debe hacerse. Debe estar directa y concretamente vinculado a la norma constitucional que se dice amenazada o violada, no es suficiente si la relación no es clara ni manifiesta.

Por otra parte, la omisión refiere a la falta de acciones tendientes a cumplimentar una obligación constitucional de expedirse o a la inexecución de conductas intrínsecamente agresivas hacia los derechos de una o varias personas.

El amparo regulado por el art. 43 es procedente contra omisiones y el juez se encuentra habilitado para declarar inconstitucional la norma en la que se funda la omisión lesiva. Si una norma inconstitucional puede ser declarada inconstitucional cuando en ella se funda el acto o la omisión, queda la impresión de que también corresponde declarar que es inconstitucional la no emisión de una norma que otra norma superior obliga a dictar¹.

El último párrafo de la primera parte del art. 43 resulta pura lógica: la Constitución admite una vía directa para cuestionar normas de alcance general al acompañar la tradición legislativa que tiene el derecho público mediante acciones y recursos de inconstitucionalidad.

Se plantea la duda de si el término “podrán declarar” significa la facultad del órgano jurisdiccional de declarar de oficio la inconstitucionalidad de una norma.

1 Bidart Campos, G., ob. cit.

2 Sagüés, N. P., “Amparo, Hábeas Corpus y Hábeas Data”, op.cit. p. 1153.

Sagüés sostiene que, al no distinguir el término, lo habilita para pronunciarse aún sin tener pedido expreso de las partes², mientras que otros doctrinarios afirman que se requiere el planteo por el agraviado, so riesgo de vulnerar el derecho de defensa en juicio.

Quienes participan de la opinión oficiosa argumentan que el Estado está obligado a atribuir al ciudadano todos los derechos contenidos y adoptados, entre los cuales se hallan las leyes y tratados sobre derechos humanos, de modo tal que constituye una cuestión de orden público que deja fuera del problema el tema de la disponibilidad material del derecho de las partes para producir o no el debate.

Es deber de los jueces asignar a los derechos la escala correspondiente, tal como ordenan los art. 31 y 75, inc. 22³.

El principio que admite el art. 43 será que cuando los tribunales deban aplicar una ley, en sentido material, lo primero que deben establecer es su conformidad con la norma fundamental, de suerte que, si hay colisión de conceptos, si repugna la ley a los principios cardinales, los magistrados deben declarar inaplicable la norma en cuestión⁴.

La inconstitucionalidad puede resultar de un acto voluntario, v. gr. no dictar normas reglamentarias de una ley declarativa de derechos, o ser producto de la negligencia o deliberada inacción de quien debe obrar en tal sentido, como no resolver las denuncias sobre un tema planteado oportunamente donde se afecten derechos o intereses particulares.

Las posibilidades aumentan cuando se observa el problema desde el punto de vista del Estado en los actos humanos que, por vía de principio, solo están sujetos a una autoridad moral. En estos casos la actuación puede invadir la esfera de privacidad de alguien procurando, eventualmente de buena fe, resolver la crisis del grupo, v. gr. la permisión de cámaras ocultas para ordenar el tránsito.

La acción de amparo constituye un verdadero proceso contencioso y no un recurso en estricto sentido técnico procesal.

La norma constitucional del art. 43 es directamente operativa, lo que significa que aún en ausencia de ley reglamentaria surte su efecto tutelar y debe ser aplicada por los jueces. También es una norma federal y, por ende, obliga a las provincias. Ello significa que ni las constituciones ni las leyes provinciales pueden disminuir o negar la garantía amparista⁵.

El constituyente siguió la redacción de la ley 16.986 para establecer la categoría de los actos respecto de los cuales puede interponerse la acción de amparo y se destaca que la lesión al derecho puede provenir de un no hacer (omisión) que importe una restricción ilegítima⁶.

Dado el nuevo orden de prelación de las leyes, surgido de las modificaciones introducidas en el art. 75, inc. 22 y 24, a los fundamentos constitucionales de la acción de amparo se les agregan las declaraciones del art. 25 de la Convención Americana de DD. HH., desde 1994, con jerarquía constitucional.

Además de los afectados directos por la acción u omisión, se legitima para accionar al Defensor del Pueblo y a las asociaciones intermedias que tengan por objeto la defensa de derechos específicos o colectivos.

La operatividad del nuevo amparo constitucional no importa una derogación in totum de la ley 16.986, salvo en aquellas partes en que exista una expresa oposición, v.gr. el inc. d) del art. 2 de dicha ley, que veda la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas en el amparo, frente al texto expreso del art. 43, párr. 1, que reconoce a los jueces tal facultad. Para que tenga lugar la derogación tácita de la ley anterior, la incompatibilidad de esta con la nueva ley debe ser absoluta. Basta que quede alguna posibilidad de conciliar ambos regímenes legales para que el intérprete deba atenerse a esa complementación⁷.

4 Sagüés, N. P., ob. cit.

5 Bidart Campos, G., ob. cit.

6 Sabsay, D. A. y Onaindia, J. M., ob. cit.

7 Llambías, J. J., "Tratado, Parte General", tomo 1, pág. 62,

nota 60.

8 Salgado, A. J. y Verdaguer, C. A., "Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad", ed. Astrea, Buenos Aires, año 2000.

De allí que, en tanto no exista oposición, la ley 16.986 importa la reglamentación legal de la norma constitucional cuando el acto violatorio es realizado por el sujeto estatal⁹.

El nuevo art. 43 incorpora al ordenamiento argentino la figura del habeas data, mecanismo de defensa frente al relevamiento de datos sobre las personas para la creación de bancos, de parte de la administración pública como así también de entidades privadas. El derecho público provincial ha receptado este instituto en la mayoría de las Constituciones sancionadas a partir de 1986, entre ellas las de Córdoba, Río Negro y San Luis⁹.

En cuanto al término acto, en la infinita variedad de hechos que suceden en el mundo solo algunos son jurídicamente relevantes. A partir de este parámetro, podemos señalar que son impugnables mediante el amparo aquellos actos que violen un derecho constitucional, en los cuales su ilicitud, ilegalidad o arbitrariedad se evidencie de manera manifiesta.

Es viable contra cualquier persona que integre el aparato estatal, incluyendo en este concepto a las empresas del Estado, a los Estados extranjeros y autoridades como la policía provincial, aun cuando carezcan de personalidad jurídica.

La omisión, esto es, el incumplimiento de una conducta debida, puede también lesionar derechos constitucionales. Sin embargo, no toda inactividad u omisión de la autoridad habilita la vía del amparo.

En la determinación de si existe omisión de la autoridad deben tenerse presentes las circunstancias particulares del caso, pues solo así podrá juzgarse la razonabilidad de la demora, tal como la pasividad del Estado en el cumplimiento de una actividad impuesta específicamente por la ley. Pues si el amparo es la vía procesal por excelencia para poner fin a un acto u omisión que viola un derecho constitucional, este es también un medio idóneo para reparar la omisión en la prestación de un adecuado servicio de justicia¹⁰.

La frustración de los derechos constitucionales puede también provenir de la inacción del Poder Legislativo si, por ejemplo, no dicta la ley ordinaria que reglamenta el ejercicio de un derecho.

Si la ley suprema impone una obligación al Poder Legislativo, su inacción es inconstitucional; y tal inconstitucionalidad, en caso de que lesione algún derecho constitucional concreto, debería ser remediable, llegado el caso, por la acción de amparo¹¹.

La provincia de Río Negro, al modificar su Constitución, estableció la acción de inconstitucionalidad por omisión para garantizar que el legislador cumpla el mandato con las reformas legislativas encomendadas por el constituyente¹², norma considerada altamente innovadora y vanguardista por los autores Salgado y Verdaguer.

El amparo es inadmisibile cuando el acto impugnado es de naturaleza jurisdiccional. Las eventuales arbitrariedades que pueden cometerse en el transcurso del proceso hallan su ámbito de revisión en una vía específica distinta de la del amparo: el recurso extraordinario por sentencia arbitraria.

Para la circunstancia de que el art. 15 de la ley 16.986 recepte solamente dos medidas cautelares, como la *prohibición de innovar y la suspensión del acto lesivo*, no importa vedar la aplicación de las demás medidas cautelares previstas en la legislación procesal, de aplicación supletoria, si son pertinentes para salvaguardar el derecho constitucional menoscabado.

Como aconteció en el orden nacional, la reforma constitucional de 1994 significó la incorporación del amparo a la Constitución de la provincia de Buenos Aires, la cual define más claramente el rol subsidiario de esta acción. En su art. 20 establece garantías de derechos constitucionales.

En su primera parte, tutela la figura del *habeas corpus* contra amenazas hacia la libertad personal. Habilita al juez, si lo considera procedente, a hacer cesar inmediatamente tal restricción o amenaza.

9 Sabsay, D. A. y Onaindia, J. M., ob. cit.

10 Berizonce, R. O., "Efectivo acceso a la justicia", Jurisprudencia Argentina, 1.984-III-829.

11 Sagüés, N. P., "Acción de amparo...", p. 102.

12 Highton, E., "El camino hacia el nuevo derecho de los pueblos indígenas a la propiedad comunitaria en la Constitución de 1.994", Revista de Derecho Privado y Comunitario, n°7, p. 277-313.

Legitima al Estado o a particulares para interponer un recurso de amparo ante actos u omisiones inconstitucionales arbitrarias y/o ilegales provenientes de autoridades o de personas privadas, siempre que no pudieran utilizarse los remedios ordinarios y no procediese la garantía de *habeas corpus*.

El amparo será de características breves y de pronta resolución. Si es procedente, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesivos.

También incorpora la figura del *habeas data*, por la cual toda persona podrá conocer todos los datos sobre su personalidad que consten en registros, banco de datos y archivos, así como regular la finalidad a la que se destine esa información. Tutela asimismo el secreto de las fuentes periodísticas.

De igual manera, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, creada en el año 1996, en su art. 14 regula la acción de amparo contra actos u omisiones, capacitando a jueces a declarar de oficio la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva.

El art. 15, correlativamente, tutela la acción de *habeas corpus* de procedimiento rápido y permite la declaración de oficio de la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva.

III. A modo de reflexión final

A 30 años de la reforma constitucional podemos decir que habrá que vigilar que la Constitución Nacional sea respetada y cumplida por los poderes constituidos, para que de este modo podamos encontrar el rumbo perdido o desconectado por nuestro país, luego de tanta dictadura, conflictos y crisis. Es justamente la Constitución Nacional nuestra hoja de ruta, que nos indicará los más loables objetivos y el férreo deseo del bienestar general. Si seguimos las enseñanzas constitucionales tendremos los vientos más bellos y favorables para nuestro barco, pero si, por lo contrario, la incumplimos, no podremos acusar a la Constitución por sus consecuencias, sino solo a nuestra falta de apego constitucional. Como decía Lucio Anneo Séneca¹³: “Para un navegante que no sabe adónde va nunca hay vientos favorables”.



Patricio Maraniello

Es presidente de la Asociación Argentina de Justicia Constitucional, vicepresidente de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional, juez federal civil y comercial, profesor de grado y posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, codirector del Posgrado de Especialización en Justicia Constitución en Universidad de Bolonia (Italia). También es profesor de la Maestría en Justicia Constitucional y Derechos Humanos en la Universidad de Bolonia (Italia).

13 Estoico siglo I de nuestra era.

LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Por José María Donati

La distribución de impuestos del Estado nacional hacia los Estados subnacionales se acordó por última vez hace 36 años, en 1988. En esos 36 años se produjeron enormes cambios en la economía argentina.

Puedo citar los más importantes: los dos procesos híper inflacionarios (1989-1990), el modelo de convertibilidad (1991 a 2001), la crisis de salida del modelo de convertibilidad (2001-2002) y la instalación de un modelo de corte populista (2003-2023, con el interregno del período del presidente Macri entre 2016 y 2019).

En la totalidad de estos procesos macroeconómicos hubo diversas crisis de orden fiscal que llevaron a que tanto el Estado nacional como los Estados subnacionales recurrieran, en muchos casos, a crear impuestos o a modificar alícuotas y/o a incorporar hechos imposables en impuestos ya existentes para atender esas crisis fiscales.

Esta última circunstancia hizo que el ordenamiento de las relaciones fiscales entre Nación y provincias, fijado por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos de 1988, se viera rápidamente “torturado” por las circunstancias arriba descriptas y se transformara en un régimen poco transparente, en el cual hay (o por lo menos había hasta diciembre de 2023) un porcentaje enorme de discrecionalidad del Estado federal a través de las transferencias directas hacia algunas jurisdicciones subnacionales bajo la modalidad de ayudas del Tesoro Nacional.

En el camino, en 1994, se produjo un cambio de

enorme importancia: la Convención Constituyente incorporó el régimen de coparticipación federal de impuestos como un sistema estructural de distribución de la recaudación impositiva, con diversas características, siendo una de las más importantes la unanimidad. Esto significa que cualquier esquema de distribución de impuestos que se establezca requiere de la validación de la totalidad de los Estados subnacionales (las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

El temperamento de los convencionales constituyentes devino en abstracto, ya que, a 30 años de la reforma constitucional, la distribución de los impuestos que recauda el Estado federal y que son coparticipables se distribuyen de acuerdo con lo establecido por la ley 23.548 de 1988.

La situación de la Ciudad de Buenos Aires

Si se hubiese cumplido el mandato constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires habría participado en la discusión sobre la distribución de impuestos nacionales hacia las provincias y, dada la mencionada característica de unanimidad, su consentimiento hubiera sido necesario para el acuerdo que se alcanzara.

Sin embargo, como quedó dicho, el mandato constitucional no se cumplió, por lo que la Ciudad recibió recursos marginales provenientes de la masa coparticipable bruta (1,4%, que se amplió a 3,25% cuando se produjo el traspaso de la Policía).

En 2020 el gobierno nacional, unilateralmente, redujo otra vez el porcentaje a 1,4% de la masa coparticipable neta, lo que motivó una presentación de la Ciudad ante la Corte Suprema, quien fijó un porcentaje de coparticipación para CABA de 2,95% y dispuso que las partes buscaran un acuerdo. De momento, ninguna de las dos cosas sucedió.

Así las cosas, la Ciudad, desde que es autónoma, se vio obligada a resolver la cuestión de sus ingresos fiscales en un marco con dos características principales:

a) Está sujeto a la discrecionalidad del gobierno federal, como muestra lo sucedido en 2020 cuando, en el peor momento de la pandemia, se decidió unilateralmente reducir el porcentaje de coparticipación de CABA. Ni siquiera la clara definición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación pudo ordenar la cuestión.

b) No es representativo de la realidad. Ninguno de los porcentajes que se fijaron en los distintos años tiene alguna correlación con el peso específico de la economía de CABA en el total nacional. Considerando el total de recursos que se destinan a las provincias, el 1,4 representa el 2,4% de ese total; el 2,95 representa el 4,9% y el 3,25 representa el 5,4%, mientras que la Ciudad Autónoma explica el 20% del total del Producto Interno Bruto y que, entre otras cosas, con sus sistemas de educación y salud pública sostiene la demanda de otras jurisdicciones, principalmente de la provincia de Buenos Aires.

Creo que es importante tener en cuenta este estado de cosas cuando se analiza la estructura tributaria de la Ciudad, que debió construir su actual solvencia fiscal en un contexto de inestabilidad e imprevisibilidad en sus relaciones con el Estado nacional.

Tomo como ejemplo el caso del impuesto de sellos. El acuerdo alcanzado en 1994 implicaba refrendar el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, que había sido alcanzado en 1993, cuando aún la Ciudad no era autónoma. Dicho pacto prevía la eliminación progresiva del impuesto de sellos. El cuadro del anexo muestra lo que efectivamente sucedió en la Ciudad con este impuesto desde 2003 en adelante.

Se instauró en 2003, momento en el cual se estableció el impuesto de sellos para las escrituras de transferencias de inmuebles con alícuotas que iban del 7,5 al 25,0 por mil. En ese momento, la participación del impuesto de sellos sobre el total de recaudación tributaria propia de la Ciudad era de 0,7%.

A partir de ese momento, la participación fue creciendo hasta alcanzar un pico de 9,9% en el año 2017. Los principales hitos respecto de modificaciones normativas a lo largo del tiempo fueron los siguientes:

Año 2005: se aumenta la alícuota a 2,5%.

Año 2007: se agrega como hecho imponible la locación de inmuebles, con una alícuota del 0,5%.

Año 2009: se agregan como hechos imponibles los actos registrales en general (alícuota del 0,8%) y las operaciones monetarias (alícuota del 1,0%).

Año 2011: se incorpora como hecho imponible la transferencia de vehículos usados (alícuota de 1,5%).

Año 2013: se aumenta la alícuota para la transferencia de vehículos usados al 3,0% y se introduce como hecho imponible la venta de vehículos 0 km (alícuota de 1,0%).

Año 2014: se incrementan las alícuotas de actos registrales en general al 1,0%, de operaciones monetarias al 1,2%, de vehículos 0 km al 3,0%, y en la transferencia de inmuebles al 3,6%.

Año 2020: se modifica la alícuota de actos registrales en general al 0,75%.

Año 2021: se vuelve al esquema de 1,0% para actos registrales en general.

Año 2022: se incorporan como hecho imponible los resúmenes de las tarjetas de crédito, con una alícuota del 1,2%.

Año 2023: se reduce la alícuota para la compraventa de inmuebles a 3,5% y se deroga el gravamen sobre los resúmenes de las tarjetas de crédito.

Si se analiza el derrotero de este impuesto des-contextualizado del marco que se describe al principio de este trabajo, podría concluirse que la Ciudad rompió todos los principios de la buena tributación, ya que en 20 años hizo 8 modificaciones tendientes a incorporar hechos imponible y solamente 2 para morigerar alcúotas.

En cambio, si se observa el marco completo, esa conclusión cambia, o por lo menos se relativiza. La Ciudad de Buenos Aires es sustentable fiscalmente, y desde 2023 tiene como activo la posesión de un fondo anticíclico, generado a partir del superávit fiscal de ese año.

La sustentabilidad fiscal fue un trayecto que la Ciudad construyó en el marco de una generalizada inestabilidad e inequidad respecto de los fondos que le correspondería recibir desde el Estado federal, y atravesando constantes crisis macroeconómicas, casi cíclicas. En contextos como ese, a veces se toman medidas “antipáticas”, que solamente se entienden y pueden justificarse, insisto, analizando el contexto completo.



José María Donati

Es Director Ejecutivo del Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Licenciado en Economía (UBA)

ANEXO

Recaudación anual del impuesto de sellos de la Ciudad de Buenos Aires y participación en la recaudación tributaria propia (en millones de pesos, del 2003 al 2023)

Millones de pesos corrientes.

Año	Impuesto de sellos	Recaudación tributaria propia	Participación
2003	21,4	3.228,8	0,7%
2004	78,5	4.145,1	1,9%
2005	148,7	4.955,7	3,0%
2006	202,3	6.118,2	3,3%
2007	281,1	7.756,4	3,6%
2008	322,1	10.581,1	3,0%
2009	785,5	12.559,9	6,3%
2010	1.297,7	16.298,4	8,0%
2011	1.699,5	21.567,7	7,9%
2012	1.774,3	27.847,5	6,4%
2013	2.999,9	40.370,4	7,4%
2014	4.255,3	54.345,6	7,8%
2015	5.608,5	68.945,7	8,1%
2016	7.761,9	93.520,0	8,3%
2017	12.676,2	128.464,4	9,9%
2018	16.785,0	173.586,5	9,7%
2019	18.762,3	232.863,4	8,1%
2020	20.538,0	313.594,5	6,5%
2021	49.904,6	542.088,3	9,2%
2022	88.151,4	1.016.160,3	8,7%
2023	147.441,4	2.621.590,5	5,6%

LA AUTONOMÍA JURISDICCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES A 30 AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Entrevista a Laura Bonhôte

La Constitución ha querido hacer un solo país para un solo pueblo. No habría Nación si cada provincia se condujera como una potencia independiente; pero tampoco la habría si fuese la Nación quien socavara las competencias locales.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 178:9.

I. Introducción

En los casi 200 años transcurridos desde que Argentina se proclamó independiente, y a tres décadas de la reforma constitucional de 1994, la plena autonomía jurisdiccional de la CABA sigue siendo una asignatura pendiente. Esta demora en alcanzar un objetivo tan fundamental para el federalismo argentino resuena con las reflexiones de Jorge Luis Borges sobre el tiempo. Borges, con su característico escepticismo hacia la linealidad temporal, nos invita a considerar el tiempo no como una sucesión de eventos, sino como un conjunto de momentos entrelazados y recurrentes.

Desde esta perspectiva, los 30 años transcurridos desde la última reforma no son simplemente un período de espera, sino una reiteración de la lucha constante de los porteños por una justicia verdaderamente autónoma.

II. Status jurídico: sujeto del federalismo argentino

La discusión por el reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires ha sido un tema de interés y debate constante desde la reforma constitucional de 1994 hasta el presente¹. Si bien esta reforma estuvo inspirada por el espíritu de fortalecer el federalismo, lo cierto es que –a la fecha– no se ha logrado concretar la completa autonomía jurisdiccional de la CABA², producto, en gran parte, de la aplicación de la Ley Nacional 24.588³ y las complejas negociaciones en la celebración de los convenios de transferencias.

Sin embargo, con la última reforma constitucional, la CABA se transformó en un nuevo sujeto federal, con atribuciones que la asemejan a las provincias. Al respecto, un sector de la doctrina nos explica que: “Desde luego, la CABA no es exactamente una provincia, pero es, fuera de toda duda, un ente autónomo, que integra la federación y que, como tal, se relaciona en forma absolutamente autónoma con los restantes miembros de ella. Esta realidad jurídica se ve reforzada por una realidad económica y social aún más significativa: la CABA tiene la misma o mayor importancia y poder efectivo que cualquier otra provincia”⁴.

1 Basterra, Marcela I. “La Corte Suprema consolida el federalismo de concertación y ratifica la autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires”. Disponible en: marcelabasterra.com.ar

2 En la cláusula transitoria decimoquinta de la Constitución Nacional (CN) se dispone que hasta que 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.

3 Ley 24.588, art. 8: La justicia nacional ordinaria de la ciudad de

Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación.

La ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales.

4 Laplacette, Carlos J. “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el tribunal de la federación”. Publicado en: LALEY 15/04/2019, Cita Online: AR/DOC/898/2019.

La Constitución de 1994, como dijimos, fue inspirada en un sistema cultural de convivencia y en la necesidad de garantizar una interacción articulada de todos los sujetos que integran el régimen federal⁵, confiriéndole a la CABA, a través de su art. 129, la participación directa en la relación federal.

En este marco, el régimen de autonomía se puso de manifiesto en el año 1996, con el dictado de nuestra Constitución local y, con ella, la conformación de los poderes, la creación de instituciones y la posibilidad de elegir a nuestras autoridades sin la intervención del Gobierno federal (cf. arts. 5, 122 y 123 de la CN).

A lo largo de estos años, ello motivó la celebración de compromisos con el Estado nacional en procura de lograr la transferencia de los fueros nacionales ordinarios y las correspondientes partidas presupuestarias.

III. La respuesta de la CSJN frente al inmovilismo

En los últimos años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se ha ocupado de interpretar las reglas del federalismo, en fallos donde podemos observar los obstáculos que ha tenido que esquivar la CABA para afianzar las facultades que le fueron reconocidas en la reforma constitucional del año 1994.

En estos precedentes, se ha afianzado el rol autónomo de la Ciudad en temas sobre competencia originaria, facultades jurisdiccionales y resolución de competencias negativas. Entre algunos de ellos, podemos mencionar a "Corrales" (Fallos 338:1517), "Nisman" (Fallos 339:1342), "Sapienza" (Fallos 340:103), "José Mármol 824" (Fallos 341:611), "Bazán" (Fallos 342:509), "GCBA c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal" (Fallos 342:533) y "GCBA c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (Fallos 344:809).

Para facilitárselo al lector, se formulará un breve resumen de lo dispuesto por la CJSN en cada uno de los precedentes señalados:

Corrales (2015): se afirmó que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio y su continuidad se encuentra supeditada a que tengan lugar los convenios de transferencia de competencias. De esa forma, se entendió que al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, los conflictos de competencia deben ser resueltos por la justicia local.

Nisman (2016), Sapienza (2017) y José Mármol 824 (2018): en estos precedentes la CJSN, en el marco de dilucidar cuál es la jurisdicción competente para entender en los casos, recordó los alcances del fallo "Corrales" y la autonomía que la Constitución Nacional consagra a la CABA, señalando nuevamente que "no puede soslayarse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio".

Bazán (2019): se reconoce al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) como el encargado de conocer en los conflictos de competencia entre dos órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en esta Ciudad.

GCBA C/ Córdoba (2019): la CSJN modificó la doctrina⁶ de un precedente, a la luz del caso "Nisman", que negaba el acceso a la instancia originaria a la CABA. Allí, se destaca que la reforma constitucional de 1994 no solamente introduce a la Ciudad como un actor autónomo del sistema federal, sino como una ciudad constitucional federada⁷.

GCBA c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (2021): en este caso, el máximo tribunal, declarando su competencia originaria y recordando los principios rectores del federalismo argentino, sostuvo que -a través del dictado de un DNU- el Estado federal, en lugar de ejercer una atribución propia, invadió una que le resulta ajena y que le correspondía plenamente a la CABA.

5 Fallos 340:1695 y 344:251.

6 "GCBA c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos" (Fallos 330:5279).

7 Este importante cambio jurisprudencial fue justamente lo que

permitió que la controversia sobre la presencialidad en las escuelas entre el Estado Nacional y el GCBA se tramite directamente ante la CSJN (Fallos 344:809).

Como se podrá observar, en estos fallos la CSJN –en su rol de intérprete y salvaguarda final de la Constitución Nacional–⁸ ha formulado un importante reconocimiento de la autonomía de la CABA y, en particular, del texto de los artículos 5 y 129, donde se le reconoce un gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción.

Lo interesante de este camino jurisprudencial es que deja al descubierto el “inmovilismo” en materia de autonomía jurisdiccional de la CABA. Con esa palabra la CJSN describe el problema que tienen los ciudadanos de esta Ciudad, a partir del dictado de la Ley 24.588, donde a lo largo de estas tres décadas hemos sido testigos de algunas transferencias desde la órbita nacional a la local, limitadas al traspaso de competencias penales y reducidas a determinados delitos. Esto, a la luz de nuestra Constitución, y citando a la propia CJSN, implica que la CABA “no tiene aún en marcha un poder judicial completo”.

IV. La postura del Tribunal Superior de Justicia de CABA

Pocos meses después de que la CJSN se expidiera en la causa “Bazán”, el TSJ emitió un pronunciamiento en la causa “Giordano”,⁹ donde tenía que resolver un conflicto negativo de competencia entre jueces nacionales y locales en materia penal no federal, recogiendo los argumentos sostenidos por la CSJN en los fallos precitados acerca del rol de la CABA dentro del federalismo.

Tal como fuera brevemente desarrollado, a partir de “Bazán” es el TSJ local el encargado de zanjar

una problemática recurrente en tribunales, vinculada con la gran cantidad de conflictos de competencia que se generan entre los órganos jurisdiccionales con competencia no federal con asiento en la CABA.

De acuerdo con lo que nos dijo la CSJN en el caso “Corrales”, el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es transitorio. Por ende, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria (y que, por supuesto, no son federales) deben ser transferidas a la órbita de la CABA. Dicho precedente trajo aparejado una importante modificación a la inicial posición restrictiva que tenía la CJSN en relación con la amplitud de competencia penal ordinaria de la justicia de la CABA.¹⁰

Es entonces que en “Giordano” el TSJ, en clave del fallo “Levinas”¹¹ (donde estableció la intervención del máximo tribunal local como órgano de instancia superior a los fines de la interposición del recurso extraordinario federal, cf. art. 14, ley 48)¹², adopta una postura diferente a la doctrina que regía en materia de conflictos de competencia entre autoridades judiciales nacionales y locales, con independencia de la delimitación trazada por los convenios, declarando la competencia de la justicia local.

Al respecto es dable destacar el voto del Dr. Lozano: “la justicia de la Ciudad (al igual que, en su caso, podría hacerlo la nacional) podrá pronunciarse acerca de cualquiera de los tipos penales enunciados en la imputación (sea el tipo básico o el agravado), puesto que, una vez suscitada su competencia, los jueces penales no federales en el ámbito de la CABA no tienen limitaciones para la calificación de delitos que aún no fueron transferidos...”.

8 Fallos 1:3040 y 33:162.

9 TSJ, Expte. N° 16368/19, caratulado “Incidente de competencia en autos Giordano, Hugo Orlando y otros s/ infr. art. 89, CP, lesiones leves s/ conflicto de competencia”, sentencia del 25/10/2019.

10 Por aplicación del precedente “Longhi” de la CJSN –donde también se dirimía un conflicto negativo de competencia entre un juzgado nacional correccional y un juzgado penal local–, y con sustento en qué delitos se encontraban enumerados en los convenios de transferencias progresivas de competencias penales, podíamos observar que una gran cantidad de causas se iban a Nación e incluso se podían advertir interpretaciones forzadas de los hechos, con tipificaciones de acciones que tornaban la incompetencia de la justicia local.

11 TSJ, Expediente N° 16374/2019-0, caratulado “Levinas, Gabriel Isaías

s/ SAG -otros (queja por recursos de inconstitucionalidad denegado) en/ Ferrari, María Alicia y otro c/ Levinas, Gabriel Isaías s/ rendición de cuentas”, sentencia del 30/9/2020.

12 Al respecto se ha señalado: “En cuanto al ámbito del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cabe entender que la apelación extraordinaria solo queda habilitada respecto de las sentencias dictadas por el órgano máximo de esa estructura judicial, esto es, el Tribunal Superior de Justicia, previsto en el artículo 111 de la Ley Fundamental de esta Ciudad, sancionada en 1996. Ello así, dado que, a los fines de la habilitación del remedio federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es equiparable a una jurisdicción provincial”. En: Tribiño, Carlos R. La Corte Suprema: Competencia y Vías de Acceso (p. 325), edit. Abeledo Perrot.

Por lo tanto, a partir de “Giordano”, el juez a quien quede asignada una causa tiene jurisdicción para pronunciarse de modo definitivo, aun cuando la evolución de la investigación revele la configuración de una acción típica pendiente de transferencia por medio de convenios.

V. Reflexión

En el horizonte temporal sobre el que se invita al lector a reflexionar, el sentido del tiempo indudablemente influye sobre el de la justicia. La historia jurídica de nuestra Ciudad parece seguir girando en círculos, en búsqueda de una resolución definitiva que, por ahora, sigue siendo esquiva. Es indudable la necesidad de garantizar la conformación de un único Poder Judicial Porteño que nos permita afianzar la articulación del sistema y dar certeza a los ciudadanos sobre qué juzgados serán los encargados de intervenir y resolver sus conflictos.



Laura Bonhôte

Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Derecho por la Universidad Austral, con orientación en Derecho Constitucional. Diplomada en Derecho Procesal Constitucional, Constitucional Profundizado y Constitucional Latinoamericano (Univ. Austral) y en Derecho Ambiental y Derecho Aduanero y de la Integración (UBA). Autora de numerosas publicaciones y co-actora de libros en su especialidad. Se desempeña como Secretaria Judicial del Ministerio Público Tutelar, Poder Judicial de la CABA.

A 30 AÑOS DE LA SANCIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1994

Por Mariana Mansilla

Materias pendientes respecto de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

En el año 1994 se aprobó, en el marco de la Asamblea Constituyente conformada a tal efecto, la reforma constitucional que concluyó el texto vigente de nuestra Carta Magna. Para su discusión, y en virtud de la necesidad de reforma plasmada en la ley n.º 24.309, se estableció un núcleo de coincidencias básicas, las cuales debían ser aprobadas por la Convención Constituyente, sin posibilidad alguna de efectuar modificaciones sobre dicho texto. Otras normas quedaron abiertas para la discusión y aprobación de la Convención conformada para tal fin.

La reforma llevada adelante planteó cambios en la parte dogmática, a través de la ampliación de los derechos y garantías allí consagradas, así como también en la parte orgánica, referida a las autoridades de la Nación. Las modificaciones efectuadas incluyeron varios puntos en lo que se relaciona con la consagración, preservación y reconocimiento de derechos, tales como: el derecho a la iniciativa popular, a través del cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley, así como la consulta popular de determinados proyectos; la incorporación de la acción de amparo, de carácter individual y colectivo, además del reconocimiento de las garantías de habeas corpus y habeas data; la incorporación de una serie de derechos tales como el derecho al goce de un medio ambiente sano y la utilización racional de los recursos naturales, la protección de los intereses de los consumidores y usuarios, el secreto de la fuente periodística y los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo,

los tratados internacionales de derechos humanos, oportunamente ratificados por el Estado argentino, referidos en el texto del art. 75 inc. 22, adquirieron rango constitucional. A su vez, se aprobó un mecanismo de incorporación de futuros instrumentos internacionales.

Por otro lado, respecto de la segunda parte de la Carta Magna, se efectuaron modificaciones tales como: elección directa del presidente y vicepresidente, con la incorporación del balotaje o segunda vuelta en los términos constitucionales dispuestos; elección directa de tres senadores, uno de los cuales uno debería representar a la minoría; reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años; incorporación del dictado de decretos de necesidad y urgencia (DNU) en cabeza del Poder Ejecutivo; reelección presidencial por única vez; creación del cargo de Jefe de Gabinete de Ministros para mitigar la figura presidencial; creación del Consejo de la Magistratura dentro del Poder Judicial; acuerdo del Senado por mayoría absoluta para la designación de los jueces de la Corte Suprema; la consagración de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, con la consiguiente elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es así que, más allá de las discusiones, posturas y cuestionamientos que fueron efectuados respecto del llamado “Pacto de Olivos”, así como los acuerdos y desacuerdos sobre la consignación de ese núcleo duro de puntos que no podían ser discutidos en el marco de la Asamblea Constituyente, la Constitución Nacional que hoy nos rige, como resultado de dicha reforma,

tuvo un resultado más que positivo para la Nación. Entre otras cosas, amplió derechos, redujo el hiperpresidencialismo, otorgó mayor independencia a la justicia y asignó rango constitucional a tratados internacionales de derechos humanos, consagrando y jerarquizando en su texto constitucional dichos instrumentos, en consonancia con la postura de la comunidad internacional en su conjunto, a partir del punto de inflexión histórico que significó la finalización de la Segunda Guerra Mundial en materia de derechos humanos. Todas las modificaciones efectuadas solo pudieron llevarse a cabo en virtud de la legitimidad que la aprobación de la reforma constitucional les otorgó, y ese fue, a mi criterio, uno de los mayores logros de la clase dirigente de la Argentina democrática.

Ahora bien, a los fines del presente artículo, dentro de las importantes reformas introducidas, se destaca la incorporación del artículo 129, el cual reza:

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.

Como se evidencia en la norma constitucional transcrita, así como en diversas normas constitucionales modificadas en la reforma desarrollada (tales como los arts. 44 y 54, o bien el art. 75 inc. 2), la Constitución Nacional reformada en 1994 le otorgó a la Ciudad de Buenos Aires un estatus jurídico especial dentro del sistema federal sostenido constitucionalmente por la República Argentina. Sin embargo, a 30 años de la sanción de su autonomía, continúa la discusión sobre su alcance en materia jurisdiccional.

Tal como sostiene Gelli (2003), en el nuevo art. 129 se ha instituido “un nuevo sujeto de derecho público, situado entre las provincias y los municipios, que es menos que una provincia pero más que un municipio”. Es así que se “le acordó una autonomía derivada de las disposiciones de la Constitución Nacional”. La ciudad de Buenos Aires nació autónoma en 1994, y por mandato de la reforma constitucional de ese año. De tal manera, “de la normativa constitucional surge que la primera transformación sobre la ciudad de Buenos Aires consiste en que esta ha adquirido una personalidad jurídica, independiente de su condición actual de Capital Federal de la República Argentina”.

La autonomía de la Ciudad fue reglamentada por dos leyes nacionales harto conocidas, las leyes n.º 24.588 y 24.620, normativa que restringió de manera conculcatoria el espíritu de la reforma efectuada al respecto en la Carta Magna, por ejemplo, en relación con las atribuciones vinculadas a la seguridad y la justicia, que han sido cuestionadas a nivel doctrinario, político-institucional y jurisprudencial.

Desde 1994 hasta la fecha, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha tenido que lidiar y sortear los límites dispuestos respecto de su autonomía a través de la reglamentación efectuada, con el objeto de obtener la plenitud de la consagración de esta, fin último de la Asamblea Constituyente del año 1994.

Es así que, entre disputas, posturas opuestas y largas tratativas, las jurisdicciones han suscripto distintos convenios a fin de concretar el traspaso de las diferentes competencias del Estado nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, efectuando las correspondientes modificaciones a la ley de origen, las cuales acertadamente se denominan “progresivas”, toda vez que a la fecha hay una gran cantidad de competencias que siguen pendientes, sin fecha ni rumbo cierto de traspaso, todo ello habilitado por los límites establecidos en la ley n.º 24.588, con un largo camino por recorrer al respecto.

En particular, sobre los dos temas referidos a la restricción que ha sufrido la autonomía dispuesta constitucionalmente, puede afirmarse que la

cuestión de la seguridad ha sido finalmente saldada. A través del instrumento suscripto en enero de 2016 entre el Gobierno Federal y la Ciudad Autónoma, se ha llevado a cabo el traspaso del personal, el patrimonio y de las áreas, facultades y funciones pertinentes a la seguridad, conservando la Nación las necesarias en materia federal, para la defensa y actuación en su jurisdicción.

Respecto de la cuestión de la justicia, otro es el escenario. Sin perjuicio de la firma durante estos 30 años de distintos “convenios de transferencia progresiva de competencias” de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma, a través de los cuales se ha transferido una serie de juzgamientos de delitos a la jurisdicción de la Ciudad, así como el traspaso de competencias ordinarias al ámbito local, habiendo sido necesaria la ampliación del fuero local (el cual se ocupa actualmente de las competencias contencioso administrativa, tributaria, de relaciones de consumo, de faltas y penal), todo ello en los términos de los instrumentos que fueran celebrados para tal fin, lejos estamos del cumplimiento del objetivo final de consagrar una autonomía jurisdiccional plena, en los mismos términos que gozan, por ejemplo, las provincias.

Por su parte, a nivel jurisprudencial se puede hacer referencia a la posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual, a través de la resolución de distintos fallos, ha marcado una posición clara respecto de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (fallos “Bazán”, “Levinas”). Especialmente, a partir del año 2016 se ha consolidado una postura amplia sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sujeto del federalismo argentino en tanto “ciudad constitucional federada” (fallo “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional [Poder Ejecutivo Nacional] s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”).

No obstante el avance que se ha logrado hasta el presente, quedan pendientes numerosas materias referidas a la autonomía de la Ciudad, tales como el traspaso del resto de las materias de la justicia ordinaria o nacional a la Ciudad Autónoma. Por ejemplo, la justicia laboral, temática que, como se sabe, está muy reñida, habiendo

un sinfín de intereses contrapuestos que hasta el momento no han podido ser resueltos. Asimismo, se aguarda la definición del traspaso de las facultades y funciones de la Inspección General de Justicia y del Registro de la Propiedad Inmueble. En definitiva, y habiendo transcurrido más de un cuarto de siglo desde la consagración de la autonomía, cumpliéndose este año los 30 años desde su consagración, estamos en presencia de una materia pendiente, a cargo de todos los poderes del Estado Nacional, a fin de continuar construyendo los consensos necesarios para alcanzar la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en total cumplimiento de las disposiciones constitucionales aprobadas en la histórica reforma de 1994.

BIBLIOGRAFÍA

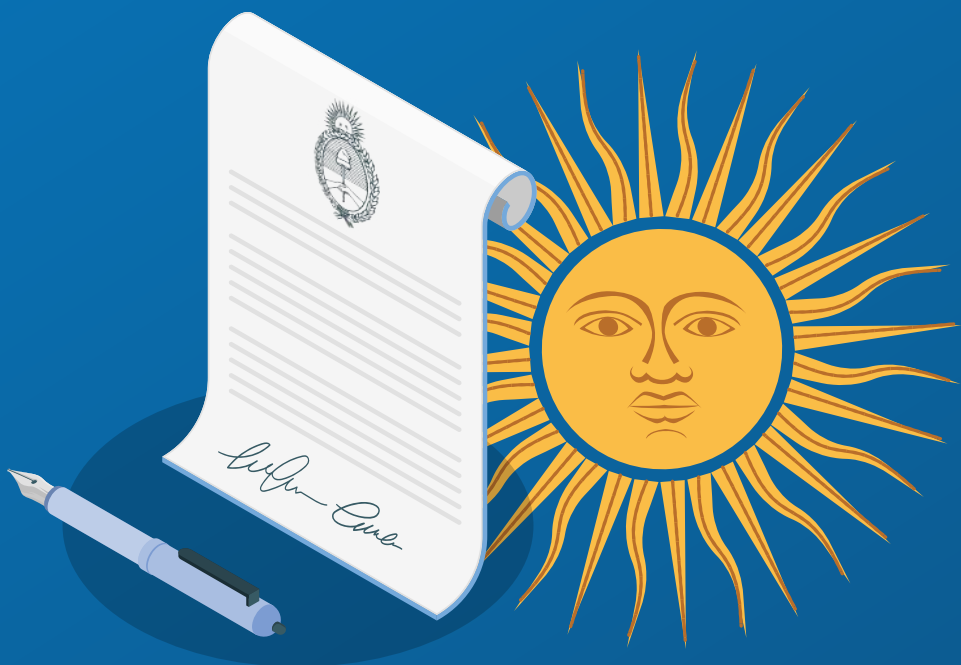
- Gelli, M. A. (2003). Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada. Buenos Aires: La Ley.
- Hernández, A. M. (2015). “La autonomía plena de la Ciudad de Buenos Aires”. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7128/mod_folder/content/0/autonom%25C3%25ADa%2520plena%2520CABA.pdf%3Fforcedownload%3D1&ved=2ahUKEwih9ZyKzuaHAxX4q5UCHSZRA7cQFnoECDgQAQ&usq=AOvVaw2L6traShMNIE3tFgaqfxRS.
- Zanetta, J. P. (s/f). Hacia la plena autonomía jurisdiccional de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo de la Magistratura de CABA. <https://consejo.jusbaires.gob.ar/prensa/hacia-la-plena-autonomia-jurisdiccional-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>
- Zanetta, J. P. (s/f). En defensa de la autonomía política de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo de la Magistratura de CABA. <https://consejo.jusbaires.gob.ar/prensa/en-defensa-de-la-autonomia-politica-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>



Mariana Mansilla

Es Abogada, Master en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Especialista en abogacía estatal, local y federal. Con formación en Políticas de Género Secretaria Legal y Técnica de OSBA - Obra Social de la CABA

Las notas de la presente edición no reglejan la opinión del CESBA, ni de sus Consejeros.



CONOCÉ MÁS SOBRE NOSOTROS EN



/CESBAOK

suscribite



www.cesba.gob.ar



www.mapa.cesba.gob.ar



www.bdigital.cesba.gob.ar