

Gil Domínguez, Andrés (septiembre 2004). *Buenos Aires, ciudad autónoma : La edad de la independencia*. En: Encrucijadas, no. 27. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubu.sisbi.uba.ar>>

Buenos Aires, ciudad autónoma

La edad de la independencia

Así como, en 1880, la federalización del territorio de la Capital de la República Argentina respondió a una necesidad histórica, la Reforma Constitucional de 1994, que le dio autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, significó un notable progreso institucional para sus habitantes. Pasados diez años de este último hito, la ciudad afirma progresivamente su autonomía, porque aun sin alcanzar el status de provincia para el diseño federal del país, comparte el mismo estadio jerárquico por historia, por presente y, sobre todo, por futuro.

Andrés Gil Domínguez

Doctor en derecho (UBA). Profesor de Derecho Constitucional (UBA). Asesor de la Convención Estatuante de la Ciudad de Buenos Aires. Autor de libros y artículos sobre la Ciudad de Buenos Aires.

Así como en el año 1880, la federalización del territorio de la Capital de la República Argentina respondió a una necesidad histórica; la reforma constitucional de 1994, que dio autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, significó un notable progreso institucional largamente esperado por sus habitantes.

A partir de dicho momento, la Ciudad de Buenos Aires tiene una doble naturaleza. La primera de índole temporal, que consiste en la residencia de la Capital Federal hasta tanto no se le otorgue un nuevo destino. La segunda de carácter permanente, que consiste en la creación de una nueva instancia en el entramado federal junto al Estado federal, las provincias y los municipios.

La cohabitación temporal entre la Capital y la Ciudad, produce un juego de tensiones, en donde la autonomía de esta última encuentra serios obstáculos para alcanzar su plenitud, por cuanto se le niegan competencias que surgen del texto constitucional bajo el espurio argumento de garantizar los intereses del Estado federal.

El objeto del presente artículo consiste en analizar los alcances de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, a la luz de las tensiones que se han presentado a lo largo de estos diez años, así como también, respecto de aquellas que persisten en la actualidad.

El artículo 129 de la Constitución Nacional

1 - El artículo 129 de la Constitución argentina sostiene: “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”.

Mucho se ha discutido en torno de la naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires [1], pero como una primera aproximación, podemos sostener que la consecuencia inmediata de la autonomía consiste en la existencia de un Estado (integrado por una población, un territorio, el poder y el gobierno) que organiza el poder diversificándolo en tres departamentos (ejecutivo, legislativo y judicial) bajo la impronta de un Estatuto Organizativo o Constitución. A esto se suma que a la Ciudad de Buenos Aires se le reconocen idénticas potestades que a las provincias, especialmente la representación en el Senado de la Nación (Cámara que en teoría tutela los intereses de las provincias), la cual permanecerá inalterable aunque la Capital Federal se mude a otro territorio. Una primera diferencia existente entre la Ciudad de Buenos Aires y las provincias surge del entramado geográfico: las provincias combinan urbanidad y extensiones campestres, la Ciudad es toda urbanidad.

La segunda distinción proviene de dos “omisiones normativas constitucionales” que son interpretadas como límites negativos respecto del pleno ejercicio de las facultades reconocidas a la Ciudad por la reforma de 1994, a saber: a) el artículo 75 inciso 2 cuando se refiere a la imposición y recaudación de las contribuciones directas e indirectas (pero sí la menciona expresamente cuando se refiere a la distribución), b) el artículo 75 inciso 12 cuando establece que la aplicación de los Códigos de fondo corresponderá a los tribunales federales o provinciales (si mencionar expresamente a la Ciudad de Buenos Aires).

2 - Siguiendo el mandato constitucional dispuesto en el artículo 129, y bajo el condicionante político de un gobierno nacional que encontraba sucesivamente en la Ciudad a un bastión opositor, el Congreso de la Nación dictó la ley 24.588 con el objeto de garantizar los intereses del Estado Federal.

La ley 24.588 estableció en el artículo 7 que el Gobierno Nacional seguiría ejerciendo en la Ciudad de Buenos Aires su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes (policía); en el artículo 8 el mantenimiento de la justicia nacional ordinaria en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, limitando las facultades jurisdiccionales de la Ciudad a materias de vecindad, contravencional y de faltas, contenciosa-administrativa y tributaria; en el artículo 10 que el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarían en jurisdicción del Estado Nacional.

3 - La combinación de la ley 24.588 con los argumentos de la omisión del artículo 75 inciso 12 de la Constitución argentina constituyen el principal valladar en torno de dos facultades que impiden el pleno ejercicio de la autonomía: la policía de la Ciudad (materia de seguridad) y la justicia Civil, Comercial, Laboral y Penal de la Ciudad de Buenos Aires (la cual cuenta en la actualidad con dos fueros: el contencioso administrativo y tributario y el contravencional y de faltas).

4 - En el año 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Contiene una parte de derechos, garantías y políticas especiales y otra sobre la organización del poder. Configura un ejemplo de una Constitución moderna y garantista, con varios institutos inéditos en el derecho comparado dignos del elogio. Como ejemplo, podemos mencionar el control de constitucionalidad dual o paralelo, el cual constituye un modelo único que en la actualidad arroja resultados muy positivos en su funcionamiento [2].

Avances y cuestiones pendientes

Avances

1 - Con la sanción de la ley 25.572, se aprobó uno de los actos institucionales más importantes de los últimos tiempos respecto de la defensa de la autonomía: el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires [3].

El Convenio presenta una naturaleza bicéfala. Por un lado es un convenio de transferencia específico de objeto limitado. Pero por el otro es un convenio marco que establece las bases y los mecanismos para futuras transferencias de otros fueros. Como convenio específico adquiere vigencia formal a partir de la consumación del acto complejo. Y adquiere vigencia sustancial a partir de los treinta (30) días de la fecha de constitución del Fuero Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la inteligencia de que sean los jueces, los fiscales, los defensores y los asesores de la Constitución los encargados de asumir las competencias transferidas. La competencia legal transferida consiste en la tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario (art. 42 bis de la Ley nº 20.429 y arts. 189 bis, 3er. Párrafo y 189 ter del Código Penal, todos según Ley nº 25.086, y arts. 3, 4 y 38 de la Ley nº 24.192).

Como convenio marco permite que los firmantes acuerden directamente las modalidades específicas de la transferencia de la competencia de la actual justicia correccional, así como el traspaso de facultades de investigación de los restantes delitos ordinarios al Ministerio Público de la Ciudad. A tales fines, se conformarán y organizarán comisiones específicas y el mismo procedimiento se seguirá en los restantes acuerdos de traspaso de los servicios judiciales.

El primero de junio del corriente año, se celebró un nuevo Convenio de Transferencia de Competencias Penales (que lleva el número 14/04), que deberá ser ratificado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y el Congreso Nacional, en donde se transfieren a la justicia de la Ciudad de Buenos Aires para su investigación y juzgamiento los siguientes delitos: lesiones en riña, abandono de personas, omisión de auxilio, exhibiciones obscenas, matrimonios ilegales, amenazas, violación de domicilio, usurpación, daños, ejercicio ilegal de la medicina y aquellos tipificados en las leyes nº 13.944, 14.346 y el artículo 3º de la ley 23.592.

2 - El día 7 de enero del corriente año se celebró entre el Estado federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un Convenio para la Prestación de Servicios de la Policía Federal Argentina (que lleva el número 1/04), el cual el Estado federal creó a través de la Policía Federal Argentina la Dirección General de Policía Comunitaria en el ámbito de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana que tendrá por funciones prestar auxilio de la fuerza pública a los funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y actuará como auxiliar del Poder Judicial y del Ministerio Público de dicha jurisdicción. A tal efecto se incorporaron 500 agentes de policía para ser destinados a la mencionada jurisdicción.

Cuestiones pendientes

1 - La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no ha receptado ni desarrollado el concepto de autonomía consagrado en el artículo 129. En el fallo "Gauna", avaló la primera convocatoria a elecciones de Diputados de la Ciudad formulada por el Poder

Ejecutivo Nacional bajo el argumento de que no cabe equiparar la autonomía de la Ciudad con la autonomía provincial. En las causas “Juan B. Cincunegui c/GCBA”, “Fisco Nacional s/ pedido de avocación” y “Rodríguez Héctor c/ Provincia de Buenos Aires y otros s/ daños y perjuicios”, reafirmó que la Ciudad Autónoma no reviste el carácter de provincia [4].

2 - La sanción de la ley 1086 de la Ciudad de Buenos Aires tuvo como objeto reducir el fuero contravencional y de faltas invocando un “supuesto estado de emergencia”. De esta manera, el Gobierno de la Ciudad –en su actual composición– transgredió el mandato de defensa de la autonomía consagrado por el artículo 6º y la garantía de acceso a la Justicia establecida por el artículo 108º de la Constitución local. Recientemente, dicha ley fue declarada inconstitucional por la Sala II de la Cámara Contenciosa Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la causa “Paz, Marta y otros c/GCBA” en donde el Tribunal (con el voto de la magistrada Daniele y el magistrado Russo) sostuvo: “...La garantía de acceso a la Justicia es un pilar del estado democrático y para el caso de la ciudad de Buenos Aires, un presupuesto legitimador de la autonomía local. Los representantes del pueblo de la ciudad deben responder ante el soberano en su compromiso para lograr acabadamente esa autonomía. Ello se ve actualmente reflejado en el traspaso de competencia que en materia judicial ha perseguido el poder institucional local, es irrenunciable para consolidar el legítimo fin de la autonomía que el constituyente se propuso, cumpliendo así el fiel mandato que los electores le dieran al momento de dictarse la Carta Magna local, que como se ha sostenido se encuentra entre las más progresistas de nuestro país...”.

Conclusión

A diez años de la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires afirma progresivamente su autonomía, porque –más allá de las resistencias corporativas presentes– en la silueta federal –sin ser una provincia– comparte el mismo estadio jerárquico por historia, por presente y sobre todo por futuro.

Notas

[1] Ver Gil Domínguez, Andrés, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico, pág. 98, Eudeba, Argentina, 1997.

[2] Ver Gil Domínguez, Andrés, Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires. Régimen Procesal, La Ley, Argentina, 2001.

[3] Ver Gil Domínguez, Andrés, “Convenio de transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia de la Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, La Ley 2001-B-1385 y De Giovanni, Julio, “Importante avance institucional en la justicia porteña (Convenio de transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia de la Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)”, Abogados, Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, pág. 44, Nº 71, noviembre de 2003.

[4] Ver Bidart Campos, Germán J. y Gil Domínguez, Andrés, “La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia y la Ciudad de Buenos Aires”, La Ley 2001-C-730.