



---

## PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2015-2017

---

EJE TEMÁTICO

Traspaso de la Justicia Ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires

---

CENTRO DE FORMACIÓN JUDICIAL

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Esmeralda 189, Piso 9º, C1035ABC • Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Tel.: 4370-8500 • Email: [cursos@tsjbaires.gov.ar](mailto:cursos@tsjbaires.gov.ar); [cursos@jusbaires.gob.ar](mailto:cursos@jusbaires.gob.ar)  
[www.cfj.gov.ar](http://www.cfj.gov.ar) •  [facebook.com/cfjcaba](https://facebook.com/cfjcaba) •  [twitter.com/CFJ\\_CABA](https://twitter.com/CFJ_CABA)



**www.editorial.jusbaire.gov.ar**  
editorial@jusbaire.gov.ar  
fb: /editorialjusbaire  
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]  
+5411 4011-1320



Sello  
**Buen  
Diseño**  
argentino

Centro de Formación Judicial  
Premio de formación judicial 2015-2017 - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :  
Editorial Jusbaire, 2019.  
264 p. ; 210 x 140 cm.

ISBN 978-987-768-082-9

1. Derecho. 2. Sociología Jurídica. I. Título.  
CDD 340.1

© Editorial Jusbaire, 2019

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Res. Nro. 543-2018

### **Consejo Editorial**

Presidenta:

Vanesa Ferrazzuolo

Miembros:

Alberto Maques

Alejandro Fernández

Lidia Ester Lago

Esteban Centanaro

Silvina Manes

Alejandra García

### **Cordinación Editorial del Centro de Formación Judicial**

Eduardo Molina Quiroga

Carlos María Parise

Sandra Fodor

Director de la publicación: Carlos María Parise

Coordinadora: Sandra Fodor

Colaboradora: Karina Galarraga

### **Editorial Jusbaire**

Edición: Daniela Donni

Corrección: Mariana Palomino, Florencia Parodi y Julieta Richiello

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Carla Famá y Esteban J. González

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Saira* del tipógrafo argentino Héctor Gatti para la fundidora *Omnibus-Type* y *Archivo* de la fundidora argentina *Huerta Tipográfica*.



**Autoridades**



## Tribunal Superior de Justicia (2019)

---

Presidente: Inés M. Weinberg

Vocales: Marcela de Langhe, Luis F. Lozano, Santiago Otamendi y Alicia E. C. Ruiz

## Consejo de la Magistratura (2019)

---

Presidente: Alberto Maques

Vicepresidente: Alejandro Fernández

Secretaria: Lidia Ester Lago

Consejeros: Raúl Alfonsín, Silvia Bianco, Vanesa Ferrazzuolo, Anabella Hers Cabral, Darío Reynoso y Marcelo Vázquez

## Centro de Formación Judicial (2019)

---

CONSEJO ACADÉMICO

Presidente: Inés M. Weinberg

Vicepresidente: Silvia Nonna

Secretaria: Fabiana Schafrik

Consejeros: Raúl Mariano Alfonsín, Yael Bendel, Luis Cevasco, Horacio Corti, Daniela Dupuy, Julián Ercolini, Fernando Juan Lima y Juan Manuel Olmos

Secretario Ejecutivo:

Eduardo Molina Quiroga

Director de Formación Judicial y Administrativa:

Carlos M. Parise

Jefa de Departamento de Coordinación de Convenios, Becas y Publicaciones:

Sandra Fodor

Jefa de Departamento de Formación Judicial y Administrativa:

Lucrecia Córdoba





## Contenidos





# Índice

---

- 11 Presentación
- 15 Institución del Premio
- 25 Prórroga del plazo para la presentación de trabajos e informe del jurado
- 29 Aceptación renuncia jurado titular.  
Designación nuevo jurado
- 33 Otorgamiento del Premio
- 43 ¿Traspasar o adaptar? La oportunidad para la Ciudad de Buenos Aires de contribuir a una justicia ordinaria eficaz y eficiente. Por Teresa E. Nóbili. Primer Premio
- 77 Una mirada financiera del traspaso de competencias de la función judicial. Por Lucía Dumais. Segundo Premio
- 103 La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las deudas del Federalismo. Por Lihué María Albertsen y Mariana Alejandra Rigo. Tercer Premio
- 123 El camino a la autonomía judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su validez constitucional. Por María Alejandra Sabic y Guido Speciale. Tercer Premio
- 143 El impacto del comportamiento estratégico en el camino hacia una plena autonomía en el ámbito de la administración de justicia. Por Diego J. Ippolito Andrada. Mención honorífica
- 161 La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el cierre del ciclo histórico federal argentino. Por Carmen Margarita Lerda. Mención honorífica
- 199 Orden de competencia laboral. Por Karina Beatriz Nazer. Mención honorífica
- 217 Hacia una justicia más justa y equitativa. Por Rosana Beatriz Sosa. Mención honorífica
- 247 Addenda premios anteriores





Presentación



El Centro de Formación Judicial es un órgano del Tribunal Superior de Justicia con autonomía académica, institucional y presupuestaria, que tiene como finalidad la preparación y formación permanente para la excelencia en el ejercicio de las diversas funciones judiciales, teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 58 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Desde hace varios años, y con distintas modalidades, organiza un concurso de trabajos sobre temas inherentes al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destinados a fomentar su estudio e investigación.

Esta experiencia dio comienzo en 2004, con el **Premio “Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”** (Res. CM N° 750/03), destinado a empleados del Poder Judicial, y cuyo tema fue *Acceso a la Justicia*. Se amplió con el **“Premio Formación Judicial 2005”** (Res. CACFJ N° 19/05), en el que se incorporaron las categorías “Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad” y “Abierta” (destinada a profesionales del Derecho, estudiantes y público en general), y se propuso como eje *Calidad del Servicio de Justicia*. El **“Premio Formación Judicial 2006”** (Res. CACFJ N° 7/06) y **“Premio Formación Judicial 2007”** (Res. CACFJ N° 7/07) fueron afianzando los objetivos iniciales, con los temas *La Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a 10 años de la Constitución de los Porteños y Lenguaje y Justicia*, respectivamente como ejes. La edición **2008 del Premio Formación Judicial** (Res. CACFJ N° 7/08) se realizó bajo la consigna *Autonomía porteña y facultades de jurisdicción*. En el **“Premio Formación Judicial 2009”** (Res. CACFJ N° 11/09) se establecieron cuatro ejes temáticos: *Aplicación de los tratados internacionales de DD. HH. en la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Luces y Sombras del Proceso Acusatorio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Amparo. ¿Vía excepcional u ordinaria?; Criterios de selección de jueces y funcionarios*. En el **“Premio Formación Judicial 2010 - Edición Bicentenario”** (Res. CACFJ N° 17/10) se establecieron como consignas: *Derechos de los pacientes; Consumidores y usuarios. Nuevos paradigmas; Recursos financieros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El régimen de coparticipación y otras transferencias federales. Nuevos recursos locales; Usurpación. Soluciones procesales. Derecho a la vivienda*. En el **“Premio Formación Judicial 2011/2012”** (Res. CACFJ N° 24/11), los ejes temáticos fueron: *Matrimonio Igualitario, balance y perspectivas; Mediación Penal y Contravencional; Propuestas para mejorar la Capacitación Judicial; Protocolo Adicional del Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos*. Para el **“Premio Formación Judicial 2013”** (Res. CACFJ N° 03/2013), los ejes fueron *Justicia con perspectiva de género y Justicia y discapacidad*; en tanto que para el **“Premio Formación Judicial 2014”**

(Disp. SE-CFJ N° 21/13 y 38/14) se propusieron *Justicia y Democracia* (1983-2013) y *Activismo Judicial* (1983-2013).

Hoy es el turno del **“Premio Formación Judicial 2015/2017”** (Disp. SE-CFJ N° 217/17), para el que se eligió *Traspaso de la Justicia Ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires* como eje temático.

Queda, como en ocasiones anteriores, agradecer al destacado conjunto de profesores y juristas que integraron el Jurado, así como al valioso aporte de los participantes, e invitar a los lectores a recorrer las páginas que siguen.

Carlos María Parise  
Director  
Centro de Formación Judicial



Institución del Premio





Buenos Aires, 15 de septiembre de 2017

**VISTO:**

La Ley 7, las Res. CACFJ N° 19/05, Res. CACFJ N° 7/06, Res. CACFJ N° 7/07, Res. CACFJ N° 7/08, Res. CACFJ N° 11/09, Res. CACFJ N° 17/10, Res. CACFJ N° 24/11, Res. CACFJ N° 03/13 y Res. CACFJ N° 21/13, y;

**CONSIDERANDO:**

Que el pleno desarrollo del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actualiza la necesidad de realizar actividades de difusión, análisis y debate de sus contenidos e implicancias.

Que la realización de un concurso como el propuesto contribuirá a dicho cometido, así como a tareas de formación y capacitación en la materia.

Que se cuenta con la experiencia previa del Concurso Premio "Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", aprobado por Res. CM N° 750/03; del "Premio Formación Judicial", aprobado por Res. CACFJ N° 19/05; del "Premio Formación Judicial 2006", aprobado por Res. CACFJ N° 7/06; del "Premio Formación Judicial 2007", aprobado por Res. CACFJ N° 7/07; del "Premio Formación Judicial 2008", aprobado por Res. CACFJ N° 7/08; del "Premio Formación Judicial 2009", aprobado por Res. CACFJ N° 11/09; del "Premio Formación Judicial 2010 - Edición Bicentenario", aprobado por Res. CACFJ N° 17/10; del "Premio Formación Judicial 2011/2012", aprobado por Res. CACFJ N° 24/11; del "Premio Formación Judicial 2013", aprobado por Res. CACFJ N° 03/13 y "Premio Formación Judicial 2014", aprobado por Res. CACFJ N° 21/13.

Que para esta oportunidad, y teniendo en cuenta los resultados de las ediciones anteriores esta Secretaría Ejecutiva propuso como eje temático al Consejo Académico del Centro de Formación Judicial, "EL TRASPASO DE LA JUSTICIA ORDINARIA A LA CIUDAD DE BUENOS AIRES", el que fue acogido favorablemente.

Que a los efectos de la constitución del jurado, se ha convocado a un destacado conjunto de docentes y expertos en estas materias, cuya nómina también el Consejo Académico del Centro de Formación Judicial ha recibido con beneplácito.

Que el art. 53 de la Ley N° 7 (modif. por ley 5288) establece que la administración del Centro de Formación Judicial está a cargo del Secretario Ejecutivo.

Por ello,

**El Secretario Ejecutivo  
del Centro de Formación Judicial  
DISPONE**

**Art. 1º:** Apruébase la realización del Concurso “**PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2015-2017**”, con los contenidos y desarrollo que se detallan en el Anexo I.

**Art. 2º:** Los jurados percibirán la suma de pesos diez mil (\$ 10.000,00) cada uno, por la tarea efectivamente realizada.

**Art. 3º:** Regístrese, comuníquese a la Dirección General de Administración y a la Dirección General Adjunta de Administración, Planificación Financiera y Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y publíquese en la página web del Centro de Formación Judicial y, oportunamente, archívese.

**DISPOSICIÓN SE-CFJ N° 217/17**

**Dr. Eduardo Molina Quiroga  
Secretario Ejecutivo  
Centro de Formación Judicial**

## **ANEXO I**

Concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017"

### **Reglamento**

**Artículo 1º:** El Centro de Formación Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en adelante "el Centro", llama a concurso para optar al "Premio Formación Judicial 2015-2017", destinado al fomento y difusión de investigaciones sobre temáticas inherentes al Poder Judicial de la Ciudad.

**Artículo 2º:** Los premios a otorgar estarán dedicados a obras inéditas.

**Artículo 3º:** Se instituyen los siguientes premios en el eje establecido en el Art. 7º:

**1º Premio:** publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y veinticuatro mil pesos (\$ 24.000,00).

**2º Premio:** publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y doce mil pesos (\$ 12.000,00).

**3º Premio:** publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y seis mil pesos (\$ 6.000,00).

La publicación será distribuida por el Centro de Formación Judicial, a su mejor criterio.

### **De los participantes:**

**Artículo 4º:** El concurso está destinado a graduados universitarios.

**Artículo 5º:** Se aceptarán obras escritas en colaboración por hasta dos (2) autores que cumplan la condición prevista en el artículo anterior, siempre que el texto presentado guarde unidad; no se admitirán compilaciones. En caso de obtener un premio o mención, será compartido.

**Artículo 6º:** Cada autor podrá presentar una (1) sola obra, sea o no en colaboración.

### **De los ejes temáticos:**

**Artículo 7º:** Establécese como eje temático "TRASPASO DE LA JUSTICIA ORDINARIA A LA CIUDAD DE BUENOS AIRES".

El nombre del eje temático no podrá ser utilizado como título de la obra. Si ello ocurriere, la Secretaría Ejecutiva del Centro de Formación Judicial podrá rechazar "*in limine*" la presentación.

## **De las obras:**

**Artículo 8º:** Dentro del área temática aludida en el artículo 7º, los autores podrán intervenir con obras originales, inéditas, escritas en idioma español, cualquiera fuera su fecha de composición. La presentación de una monografía al concurso implica necesariamente la aceptación íntegra e incondicional de las presentes bases –que incluye la posibilidad de prorrogar los plazos de presentación de las obras si el Centro de Formación Judicial lo considerara necesario, sin expresión de causa–, así como la garantía por parte del concursante, con total indemnidad para el Centro de Formación Judicial, de la autoría y la originalidad de la obra, y de que esta no sea copia ni modificación total o parcial de ninguna otra.

Los autores premiados ceden al Centro de Formación todos sus derechos sobre las obras, lo que incluye la posibilidad de su utilización en distintas publicaciones.

**Artículo 9º:** La extensión de las obras presentadas no podrá ser menor de veinte (20) ni mayor de cincuenta (50) páginas.

Se adjuntarán en dos (2) sobres cerrados que deberán estar rotulados con el seudónimo y el título del trabajo.

El sobre N° 1 deberá contener un original encarpetao o abrochado (*no encuadernado ni anillado*), inicialado en cada una de sus páginas; un disco compacto que contenga la obra, copia certificada del título de grado (deberá estar expedido al día 31 de agosto de 2017) y el formulario que obra en el Anexo A del presente donde conste la identidad del participante.

El sobre N° 2 deberá contener tres (3) copias del trabajo sin iniciar ni firmar, solo con indicación del seudónimo utilizado.

Las obras deberán llevar en la primera página el seudónimo que decida utilizar el autor y ser presentadas impresas en papel tamaño IRAM A4, tipografiadas con absoluta claridad y a una sola carilla, tipo de letra Arial tamaño 12, con interlineado 1,5, alineación justificada y confeccionado en formato Word 6.0 o superior, o bien rtf.

Los textos deberán escribirse con los siguientes márgenes: superior 5 cm.; inferior 2 cm.; izquierdo 4 cm.; derecho 2 cm.

Si dos (2) obras fueran presentadas bajo el mismo seudónimo, el Centro de Formación Judicial procederá a cambiar el que fuera presentado cronológicamente en segundo término.

**Título y subtítulos:** El título y subtítulos deberán indicar claramente el contenido del trabajo; el título deberá escribirse en negrita tipo de letra Arial tamaño 14; los subtítulos, en negrita tipo de letra Arial tamaño 12. Tanto el título como los subtítulos no deben llevar punto final.

**Divisiones:** Los textos deberán escribirse observando las siguientes Divisiones:

- “Partes temáticas” o “Capítulos”: identificados con números romanos (Ej.: I.- Las Constituciones Provinciales)
- “Cuestiones de los capítulos”: identificados con números arábigos (Ej.: 1.- La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
- “Aspectos de las Cuestiones” (identificados con números arábigos) (Ej.: 1.1.- Antecedentes)

**Citas textuales:** Cuando sean menores a tres renglones deberán “entrecomillarse” como parte en el texto. Las mayores a tres renglones deberán citarse aparte, después de dos puntos, en un tamaño menor de letra y sin entrecomillar. Ambas deberán ser escritas en letra normal, no en cursiva.

**Tablas y gráficos:** Deberán incluirse en nota al final del texto e insertarse como anexo al final del trabajo.

**Notas a pie de página:** Deberán enumerarse en forma consecutiva para todo el texto y escribirse en tipo de letra Arial tamaño 9, a espacio sencillo.

**Referencias en el texto:** Deberán ser hechas con el sistema Harvard, de la siguiente manera:

(Apellido del autor, coma, espacio, año, dos puntos, sin espacio páginas).

Toda cita textual o específica de un autor debe mencionar la página del texto en donde se hace la mención. Sólo los comentarios generales no deben mencionar las páginas.

Referencias o bibliografía: Al final del trabajo debe mencionarse en orden alfabético la literatura citada en el texto de la manera siguiente:

- Apellido y nombre del primer autor y nombre y apellido del segundo autor, de existir.
- Año de edición (entre paréntesis).
- Título del artículo o capítulo en libro, “entrecomillado”.
- Título de la revista o libro en cursivas.

- Número y volumen de la revista.
- Editorial.
- Lugar de edición.

Cuando la cita corresponda a una página web, deberá indicarse la fecha en que fue consultada.

**Artículo 10:** No podrán presentarse a este concurso obras que total o parcialmente hayan obtenido premios con anterioridad en otros certámenes.

#### **De la inscripción:**

**Artículo 11:** La inscripción al concurso y la respectiva entrega de obras se concretará en la **Mesa de Entradas Interna del Centro de Formación Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** de Bolívar 177 - 3º piso de la Ciudad de Buenos Aires, en el horario de 11.00 a 16.00 horas, exclusivamente.

**Artículo 12:** Los autores se inscribirán mediante el llenado de formularios que podrán ser impresos de la página web [www.cjf.gov.ar](http://www.cjf.gov.ar). Toda otra forma de inscripción no será válida. Los formularios aludidos revestirán el carácter de declaración jurada previsto en el artículo 8º de este Reglamento. El falseamiento de datos dará lugar a la pérdida de todo derecho en la participación del concurso. La inscripción y presentación de las obras podrá ser realizada a través de correo mediante envío postal certificado, el cual deberá contener los dos sobres referidos en el art. 9º y deberá ser dirigido al Centro de Formación Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la aclaración "Premio Formación Judicial 2015-2017". En el remitente deberá consignarse únicamente el seudónimo elegido. Sólo se recibirán por correo postal aquellos trabajos que ingresen a la Mesa de Entradas Interna del CFJ antes del vencimiento del plazo de presentación de obras. Si el envío postal tuviera la indicación de algún nombre y apellido (aunque luego se comprobara que no se corresponde con el/los/las autor/es/as de la obra) podrá ser rechazado *in limine* por la Secretaría Ejecutiva del Centro de Formación Judicial.

**Artículo 13:** No se devolverán los originales presentados.

#### **Del jurado:**

**Artículo 14:** El jurado se integrará por miembros titulares y suplentes propuestos por el Consejo Académico.

Se designa como miembros titulares al Dr. Santiago Otamendi, Dip. Dr. Daniel Presti, Dip. Dr. Carlos Tomada, Dip. Dra. Paula Oliveto y Dr. Marcelo Alegre; y como miembros suplentes a la Dra. María Fernanda Rodríguez, Dr. Osvaldo Pérez Sammartino y Dra. Graciela Otano.

**Artículo 15:** El jurado podrá otorgar más de un premio por categoría. Los premios instituidos podrán ser declarados desiertos total o parcialmente si así lo estimare procedente el jurado. También quedará a criterio de dicho cuerpo otorgar menciones honoríficas.

**Artículo 16:** Corresponderá al jurado decidir sobre el encuadre reglamentario de las obras presentadas y sobre la asignación de premios con un mínimo de dos (2) votos fundados. Para la calificación y selección de monografías, el jurado tomará en cuenta, entre otros criterios: el aporte teórico a la temática (riqueza conceptual del trabajo); su relevancia temporal (actualidad); la claridad de la exposición de los conceptos, la riqueza en el desarrollo de las ideas y el cumplimiento de los requisitos establecidos para la redacción. El fallo del jurado debe ser presentado por escrito y es irrecurrible. A fin de preservar el anonimato, se abrirán los sobres que contienen las identidades de los concursantes una vez presentado el informe del jurado y en presencia de dos funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Artículo 17:** El veredicto del jurado se dará a publicidad en forma inmediata a través de la página web del Centro de Formación Judicial. Se efectuarán comunicaciones personales solamente a los premiados y a los que eventualmente hubieran obtenido menciones.

**De lo no previsto:**

**Artículo 18:** Todo cuanto no hubiere sido previsto en este reglamento será resuelto por el jurado.

**Plazo de presentación:**

**Artículo 19:** Se fija como plazo de presentación de trabajos hasta el día 15 de noviembre de 2017 a las 16 hs.

Fecha de entrega del informe del Jurado.

**Artículo 20:** Se fija como fecha de entrega del informe del jurado, el día 7 de diciembre de 2017.







Prórroga del plazo  
para la presentación de trabajos  
e informe del jurado



Buenos Aires, 14 de noviembre de 2017

**VISTO:**

La Disp. SE-CFJ N° 217/17, y

**CONSIDERANDO:**

Que la Disposición de referencia estableció en el Art. 19 como plazo para la presentación de trabajos el día 15 de noviembre de 2017 hasta las 16:00 horas.

Que se han recibido numerosas consultas y solicitudes de varios interesados dirigidas a este Centro de Formación Judicial en el sentido de extender el plazo de presentación de trabajos.

Que para esta propuesta se han tenido en cuenta los antecedentes de los concursos **Premio Formación Judicial 2005** (Res. CACFJ N° 19 y 34/05), **Premio Formación Judicial 2006** (Res. CACFJ N° 07 y 24/06), del **Premio Formación Judicial 2007** (Res. CACFJ N° 07 y 32/07), del **Premio Formación Judicial 2008** (Res. CACFJ N° 07 y 37/08), del **Premio Formación Judicial 2009** (Res. CACFJ N° 11/09 y Disp. SE-CFJ N° 88/09), del **Premio Formación Judicial 2010** (Res. CACFJ N° 17/10 y Disp. SE-CFJ N° 83/10) y del **Premio Formación Judicial 2011/2012** (Res. CACFJ N° 24/11 y Disp. SE-CFJ N° 71/12), **Premio Formación Judicial 2014** (Disp. SE-CFJ N° 91/14) en atención a que por similares razones se prorrogara el plazo para presentación de trabajos.

Que, en igual sentido, a los efectos de ampliar la difusión del mencionado concurso en distintos ámbitos académicos y profesionales, se considera conveniente prorrogar el plazo de presentación de trabajos para optar al Premio Formación Judicial 2015-2017 hasta el día 30 de noviembre de 2017 a las 16:00 horas y prorrogar el plazo de presentación del informe del Jurado hasta el día 15 de diciembre de 2017.

Por ello,

**El Secretario Ejecutivo  
del Centro de Formación Judicial  
DISPONE**

1º) Prorrógase el plazo de presentación de trabajos para optar al "Premio Formación Judicial 2015-2017" hasta el día 30 de noviembre de 2017, a las 16:00 horas.

2º) Prorrógase el plazo de presentación del informe del Jurado hasta el día 15 de diciembre de 2017, a las 16:00 horas.

3º) Regístrese, comuníquese a la Dirección General de Administración y a la Dirección General Adjunta de Administración, Planificación Financiera y Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y publíquese en la página web del Centro de Formación Judicial y, oportunamente, archívese.

**DISPOSICIÓN SE-CFJ N° 323/17**

**Dr. Eduardo Molina Quiroga**  
**Secretario Ejecutivo**  
**Centro de Formación Judicial**



Aceptación renuncia jurado titular  
Designación nuevo jurado



Buenos Aires, 11 de diciembre de 2017

**VISTO:**

La Ley 7, la Disp. 217/17, y;

**CONSIDERANDO:**

Que mediante el artículo 14 del Anexo I de la Disp. SE-CFJ N° 217, se designó al Jurado de Evaluación para entender en el Concurso "PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2015-2017".

Que, por motivos personales, el Dr. Daniel Presti renunció a su cargo de jurado titular del referido concurso y, en el día de la fecha, remitió los trabajos que le fueron oportunamente entregados para su evaluación.

Que, en consecuencia, resulta necesario establecer el jurado suplente que se desempeñará como miembro titular de dicho Concurso, en lugar del Dr. Presti.

Que el art. 53 de la Ley N° 7 (modif. por ley 5288) establece que la administración del Centro de Formación Judicial está a cargo del Secretario Ejecutivo.

Por ello,

**El Secretario Ejecutivo  
del Centro de Formación Judicial  
DISPONE**

**Art. 1°:** Acéptase la renuncia del Dr. Daniel Presti como miembro titular del Jurado de Evaluación del Concurso "PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2015-2017".

**Art. 2°:** Establécese que el jurado suplente Dr. Osvaldo Pérez Sammartino se desempeñará como miembro titular del Jurado de Evaluación del Concurso "PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2015-2017", en lugar del Dr. Daniel Presti.

**Art. 3°:** Remítanse en el día de la fecha los ensayos correspondientes al Concurso "PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2015-2017" al Dr. Osvaldo Pérez Sammartino, para su evaluación.

**Art. 4°:** Regístrese, comuníquese a la Dirección General de Administración y a la Dirección General Adjunta de Administración, Planificación Financiera y Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y publíquese en la página web del Centro de Formación Judicial y, oportunamente, archívese.

**DISPOSICIÓN SE-CFJ N° 364/17**

**Dr. Eduardo Molina Quiroga  
Secretario Ejecutivo  
Centro de Formación Judicial**







Otorgamiento del Premio



Buenos Aires, 19 de diciembre de 2017

**VISTO:**

La Ley N° 7 (modif. por ley 5288), las Disp. SE-CFJ N° 217/17, 323/17 y 364/17, y

**CONSIDERANDO:**

Que la Disp. SE-CFJ N° 217/17 aprobó la convocatoria para otorgar el “Premio Formación Judicial 2015-2017”, con el eje temático “Traspaso de la justicia ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires”.

Que mediante la Disp. SE-CFJ N° 323/17 se prorrogó el plazo para las presentaciones de los trabajos hasta el 30 de noviembre de 2017 y se extendió el plazo de presentación del informe del jurado hasta el día 15 de diciembre de 2017.

Que por Disp. SE-CFJ N° 364/17 se designó miembro titular del Jurado al Dr. Osvaldo Pérez Sammartino, en reemplazo del Dr. Daniel Presti, quien presentó su renuncia por motivos personales.

Que se han recibido los dictámenes de los miembros del Jurado.

Que se ha procedido a la apertura de sobres que contienen las identidades de quienes presentaron trabajos, con el siguiente resultado:

Seudónimo	Título de obra	Identificación
Elizabeth Bosco	“Mejoramiento del servicio de justicia”	Viviana Elizabeth Catena
Eme	“De Nación a Ciudad”	Matías Nahuel Martínez
Platona	“Hacia la autonomía plena: el camino de los convenios y la gradualidad”	Silvia Paola La Ruffa
Cala	“Orden de competencia laboral”	Karina Beatriz Nazer
Niké-Atenea	“¿Traspasar o adaptar? La oportunidad para la ciudad de Buenos Aires de contribuir a una justicia ordinaria eficaz y eficiente”	Teresa Emilia Nóbili
Mérida e Irlanda	“La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las deudas del federalismo”	Lihue María Albertsen y Mariana Alejandra Rigo
Dracarys	“Hacia una justicia más justa y equitativa”	Rosana Beatriz Sosa
Lore	“La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el cierre del ciclo histórico federal”	Carmen Margarita Lerda
Liubliana	“El camino a la autonomía judicial de la CABA y su validez constitucional”	María Alejandra Sabic y Guido Speciale

Seudónimo	Título de obra	Identificación
Ldx	"Una mirada financiera del traspaso de competencias de la función judicial"	Lucía Dumais
Caballo	"El impacto del comportamiento estratégico en el camino hacia una plena autonomía en el ámbito de la administración de justicia"	Diego Juan Ippolito Andrada
Mall	"La oficina de asistencia a la víctima y al testigo de la ciudad de Buenos Aires. Su intervención en el proceso de mediación penal. Analizando la teoría desde la práctica"	Marisa Gabriela Alli

Que, de los dictámenes de los miembros del Jurado se desprende que corresponde establecer el siguiente orden de mérito:

Primer Premio: al trabajo **"Traspasar o adaptar la oportunidad para la Ciudad de Buenos Aires de contribuir a una justicia eficaz y eficiente"**, presentado bajo el seudónimo NIKÉ-ATENEA, de autoría de Teresa Emilia Nóbili.

Segundo Premio: **"Una mirada financiera del traspaso de competencias de la función judicial. La transferencia de recursos y el régimen de coparticipación federal de impuestos"**, presentado bajo el seudónimo LDX, de autoría de Lucía Dumais.

Tercer Premio: se otorga a los trabajos **"El camino a la autonomía judicial de la CABA y su validez constitucional"**, presentado bajo el seudónimo LIUBLIANA, de coautoría de María Alejandra Sabic y Guido Speciale, y **"La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las deudas del federalismo"**, presentado bajo el seudónimo MÉRIDA e IRLANDA, de coautoría de Lihue María Albertsen y Mariana Alejandra Rigo.

Que, asimismo, de acuerdo a lo que surge del mencionado dictamen del Jurado, corresponde otorgar menciones honoríficas a los siguientes trabajos:

- **"El impacto del comportamiento estratégico en el camino hacia una plena autonomía en el ámbito de la administración de justicia"**, presentado bajo el seudónimo CABALLO, de autoría de Diego Juan Ippolito Andrada.

- **"Orden de competencia laboral"**, presentado bajo el seudónimo CALA, de autoría de Karina Beatriz Nazer.

- **"Hacia una justicia más justa y equitativa"**, presentado bajo el seudónimo DRACARYS, de autoría de Rosana Beatriz Sosa.

- “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el cierre del ciclo histórico federal”, presentado bajo el seudónimo LORE, de autoría de Carmen Margarita Lerda.

Que, mediante el artículo 14 del Anexo I de la Disp. SE-CFJ N° 217/17, se designó el Jurado para la evaluación de los trabajos que se presentaran en el Concurso mencionado y, asimismo, y quedó determinado el contenido de los premios que se otorgarían a los participantes ganadores de dicho Concurso (art. 3° del referido Anexo I).

Que los jurados Dres. Santiago Otamendi, Carlos Tomada, Paula Oliveto, Marcelo Alegre y Osvaldo Pérez Sammartino, cumplieron efectivamente la tarea para la cual fueron convocados.

Que existen recursos suficientes para el pago de las sumas de dinero correspondientes a los ganadores de los premios y a los honorarios correspondientes a los miembros del jurado del Concurso en la cuenta 4.3.9.8 (Premios y Reconocimientos) del Presupuesto del Centro de Formación Judicial.

Que el art. 53 de la Ley N° 7 (modif. por ley 5288) establece que la administración del Centro de Formación Judicial está a cargo del Secretario Ejecutivo.

Por ello,

**El Secretario Ejecutivo  
del Centro de Formación Judicial  
DISPONE**

1º) Otórgase el primer premio del Concurso “Premio Formación Judicial 2015-2017”, consistente en la publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y la suma de pesos veinticuatro mil (\$ 24.000,00) a la obra ***“Traspasar o adaptar la oportunidad para la Ciudad de Buenos Aires de contribuir a una justicia eficaz y eficiente”***, presentada bajo el seudónimo NIKÉ-ATENEA, de autoría de **TERESA EMILIA NÓBILI**.

2º) Otórgase el segundo premio del Concurso “Premio Formación Judicial 2015-2017”, consistente en la publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y la suma de pesos doce mil (\$ 12.000,00) a la obra ***“Una mirada financiera del traspaso de competencias de la función judicial. La transferencia de recursos y el régimen de participación federal de impuestos”***, presentada bajo el seudónimo LDX, de autoría de **LUCÍA DUMAIS**.

3º) Otórgase el tercer premio del Concurso “Premio Formación Judicial 2015-2017”, consistente en la publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y la suma de pesos seis mil (\$ 6.000,00) a la obra ***“El camino a la autonomía judicial de la CABA y su validez***

**constitucional**", presentada bajo el seudónimo LIUBLIANA, de coautoría de **MARÍA ALEJANDRA SABIC** y **GUIDO SPECIALE**; y a la obra **"La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las deudas del federalismo"**, presentada bajo el seudónimo MÉRIDA e IRLANDA, de coautoría de **LIHUE MARÍA ALBERTSEN** y **MARIANA ALEJANDRA RIGO**.

4º) Otórgase menciones honoríficas del Concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017", a los siguientes trabajos: **"El impacto del comportamiento estratégico en el camino hacia una plena autonomía en el ámbito de la administración de justicia"**, presentado bajo el seudónimo CABALLO, de autoría de **DIEGO JUAN IPPOLITO ANDRADA**; **"Orden de competencia laboral"**, presentado bajo el seudónimo CALA, de autoría de **KARINA BEATRIZ NAZER**; **"Hacia una justicia más justa y equitativa"**, presentado bajo el seudónimo DRACARYS, de autoría de **ROSANA BEATRIZ SOSA** y **"La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el cierre del ciclo histórico federal"**, presentado bajo el seudónimo LORE, de autoría de **CARMEN MARGARITA LERDA**.

5º) Apruébase el pago de la suma de pesos veinticuatro mil (\$ 24.000,00) a Teresa Emilia Nobili, en concepto de primer premio del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017", (art. 3º del Anexo I de la Disp. SE-CFJ N° 217/17).

6º) Apruébase el pago de la suma de pesos doce mil (\$ 12.000,00) a Lucía Dumais, en concepto de segundo premio del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017", (art. 3º del Anexo I de la Disp. SE-CFJ N° 217/17).

7º) Apruébase el pago de la suma de pesos tres mil (\$ 3.000,00) a María Alejandra Sabic, en concepto de tercer premio del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 3º del Anexo I de la Disp. SE-CFJ N° 217/17).

8º) Apruébase el pago de la suma de pesos tres mil (\$ 3.000,00) a Guido Speciale, en concepto de tercer premio del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 3º del Anexo I de la Disp. SE-CFJ N° 217/17).

9º) Apruébase el pago de la suma de pesos tres mil (\$ 3.000,00) a Lihue María Albertsen, en concepto de tercer premio del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 3º del Anexo I de la Disp. SE-CFJ N° 217/17).

10) Apruébase el pago de la suma de pesos tres mil (\$ 3.000,00) a Mariana Alejandra Rigo, en concepto de tercer premio del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 3º del Anexo I de la Disp. SE-CFJ N° 217/17).

11) Apruébase el pago de la suma de pesos diez mil (\$ 10.000,00) al Dr. Santiago Otamendi, en concepto de retribución por su participación como miembro del Jurado del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 2°, Disp. SE-CFJ N° 217/17).

12) Apruébase el pago de la suma de pesos diez mil (\$10.000,00) al Dip. Dr. Carlos Tomada, en concepto de retribución por su participación como miembro del Jurado del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 2°, Disp. SE-CFJ N° 217/17).

13) Apruébase el pago de la suma de pesos diez mil (\$10.000,00) a la Dip. Dra. Paula Oliveto, en concepto de retribución por su participación como miembro del Jurado del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 2°, Disp. SE-CFJ N° 217/17).

14) Apruébase el pago de la suma de pesos diez mil (\$10.000,00) al Dr. Marcelo Alegre, en concepto de retribución por su participación como miembro del Jurado del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 2°, Disp. SE-CFJ N° 217/17).

15) Apruébase el pago de la suma de pesos diez mil (\$10.000,00) al Dr. Osvaldo Pérez Sammartino, en concepto de retribución por su participación como miembro del Jurado del concurso "Premio Formación Judicial 2015-2017" (art. 2°, Disp. SE-CFJ N° 217/17).

16) Regístrese, comuníquese a la Dirección General de Administración y a la Dirección General Adjunta de Administración, Planificación Financiera y Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, publíquese en la página web del Centro de Formación Judicial, notifíquese a los ganadores mediante correo electrónico oficial y, oportunamente, archívese.

#### **DISPOSICIÓN SE-CFJ N° 390/17**

**Dr. Eduardo Molina Quiroga**  
**Secretario Ejecutivo**  
**Centro de Formación Judicial**





# Eje Temático

---

Traspaso de la Justicia Ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires

## Premios

---

### 1° Premio

Publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y veinticuatro mil pesos (\$ 24.000,00).

### 2° Premio

Publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y doce mil pesos (\$ 12.000,00).

### 3° Premio

Publicación de la obra, diploma, distinción alusiva y seis mil pesos (\$ 6.000,00).

### Mención honorífica

Publicación de la obra, diploma, distinción alusiva.



Teresa E. Nóbili

¿Traspasar o adaptar?  
La oportunidad para la Ciudad de  
Buenos Aires de contribuir a una  
justicia ordinaria eficaz y eficiente



1<sup>er</sup> Premio



# ¿Traspasar o adaptar?

## La oportunidad para la Ciudad de Buenos Aires de contribuir a una justicia ordinaria eficaz y eficiente\*

Teresa E. Nóbili\*\*

*“Una palabra no es un cristal transparente e inmutable, sino la piel de un pensamiento vivo que puede variar mucho de color y contenido según las circunstancias y el tiempo en que se la emplea”.<sup>1</sup>*

- Traspasar:** 1. tr. Pasar o llevar algo de un sitio a otro.  
2. tr. Pasar adelante, hacia otra parte o a otro lado.  
3. tr. Pasar a la otra parte o a la otra cara. *Traspasar el arroyo.*  
Traspasar la pared.  
4. tr. Pasar, atravesar de parte a parte con un arma u otro instrumento. U. t. c. prnl.  
5. tr. Ceder a favor de otra persona el derecho o dominio de algo.  
6. tr. Transgredir o quebrantar un precepto.  
7. tr. Exceder de lo debido algo, contravenir a lo que es razonable.  
8. tr. Dicho de un dolor físico o moral: Hacerse sentir con extraordinaria violencia.  
9. tr. p. us. Volver a pasar por el mismo sitio.<sup>2</sup>

---

\* Trabajo ganador del 1° premio en el Concurso “Premio Formación Judicial 2015-2017”.

\*\* El seudónimo utilizado fue “Niké-Atenea”.

1. Juez Oliver Wendell Holmes, voto en “Towne vs. Eisner”, 1918.

2. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=aTkrJLg>

## I.- UN POCO DE HISTORIA

### 1.- LOS PRIMEROS PASOS

La Constitución Nacional, tanto en su texto original<sup>3</sup> como en el que rige actualmente<sup>4</sup> luego de la reforma de 1994, al referirse al Poder Judicial dispone que será ejercido por una Corte Suprema de Justicia.

Queda así establecido por un lado en cabeza de quién está el ejercicio de este poder del Estado, y por el otro que la creación, denominación y distribución de competencias de los órganos inferiores que lo integran quedará librado a las normas que se dicten.

Fue cuando la República logró reunificarse, que el Congreso Nacional logró dictar –con fecha 16 de octubre de 1862– la Ley 27 de Organización de la Justicia, luego de varios intentos fallidos, años en los cuales la Corte Suprema no llegó a constituirse, lo que finalmente se realiza exitosamente en enero de 1863.

Pese a ello, persistirán problemas de competencias entre autoridades nacionales y provinciales coexistentes en un mismo territorio que sólo serán solucionados luego de la Batallas de Cepeda (1859) y Pavón (1861), y con la finalización de la Guerra de la Triple Alianza en 1870. En 1880 la Ley de Federalización de la ciudad de Buenos Aires dispuso que mientras que el Congreso no organizara la administración de justicia en la Capital Federal, continuarían ejerciéndola los juzgados y tribunales provinciales.

La primera ley que se dicta para organizar la administración de justicia de la Ciudad de Buenos Aires, después de su federalización, es la N° 1144 del año 1881, y se denominó Ley de Organización de la Justicia en la Capital Federal, del Registro de la Propiedad y del Archivo de los Tribunales, que reguló la actividad del Ministerio Público, de los escribanos públicos y creó el Registro de la Propiedad Inmueble. Preveía en su título preliminar:

La administración de justicia de la capital de la República será desempeñada por las autoridades siguientes, alcaldes, jueces de paz, jueces de mercado, jueces letrados, cámaras de apelación y demás funcionarios que en esta ley se determinan.

Es importante señalar que esta ley otorgaba a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la facultad de superintendencia sobre toda la administración de justicia con sede en la ciudad, en materia de

---

3. Art. 91. "El Poder Judicial de la Confederación será ejercido por una Corte suprema de justicia, compuesta de nueve jueces y dos fiscales, que residirá en la Capital, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Confederación".

4. Art. 108. "El Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación".

procedimientos, hasta tanto el Congreso dictara la ley respectiva, se regirían por las leyes de la Provincia de Buenos Aires.

Vemos así cómo desde la génesis de la Justicia del territorio de la Ciudad de Buenos Aires se reguló una justicia local (jueces de paz, jueces de mercado), conjuntamente con una justicia ordinaria (compuesta por jueces letrados de primera instancia y cámaras de apelaciones y un juzgado federal). La reforma introducida por una ley de 1886 sólo se limitó a la creación de tribunales de alzada de los Juzgados de Paz sin otras modificaciones.

Y, si bien a partir de 1891 la justicia de paz tuvo su normativa específica, será recién en el año 1950 a través de la Ley N° 13998 que la justicia nacional y la justicia de paz estarán en paridad de condiciones con los restantes tribunales, ordinarios o especiales.

No obstante que podemos decir que la organización de la justicia es dinámica, es dable destacar los siguientes hitos: en 1972 se sustituye la denominación Justicia Nacional de Paz por Justicia Nacional Especial en lo Civil y Comercial, la que quedará unificada con la Justicia Civil en el único fuero en el año 1988 a través de la Ley N° 23637.

Así es como coexisten los jueces que actúan en la denominada justicia ordinaria en la Ciudad de Buenos Aires con magistrados federales. Va de suyo que los jueces federales, además, se encuentran en las provincias y en los territorios nacionales.

Es justamente con los jueces en los territorios nacionales con quienes se produce el conflicto respecto a la jurisdicción, atento a que ambos, los jueces ordinarios de la Capital Federal y los de los territorios nacionales, se desempeñaban en áreas geográficas directamente sujetas a jurisdicción federal.

Con respecto al régimen jurídico de los territorios nacionales, diremos en apretada síntesis que comenzó a perfilarse en 1862 con una ley que declaró nacionales a todos los territorios existentes fuera de los límites de las provincias. Implícitamente reconocidos en nuestro texto constitucional, eran territorios considerados como una parte de la República, pero que no se encontraban en los límites de ninguna provincia: no tenían autonomía ni autarquía, eran simples divisiones administrativas establecidas por el Congreso.

Durante mucho tiempo estos territorios sufrieron situaciones discriminatorias, atento que sus ciudadanos carecían del derecho a nombrar senadores e incluso diputados.<sup>5</sup>

---

5. Es interesante destacar que el primer territorio nacional data de 1872 (Chaco). Para ver más sobre este tema consultar <http://www.ugr.es/~rgutierr/PDF2/LIB%20005.pdf>, y [https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Territorios\\_nacionales\\_de\\_Argentina](https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Territorios_nacionales_de_Argentina) [fecha de consulta: 25/11/2017].

## 2.- LA CONFUSIÓN A PARTIR DE LA REFORMA DE 1994

Luego de esta breve reseña histórica es preciso detenerse en lo atinente a la autonomía conferida a la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma constitucional de 1994.

Esta cuestión ha sido ampliamente debatida, dando lugar al nacimiento de numerosas teorías acerca del estatus de nuestra Ciudad.

La Ley N° 24309 declaró la necesidad de una reforma constitucional disponiendo que “la Ciudad de Buenos Aires será dotada de un *status* constitucional especial, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción”.

Lamentablemente, la Convención Constituyente de 1994 no fue muy clara respecto al referido estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires y cómo sería insertado en el nuevo texto constitucional. Así las cosas, se lo incluyó en el capítulo dedicado a los gobiernos de provincia (título segundo de la parte segunda). La redacción del artículo 129 ha contribuido a generar esta confusión, pues al rezar que la Ciudad de Buenos Aires “tendrá un régimen de gobierno autónomo” debe tenerse en cuenta que esta autonomía ha sido otorgada a la Ciudad y no a su régimen de gobierno.

Recordemos que la autonomía es una cualidad que sólo puede poseer una unidad política compuesta de gobierno, territorio y población. Con esta confusa e incorrecta redacción se predica una cualidad –la autonomía– sólo con relación a uno de sus elementos.

Es dable destacar que, además, la norma carece de rigor jurídico al establecer “con facultades propias de legislación y jurisdicción”, dado que esas facultades siempre son propias del gobierno de un sujeto político autónomo.

## II.- AUTONOMÍA

### 1.- ¿PROVINCIA, MUNICIPIO, ESTADO?

Para poder analizar nuestro tema específico, el cual es el traspaso de la justicia ordinaria nacional a la órbita del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, necesariamente debemos detenernos en el concepto de autonomía e intentar aprehender el espíritu del constituyente de 1994, que fue quien le otorgó a la Ciudad de Buenos Aires ese estatus constitucional especial.

Y si bien no se ha podido llegar a una teoría unánime, originándose las más diversas opiniones con relación a cuál es el estatus de nuestra Ciudad y cuál es el alcance de sus facultades de jurisdicción, es imprescindible conocer qué debemos entender por autonomía, pues es esta la principal característica de su nuevo estatus.

Etimológicamente, “autonomía” significa: *autos* = propio, *nomos* = ley; es decir, la aptitud de darse sus propias normas.



La confusión respecto al estatus especial de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma constitucional de 1994 devino en el hecho de que los autores han esbozado teorías que van desde la casi asimilación a una provincia hasta la equiparación con un municipio, con lo cual no tenía prácticamente ninguna diferencia con el estatus jurídico que detentaba antes de dicha reforma.

Analizaremos los alcances de esta "autonomía", lo que nos llevará a concluir que no se trata de una nueva provincia ni de un municipio.

Recordemos que la Ley N° 24309 no instruye a la creación de una nueva provincia; además, para que ello suceda se deben seguir los pasos estatuidos por la Constitución Nacional en sus artículos 13<sup>6</sup> y 75, inc.15.<sup>7</sup>

Creemos que la Ciudad de Buenos Aires no puede ser considerada una provincia dado que a esta nuestra Carta Magna les otorga ciertas prerrogativas que no le ha dado a la Ciudad, tales como: el dominio originario de los recursos naturales en su territorio, la calidad de agentes del gobierno federal de los gobernadores provinciales, la facultad concurrente de imponer contribuciones indirectas y de celebrar la ley-convenio, la posibilidad de crear regiones, la habilitación de la competencia federal y de la jurisdicción originaria de la Corte Suprema, entre otras. Pero a pesar de todo ello no debemos olvidar que ha sido incluida en el capítulo de la Constitución Nacional<sup>8</sup> dedicado a las provincias.

Ninguna duda cabe acerca de que no puede asimilársela a un municipio, ya que la razón fundamental es que no pertenece a ninguna provincia y, por ello, sus relaciones de subordinación, participación y coordinación son directas con el Estado nacional.

Lo apuntado, sumado a su participación en el Gobierno por medio de sus representantes en el Senado, contribuye a ese "estatus constitucional especial", que la diferencia tanto de las provincias como de los municipios, pero que las acerca mucho más a aquellas que a estos.

Lo expuesto hasta aquí nos permite finalizar un concepto por aproximación entre provincia y municipio, y concluimos en que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>9</sup> es un municipio especial de la Na-

---

6. Art. 13: "Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso".

7. Art. 75: "Corresponde al Congreso... 15. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias".

8. En adelante C.N.

9. En adelante CABA.

ción (y, como ya dijéramos, mucho más cerca de una provincia que de un municipio).

La autonomía de la CABA es derivada (al igual que la de los municipios), ello significa que la poseen a partir de la concesión que hace la Constitución, pero en su situación institucional debemos reconocerla como un municipio de la Nación atento a que tiene un vínculo directo con el Estado nacional.

## 2.- CAPITAL FEDERAL

Este razonamiento trae como primera reflexión el hecho de si la Ciudad de Buenos Aires dejara de ser la Capital Federal. Al respecto, el maestro Bidart Campos<sup>10</sup> sostiene que es necesario tener en cuenta que, como consecuencia de la reforma constitucional de 1994, el territorio ha quedado desfederalizado pues ya no es un espacio de competencias exclusivas de la Nación, sino el ámbito geográfico sobre el que las autoridades políticas de la CABA ejercen sus potestades de gobierno, en el que paralelamente el Estado nacional ejerce competencia.

Recordemos que el territorio de la Capital Federal era antes de la Nación, el cual había sido cedido a esta por la Provincia de Buenos Aires. Este territorio pertenece ahora a la Ciudad y no hay ya jurisdicción federal exclusiva sino que coexisten la jurisdicción de la Ciudad y la federal.

Existen diferentes posiciones que teorizan en el caso de que la Ciudad de Buenos Aires dejara de ser la Capital Federal; algunas de ellas sostienen que el territorio debería volver a la Provincia de Buenos Aires, quedando sin efecto la cesión; otras, que las provincias contienen estados municipales autónomos con territorio, y que podría recibir a ese estado autónomo de la Ciudad de Buenos Aires como a un municipio más.

Estas teorías no tienen en cuenta que la Ciudad de Buenos Aires no es un municipio más sino que, y en el caso de optar por considerarla un municipio, este tendría una entidad política que resultaría incompatible con su pertenencia y subordinación directa con el Estado nacional.

Ahora, si bien la cesión realizada por la Provincia de Buenos Aires habría quedado sin efecto dado que el poder constituyente le ha otorgado autonomía política a la Ciudad de Buenos Aires —erigiéndola como un Estado dentro del Estado federal y le ha dado un territorio, el que ya no pertenece más a la Nación—, en la práctica, a pesar de haber dejado de ser la Capital Federal, la situación no cambiaría significativamente ya que las relaciones directas con el Estado nacional serían las mismas.

---

10. Bidart Campos, Germán, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, T. VI, 1995, pp. 539-542.

Esto lleva a sostener que, si la Ciudad de Buenos Aires dejara de ser la Capital Federal, no cambiaría mucho la situación ya que las relaciones directas con el Estado nacional serían las mismas.

### **3.- BUENOS AIRES ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994**

Buenos Aires fue organizada como distrito federal por el constituyente de 1853, con facultades propias de legislación para el Congreso (art. 64, inc. 27),<sup>11</sup> designándose como jefe inmediato y local al Presidente de la Nación conforme reza el art. 83, inc. 3<sup>12</sup> y, una vez establecida la Capital en Buenos Aires, siempre ha sido objeto de intrincados debates sobre competencia y jurisdicción.

Invitamos a los/as interesados/as a que lean los debates generados alrededor de la primera Ley Orgánica en 1881,<sup>13</sup> desde entonces, la situación de la Ciudad de Buenos Aires ha sido siempre objeto de innumerables y profusas discusiones, que lejos de cesar con la reforma de 1994 ha sobrevenido una nueva, la que no gira solamente sobre el estatus que ha tenido la Ciudad de Buenos Aires, sino que desde la reforma se agrega como condimento el "estatus constitucional especial" con relación a la autonomía de la Ciudad, la que ahora tiene facultades de legislación y jurisdicción.

### **4.- BUENOS AIRES LUEGO DE LA REFORMA**

Antes de adentrarnos en el análisis de la situación de nuestra ciudad luego de la reforma de 1994, es preciso recordar que desde 1983 comienza a instalarse en agenda cuestiones tales como la elección directa del intendente, acompañada por el resurgir de la tesis restrictiva respecto de las atribuciones federales.

Es así como comienza una etapa de explosión de proyectos en ambas Cámaras, que luego de numerosos debates –tanto técnicos como políticos– desembocará en la sanción de la Ley N° 24309, que declara la necesidad de la reforma constitucional y su convocatoria.

La Ley N° 24308, en su artículo 2 del apartado f establece:

a) El pueblo de la Ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno.

---

11. Art. 64: "Corresponde al Congreso [...] 27. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Confederación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias para establecer fortalezas, arsenales, almacenes, u otros establecimientos de utilidad nacional..."

12. Art. 83: "El Presidente de la Confederación tiene las siguientes atribuciones [...] 3. Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Confederación".

13. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (en adelante DSCD), año 1881.

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 capital de la Nación.

La controversia de los redactores se ve reflejada en la ambigüedad de la norma que garantiza los intereses del Estado nacional. Así puede notarse en las interpretaciones de dos convencionales, diametralmente opuestas: mientras que para García Lema el carácter de dicha ley es de “deslinde de competencias”, para Paixao ese deslinde nace de la Constitución, y el rol del Congreso se limita a resguardar los intereses del Estado nacional, quedando todos los poderes locales de la ciudad –de gobierno, jurisdicción y legislación– que no colisionen con esos intereses, en manos de las autoridades locales.<sup>14</sup>

Va de suyo que la sustancia o naturaleza de una institución (en este caso nada menos que de la CABA), no podrá nunca depender de lo acertada o equivocada que sea su calificación.

Es interesante recordar el significado de Estatuto que se consignó para la Ciudad de Buenos Aires, dado que de haber recibido el nombre de “carta orgánica” se habría referido –sin duda– a un municipio; así, la elección de “estatuto”, para algunos autores –con quienes compartimos opinión–, induciría a una Ciudad-Estado, pues dicho término significa la ley especial básica para el régimen autónomo de una región dictada por el Estado del que forma parte.

Obviamente, las discusiones siguieron en torno a la autonomía otorgada a la Ciudad de Buenos Aires, haciéndose fuertes y con posiciones enfrentadas con relación a algunos temas específicos como salud y educación, el cambio de estatus o la creación de una nueva policía por parte del jefe de la Policía Federal y la gran deuda pendiente: el traumático traspaso de la justicia ordinaria a nuestra ciudad, resistida por gran parte de la hoy justicia nacional.

Lamentablemente, pese a la existencia de proyectos que preveían un traspaso amplio y gradual de competencias dejando a cargo de la ciudad la prevención policial, así como los fueros civil, comercial y del trabajo, en 1995 se sancionó la denominada Ley de garantías de los intereses de la Nación, conocida popularmente como Ley Cafiero, que adoptó la tesis más restringida, convirtiéndose en una verdadera ley cerrojo para el traspaso de competencia. Según la referida normativa, la Nación conserva no sólo todo el poder residual sino que además continúa ejerciendo su competencia en materia de seguridad y protección de personas y bienes, manteniendo la Policía Federal su competencia y permaneciendo la justicia nacional ordinaria en la órbita del Poder

---

14. *Autonomía Porteña: El debate en la Convención Nacional Constituyente de 1994*, Buenos Aires, Jusbairens, 2014.

Judicial de la Nación. A la CABA le quedaba crear las jurisdicciones de vecindad, contravenciones y faltas, y contencioso-administrativa y tributaria local, entre otras.

### III.- FACULTADES DE JURISDICCIÓN

El primer párrafo del artículo 129 de la Constitución Nacional, luego de su reforma en 1994, reza: “la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción”.

La potestad de jurisdicción es el *imperium* que en la división de poderes se ha dejado histórica y políticamente en manos de los jueces. En los sistemas de carácter federal, como el nuestro, conviven dos órdenes de jurisdicción; por un lado la federal, para preservar los intereses nacionales, y por otra la local, para el *imperium* en el derecho común.

Nuevamente, nos encontramos ante serias dificultades producto de la doble condición institucional de la ciudad por ser capital de la República y ser ciudad autónoma; a esta dualidad debe agregarse la confusión que ha creado la sanción de la llamada Ley Cafiero.

Es así como son muchos los interrogantes que se originan cuando queremos analizar al hablar de “facultades de jurisdicción”.

Si nos atenemos a lo normado por el artículo 129 de la Constitución Nacional reformada, la pregunta sería si esas facultades propias de jurisdicción abarcarían la competencia de los jueces que integren el Poder Judicial de la ciudad para aplicar la legislación de fondo y el reemplazo de los jueces nacionales de la Capital Federal.

Paralelamente, junto a este cuestionamiento, encontramos el artículo 75, inciso 12 de la misma Constitución que faculta al Congreso de la Nación a:

... dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones...

Y nuevamente, ante lo normado por el artículo 75 de la CN, volvemos una vez más a preguntarnos si la omisión de los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires ¿es un recorte deliberado del alcance de las “facultades propias de jurisdicción” de la ciudad? y, en ese caso, ¿implica que dichos tribunales no pueden aplicar los códigos de fondo y continuar así esa competencia en cabeza de los jueces nacionales de la Capital? Si así fuera, porque pueden aplicar códigos de fondo ante nuevas jurisdicciones creadas, o frente a convenios de traspaso de competencias, como sucede con los delitos que merced a ellos han sido transferidos a la justicia de la CABA.

La misma Constitución reformada nos ha situado en la posición de interrogarnos con respecto a las facultades propias de jurisdicción, con el agravante de la sanción de la Ley de garantía de los intereses de la Nación, que establece una serie de limitaciones a la consolidación de la autonomía en esta ciudad.

Como venimos sosteniendo, la falta de racionalidad y lógica con la que se estructuró la creación de la Ciudad Autónoma da lugar al nacimiento de dos teorías que dependerán de considerar completa o incompleta a esta autonomía.

En el caso de sostener que las facultades de jurisdicción son equiparables a las provinciales con posibilidad de aplicar la ley de fondo, debemos reconocer que la autonomía de la ciudad es plena y completa, y de hecho es lo que viene sucediendo con los tribunales creados, los cuales aplican legislación de fondo nacional.

Si, en cambio, creemos que su competencia es restringida a los asuntos municipales no pudiendo aplicar la ley de fondo, estaremos ante una autonomía que será plena pero no completa. Recordemos que esta posición de restricción se basa en lo normado por los artículos 75, inciso 12 y 116 de la CN, que sólo reconoce reservar la aplicación de los códigos de fondo a los jueces federales y provinciales,<sup>15</sup> pero cuando nació esta teoría no existía la Ciudad Autónoma con sus particulares características.

A mayor abundamiento, creemos que toda esta discusión, y en especial esta última posición, ya no tiene razón de continuar atento a que si hacemos una interpretación estrictamente literal, los jueces nacionales tampoco podrían aplicar la ley de fondo ya que no son mencionados por nuestra Carta Magna. Asimismo, una Ley Fundamental debe ser objeto de una interpretación armónica, y es en el artículo 129<sup>16</sup> donde juega la voluntad del constituyente, que otorgó amplias facultades de jurisdicción, sólo restringidas por aquello que podría afectar intereses nacionales.

La Constitución porteña organizó sus instituciones conforme la forma republicana y representativa y se ciñó así a la doctrina de la separación de poderes. Esto significa que la Constitución Nacional y las leyes conceden al Poder Judicial las potestades, facultades y atribuciones para administrar justicia.

Y así podemos definir "jurisdicción" como el poder del Estado para realizar el proceso por los órganos encargados al efecto, para la actuación de derecho conforme determinen las normas vigentes.

---

15. Art. 75. "Corresponde al Congreso: [...] 12. Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales..."

16. Art. 129. "La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción..."

En lo que concierne al Poder Judicial de la ciudad, se dictaron leyes que complementaron su diseño de acuerdo con la manda constitucional local, tales como:

- Ley Orgánica del Poder Judicial (N° 7 y sus modificaciones);
- Ley Orgánica del Ministerio Público (N° 21 y sus modificaciones);
- Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura (N° 31 y sus modificaciones); y
- Ley de Jurado de Enjuiciamiento y Procedimiento de Remoción de Magistrados e Integrantes del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires (N° 54).

Antes de la reforma constitucional de 1994, la jurisdicción judicial se dividía en nacional y provincial. La reforma trajo como novedad que el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires tendría facultades de jurisdicción. Para el caso de aquellos que no aceptan la teoría de la Ciudad de Buenos Aires como una provincia más, debemos reconocer que coexisten en la ciudad: la jurisdicción federal, la nacional ordinaria y la del Gobierno de la Ciudad, y así los jueces federales, los provinciales y los de la Ciudad de Buenos Aires, lo que es no sólo un escándalo jurídico, sino además un laberinto para el justiciable que en general es lego y, ante un hecho ocurrido en el territorio de nuestra ciudad, no sabría a qué justicia tiene que recurrir. Como si todo ello no fuera suficiente, se estaría haciendo oídos sordos a la manda constitucional.

Si bien hemos hecho una breve reseña histórica al comenzar el trabajo, es necesario explicar cómo en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires se han ejercido los tres órdenes de jurisdicciones en los que consideramos tres períodos históricos:

## **1.- BUENOS AIRES ANTES DE SER CAPITAL FEDERAL**

El territorio de la Ciudad de Buenos Aires, al momento de sancionarse la Constitución en 1853, pertenecía a la Provincia de Buenos Aires. En virtud del artículo 67 de la CN, los asuntos de naturaleza común, a pesar de que se aplicaban los códigos de fondo, se dirimían ante la justicia de la provincia. Se ejercían en este territorio dos tipos de jurisdicción: la provincial, para los asuntos de carácter común, y la nacional (Ley Federal) para los asuntos de materia federal.

## **2.- BUENOS AIRES, CAPITAL FEDERAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA**

Con la federalización de Buenos Aires en 1880, la ciudad quedó sometida al poder de la Nación, finalizando así la coexistencia de la justicia provincial con la nacional y existiendo sólo esta última.

Comienza entonces un proceso de nacionalización de la justicia porteña que fue el producto de intrincadas intencionalidades políticas de la época. Es así que la justicia nacional se organiza en dos ramas:

la justicia ordinaria de la Capital Federal (art. 7 de la Ley N° 1029), a la que competía las causas de derecho común, heredera de la antigua justicia provincial; y la justicia federal de la Capital, originada básicamente en el hecho de la desconfianza del Gobierno nacional hacia jueces de los que no estaban seguros de que se ocupasen de cuestiones federales. Esta justicia se constituirá a través de las Leyes N° 1144 y 1893, instituyendo a jueces de sección diferentes de los ordinarios.

Luego de la capitalización de Buenos Aires, los tribunales que entendían en las causas comunes dejaron de ser provinciales para asumir jerarquía nacional, y fue la nación misma quien ejerció jurisdicción sobre esa clase de asuntos. Asimismo, y conforme al artículo 67, inciso 27<sup>17</sup> de la CN, el Congreso ejercía una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación.

### **3.- AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Luego de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, precisamente por la autonomía otorgada a la ciudad, a la Nación le fue vedada la facultad de legislar con exclusividad sobre el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, reteniendo el Congreso nacional solamente la atribución legislativa de normar sobre aquellas cuestiones que garanticen los intereses del Estado nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación.

Consecuentemente, y de acuerdo a la manda constitucional, sólo resta concluir que la jurisdicción de la ciudad es plena, es decir, no se halla restringida, dado que la Constitución Nacional, conforme al artículo 129, establece que “una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”, único fundamento de que exista la Ley Cafiero. Para quienes nos enrolamos en esta posición, la jurisdicción es completa como lo es en las provincias, con competencia para aplicar los códigos de fondo en el ámbito de la ciudad, como de hecho sucede desde que se han puesto en práctica los convenios de traspaso (progresivo) de competencias penales, y los juzgados de la Ciudad penales, contravencionales y de faltas aplican en los delitos “que les competen” el código de fondo pertinente. Va de suyo que el sugestivo título de estos convenios, cuando se refiere a “progresivo”, dicha calidad lo es con relación a la parcialidad de delitos transferidos, y no a un grado de mayor o menor autonomía.

---

17. Art. 67. “Corresponde al Congreso: [...] 27°. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional”.



Es a partir de lo establecido en los artículos 75, inciso 12<sup>18</sup> y 129<sup>19</sup> de la Constitución Nacional conforme el texto de la reforma de 1994, y con la sanción de la Ley N° 24588, que garantiza los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires mientras esta sea capital de la República, que comienzan las disímiles interpretaciones sobre la voluntad del legislador acerca de las facultades de jurisdicción, derivada supuestamente de un concepto “poco claro y discutido” en relación con la autonomía de la ciudad. No compartimos el fundamento esgrimido en la llamada Ley Cafiero, y entendemos que detrás de esa pantalla se ocultan otros intereses...

A mayor abundamiento, es preciso recordar que tanto la justicia federal como la justicia de la Ciudad de Buenos Aires son mandas constitucionales; consecuentemente, su existencia no puede quedar librada al arbitrio del legislador nacional.

#### **IV.- ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

El artículo 108 de nuestra Carta Magna establece que el ejercicio de la jurisdicción corresponde al Poder Judicial de la Nación en el orden nacional, y que será ejercido por una Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.

---

18. Art. 75. “Corresponde al Congreso: [...] Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados”.

19. 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”.

Conforme lo establece el artículo 116,<sup>20</sup> corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75,<sup>21</sup> por los tratados con naciones extranjeras, las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros, las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima, de los asuntos en que la Nación sea parte, las causas que se susciten entre dos o más provincias, entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

Recordemos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en reiterados pronunciamientos que, a pesar de la generalidad de los términos de los actuales artículos 75 inc. 20, 108 y 116 de la Constitución Nacional, estos no se oponen a la exclusión de la competencia federal si no existen los propósitos que la informan, es decir que sólo deben reputarse de jurisdicción federal exclusiva las causas sometidas originariamente a la Corte por el artículo 101 (actual 117)<sup>22</sup> de la CN.<sup>23</sup>

Más aun, someter asuntos a la competencia de justicia federal cuando no existen intereses nacionales que lo justifiquen, ampliando dicha competencia, en realidad está prohibido por otras normas constitucionales (ver arts. 75 inc.12, 121 y 129), pues sería claramente un avasallamiento a la autonomía de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha recogido esta posición al sostener que la jurisdicción de los jueces federales difería sustancialmente de la de los jueces del territorio de la Capital, no obs-

---

20. Art. 116. "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inciso 12 del artículo 75; y por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero".

21. Según Néstor P. Sagués: "... si el art. 129 otorga en términos amplios a la Ciudad Autónoma poderes de "jurisdicción", tal norma debe prevalecer. No es sensato admitirle explícitamente tal competencia jurisdiccional, y después negársela (en lo civil, comercial, penal, minero, laboral y de la seguridad social), por no estar mencionada en otro precepto (el art. 75 inc. 12) (cfr. en cuanto la tesis del "olvido", a la que adherimos, Morello, Augusto M. y Loñ, Félix, "El Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires", en JA 1996-IV-633).

22. Art. 117. "En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente".

23. Fallos CSJN: 290:116; 190:469; 244:28; 245:455, entre otros.

tante ser unos y otros nacionales y proceder a su nombramiento del Gobierno nacional. Consideró que los primeros ejercían una jurisdicción de excepción limitada a los casos enumerados en el artículo 100 (actual 116) de la CN, mientras que los segundos ejercían la jurisdicción ordinaria que el Poder Legislativo les confiriera.<sup>24</sup>

Y, si bien antes de la reforma de 1994 tenía sentido la jurisdicción de los jueces nacionales ordinarios de la Capital Federal, dado que algún tribunal debía encargarse de las cuestiones de derecho común surgidas en el territorio federal, a partir de la reforma y de la autonomía de la ciudad *han dejado de existir las razones para su existencia*.

Es por ello que la Corte Suprema modificó su postura con el fallo "Corrales",<sup>25</sup> donde se apartó de la tradicional doctrina que equiparaba como jueces nacionales "a todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital".

Una posición lógica razonada y acorde con la voluntad del legislador al otorgar autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, sólo nos conduce a pensar que los alcances de las facultades de jurisdicción que debe tener la ciudad deben ser plenos.

Y si bien tanto nuestra Ley Fundamental como la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son la reivindicación de los porteños de igualarse al resto del país, como ya dijéramos *supra*, tal situación fue obstaculizada por la sanción de la Ley N° 24588 de Garantías de los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de la sanción de la Ley Cafiero se han suscitado controversias respecto a la jurisdicción y competencia del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que creemos ha llegado el momento de que cesen, otorgándole plena vigencia a la autonomía con el traspaso de todas las competencias de la justicia ordinaria nacional a la justicia de la ciudad. Entendemos que quizás esta situación debe instrumentarse paulatinamente, pero ello no es óbice a la toma de decisión y principio de ejecución.

Los autores que están de acuerdo con la referida legislación lo fundamentan en que su razón de ser radica en la necesidad de garantizar los intereses del Estado nacional mientras Buenos Aires continúe siendo la Capital de la República, y ante dicha circunstancia la justicia nacional ordinaria mantendría su competencia, quedando sólo para los jueces de la ciudad las materias municipales enumeradas, pero debiendo retirarse cuando deje de ser Capital, obteniendo la justicia comunal competencias plenas.

Otros autores –acertadamente para nosotros–, proponen una interpretación integradora de los textos constitucionales, basándose en

---

24. Fallos CSJN: 30:120.

25. Fallos CSJN: 338-1517, "Corrales, Guillermo Gustavo y otros s/hábeas corpus", 09/12/2015.

la regla hermenéutica de la Constitución Nacional consagrada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, según la cual:

... ninguna de las normas de la Ley Fundamental de la Nación puede ser interpretada en forma aislada, desconociéndola del todo que la compone, y [...] la interpretación debe hacerse, al contrario, integrando las normas en la unidad sistemática de la Constitución, comparándolas, coordinándolas y armonizándolas, de forma tal que haya congruencia y relación entre ellas.<sup>26</sup>

... la Constitución nacional y el ordenamiento jurídico del que es base normativa deben ser examinados como un todo coherente y armónico en el cual cada precepto recibe y confiere su inteligencia de y para los demás. De tal modo, ninguno puede ser estudiado aisladamente sino en función del conjunto normativo, es decir, como partes de una estructura sistemática considerada en su totalidad. Esa interpretación debe tener en cuenta, además de la letra, la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad.<sup>27</sup>

Por lo expuesto, es que creemos que la Ley Cafiero es anticonstitucional, en virtud de impedir el ejercicio de la autonomía plena a la CABA, como así también que ha comenzado a caer su aplicación en una suerte de desuetudo, pues con la firma de los Convenios de Traspaso de Competencias, los códigos de fondo *ya son aplicados por los tribunales ciudadanos*.

El principio de la exégesis integradora aportado por nuestro más alto tribunal es sostenido –y sostenible– merced a la armonización de los artículos 75, inc.12, y 129 de la CN, otorgándole prioridad a la intención subyacente en este último, que es la convicción de que el constituyente ha querido hacer de la Ciudad de Buenos Aires algo realmente superior a un municipio,<sup>28</sup> y que se asemeja muchísimo más a una provincia al legislar sobre las facultades de jurisdicción.

Es medular además para esta posición (la que compartimos plenamente) lo normado por el último párrafo de la disposición transitoria 15<sup>a</sup>, según la cual “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 arts. 114 y 115 de esta Constitución.” Consecuentemente, si con anterioridad al dictado del Estatuto Organizativo los jueces de la ciudad se designaban y removían por las normas que rigen la designación y remoción de los jueces del Poder Judicial de la Nación (arts. 114 y 115), tratándose de los jueces nacionales de la Capital Federal, parece claro entonces que, después de dictarse el Estatuto Organizativo (la que se conoce vulgarmente como la Constitución de la CABA, la que ya ha cumplido 10

---

26. Fallos CSJN: 312:2192.

27. Fallo “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial, 29-3-97”, Expte. G.292-97. XXXIII, 07-05-97.

28. ... y que de serlo, a lo sumo lo sería de la Nación porque sólo responde ante ella.

años de vigencia), y debiendo ser la designación y remoción conforme a este, se está hablando de los mismos jueces. Por ende, y según esta posición, estos mismos jueces son los que tienen que pasar a formar parte del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, con las mismas competencias que detentan actualmente, con la misma categoría de los jueces que ya posee la ciudad.

Va de suyo que la jurisdicción debe ser completa, es decir, igual que la de las provincias, y ello lleva ínsito la competencia para aplicar los códigos de fondo en el ámbito de la ciudad.

Los detractores han basado sus críticas en la consecuencia de interpretar armónicamente los artículos 129 y 75 inc.12, dado que implica reconocer que en este último el constituyente “ha olvidado” incluir los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires. Esta interpretación acerca del “olvido” colisiona con otra noma exegética sentada por la Corte Suprema, que sostiene que no se puede presumir la inconsecuencia o la falta de previsión en el legislador, y menos aún en el constituyente.<sup>29</sup>

Si bien podría decirse que no sólo en el artículo 75 inciso 12 el constituyente se ha olvidado de la Ciudad de Buenos Aires, esto es jurídicamente insostenible como ha sentado la Corte, por lo que para esta teoría el constituyente, al omitir a la ciudad, ha querido no equipararla a una provincia.

Conforme con esta posición, las “facultades propias de jurisdicción” se limitarían al ámbito municipal, no poseyendo los tribunales ciudadanos competencia para aplicar las normas de fondo. Sostienen que el mismo artículo 129, al adjudicarle esas facultades de legislación y jurisdicción, no especifica si estas son amplias o restringidas, pero sí lo ha hecho el artículo 75 inciso 12 por omisión al no incluir a los tribunales de la ciudad. Recordemos, entonces, que el mencionado artículo tampoco menciona a los jueces nacionales, por lo que se encontrarían impedidos de aplicar los códigos de fondo.

Agregan como argumento, asimismo, la sanción de la Ley N° 24588, concordante con el inciso 12 del artículo 75 que, para quienes sostienen una posición de facultades acotadas, claramente ha desbordado los fines para los que fue sancionada, y que ya ha sido declarada inconstitucional.

La real dimensión de las facultades de jurisdicción estaría dada por el juego de lo normado por esta ley y el artículo 75 inciso 12 que, para quienes apoyan esta teoría, la legislación nacional de fondo debe ser aplicada por la justicia nacional ordinaria (federal), y sólo las enumeradas por el artículo 8 de la Ley Cafiero pueden serlo por los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires.

No obstante las distintas interpretaciones sobre los alcances de la competencia en materia de jurisdicción, es necesario destacar que tan-

---

29. Fallos CSJN: 1:300; 304:794; 306:796, entre otros.

to la justicia federal como la justicia de la Ciudad de Buenos Aires tienen su fundamento en la Constitución Nacional y, por lo tanto, no es una materia que pueda dejarse librada al arbitrio del legislador.<sup>30</sup>

Esto, al decir del autor citado, se ha visto reflejado en lo normado por la Ley N° 24588, que sólo ha demorado y obstaculizado la organización de la justicia de la Ciudad de Buenos Aires, incluyendo entre sus normas artículos que exceden el fin para el que fue sancionada, que es velar por los intereses de la Nación, y por lo tanto –como ya manifestáramos– la creemos inconstitucional.<sup>31</sup> Es importante destacar que si antes del nuevo Código Civil y Comercial no teníamos dudas de que la Ley Cafiero excedió el fin para el que fue dictada, a la luz del nuevo Código el concepto de control de constitucionalidad se modificó. Ya no basta el método de subsunción del caso a la norma, sino que los jueces deberán tomar en cuenta los principios y las reglas de interpretación y no el casuismo. Por lo tanto, reafirmamos a la luz de la ponderación que exige hoy el control de constitucionalidad, que la denominada Ley Cafiero más que nunca es inconstitucional,<sup>32</sup> y así debe ser declarada, hasta tanto no sea derogada.

Cabe preguntarse a qué intereses se refieren los artículos 4, 12 y 13 que sólo describen y aclaran rasgos de la autonomía local y de la autarquía económica y financiera pero sin tener relación con interés de la Nación alguno.

Es así que se han manifestado varios miembros del Poder Judicial acerca de la necesidad de modificación o derogación de la denominada Ley Cafiero, con reparos constitucionales cada vez mayores, y alzando la voz de la autonomía plena como el ideal plasmado por el constituyente nacional.

Conforme la interpretación de la Corte, con relación al artículo 31 de la Constitución Nacional, “todos los jueces de cualquier jerarquía y fuero pueden interpretar y aplicar la Constitución y las leyes de la Nación en

---

30. De Giovanni, Julio, “La organización de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 309.

31. Así lo ha declarado la justicia porteña. En los autos “R. E. A. c/ Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires s/ cobro de pesos”, el Juzgado N° 18 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires rechazó la excepción de incompetencia planteada por la obra social y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del art. 8 de la Ley N° 24588 conocida como “Ley Cafiero”. Disponible en: <http://www.diariojudicial.com/nota/75503> [fecha de consulta: 25/11/2017].

32. Para mayor información ver: [http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/los\\_cambios\\_de\\_paradigmas\\_en\\_el\\_nuevo\\_codigo\\_civil\\_y\\_comercial.pdf](http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/los_cambios_de_paradigmas_en_el_nuevo_codigo_civil_y_comercial.pdf) [fecha de consulta: 25/11/2017] y [https://www.justiciajuju.gov.ar/escuela-de-capacitacion/images/Doctrina\\_Local/el%20desafio%20interpretativo%20del%20codigo%20civil%20y%20comercial.pdf](https://www.justiciajuju.gov.ar/escuela-de-capacitacion/images/Doctrina_Local/el%20desafio%20interpretativo%20del%20codigo%20civil%20y%20comercial.pdf) [fecha de consulta: 25/11/2017].

las causas cuyo conocimiento les corresponde<sup>33</sup>, y si es deber de todos los jueces –sin distinción de fuero y jurisdicción– el ejercer la función de control de constitucionalidad, no se les puede impedir a los jueces locales aplicar en su totalidad el orden jurídico en el que se encuentran la Constitución Nacional, las leyes que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, las que constituyen la ley suprema de la Nación.<sup>34</sup>

Se sustenta esta posición bajo la idea del Derecho como una unidad indivisible. Tan es así que, aun reconociendo que la jurisdicción asignada a los jueces de la Ciudad es sólo la establecida por el artículo 8 de la Ley N° 24588, estos deben aplicar leyes nacionales, dado que conceptos básicos como los de capacidad, persona, contrato, obligaciones, trabajador, cheque, delito, entre otros, surgen del Derecho Civil, Comercial, Penal o Laboral y no de las normas administrativas, contravencionales o tributarias.

## **V.- LA JUSTICIA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

### **1.- UNA PRIMERA ORGANIZACIÓN**

Al dictarse la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en 1996 se estableció, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 129 de la Carta Magna, un Poder Judicial con el complemento de normas tales como la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N° 7), la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley N° 21), la Ley del Consejo de la Magistratura (Ley N° 31) y la Ley de Jurado de Enjuiciamiento (Ley N° 54).

En el título Quinto de la Constitución porteña comienza el artículo 106 definiendo la función del Poder Judicial, y determina que le corresponde el conocimiento de las causas que versen sobre los puntos regidos por ella, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y las normas nacionales y locales.

Este Poder Judicial de la Ciudad, conforme el artículo 107 del mismo cuerpo legal, está integrado por: el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público.

En razón de este, podemos inferir que son tres los cuerpos orgánicos o instituciones que lo conforman:

- El Tribunal Superior (art. 111) y los demás tribunales inferiores (art. 118), encargados de dirimir los conflictos.
- El Consejo de la Magistratura (arts.115 y 116), encargado de seleccionar a través de concurso público de antecedentes y oposición a los candidatos a la Magistratura y al Ministerio Pú-

---

33. Fallos CSJN: 149:122; 302:1325.

34. Fallos CSJN: 200:444.

blico, ejercer funciones disciplinarias respecto de los magistrados y promover su remoción ante el jurado de enjuiciamiento y la administración de los recursos del Poder Judicial.

- El Ministerio Público (arts. 124 y 125), integrado por tres ramas: Fiscalía, Defensa y Asesoría Tutelar.

La Ciudad de Buenos Aires implementó su justicia local con la puesta en funcionamiento de dos fueros: el Contencioso Administrativo y Tributario y el Contravencional y de Faltas.

Si se efectúa una reseña histórica sobre el nacimiento de nuestro Poder Judicial local, fue en el año 1998 que, a través de la puesta en marcha del fuero Contravencional y de Faltas con el nombramiento provisorio de jueces de la ex justicia Municipal y de Faltas, se dio el paso inicial para constituir el único de los poderes que faltaba para fortalecer el principio republicano de gobierno. Así nace el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituyéndose al final del mismo año el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Superior de Justicia.

La creación del fuero Contencioso Administrativo y Tributario data del año 2000; en el año 2003 se pone fin a la justicia de Faltas para dar lugar a su composición constitucional (Penal, Contravencional y de Faltas).

Si bien aún queda pendiente la creación de la justicia vecinal conforme también lo establece no sólo el artículo 8 de la Ley N° 24588 sino también la Cláusula Transitoria 12ª, punto 5 de la Constitución de la Ciudad, su conformación implica la necesidad de suscripción de convenios interjurisdiccionales –semejantes a los ya suscriptos para la justicia Penal, Contravencional y de Faltas– para el traspaso de competencias, dado que en materias tales como medianería, vecindad, propiedad horizontal, locaciones, entre otras, en la actualidad siguen siendo de competencia de la justicia civil y comercial.

## **2.- CONVENIO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS: LENTO Y PENDIENTE...**

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de su Cláusula Transitoria 13ª, faculta al Gobierno porteño para que convenga con el Gobierno nacional la transferencia de los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad de cualquier instancia a su Poder Judicial, conservando la inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces.

Estos acuerdos de transferencia de competencias y funciones del servicio de administración de justicia se realizan válidamente conforme el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, y deben ser firmados por el Presidente de la Nación en su calidad de jefe supre-



mo de la Nación y responsable político de la administración del país (art. 99 inc. 1 CN) y por el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 104 de la Constitución de la CABA); luego, deberán ser ratificados tanto por el Congreso de la Nación como por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, adquiriendo así la calidad de ley nacional y de ley de la Ciudad de Buenos Aires.

Entendemos que estos traspasos de competencias, que culminan con una ley nacional y local, como ley posterior llevan ínsita la modificación del artículo 8 de la Ley N° 24588.<sup>35</sup> Y de ese modo lo ha entendido la Comisión formada con representantes de la Nación y de la Ciudad con actuación en la órbita del Ministerio de Justicia de la Nación, la que a través de un informe ha manifestado:

La reforma constitucional de 1994 estableció la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129 de la CN), contribuyendo, de ese modo al fortalecimiento del sistema federal argentino. Más allá del debate doctrinario sobre el “*status*” de la ciudad, en cuanto a su identificación con las provincias, resulta claro que el “*desideratum*” de la norma constitucional es concluir en una autonomía jurisdiccional plena, en los mismos términos que gozan las provincias. Tal como lo establecen la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la disposición primera del título cuarto de la Ley 7, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, y el art. 6 de la Ley 24.588, Ley de Garantía de los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, quedan habilitados el Gobierno de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para suscribir convenios que conduzcan a un ordenado traspaso de competencias. Es evidente la necesidad de un traspaso progresivo de competencias, que gradúen el cambio de funciones de los diferentes operadores de justicia, a fin de garantizar que la administración de justicia no se vea alterada en su prestación por los cambios.

Con la aprobación del primer Convenio por ambas legislaturas (Ley N° 597 CABA y Ley nacional N° 25572), se transfirió a la justicia local la competencia por los hechos de tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario.

El segundo Convenio, suscripto por el expresidente Néstor Kirchner y el exjefe de gobierno porteño Aníbal Ibarra también ha sido aprobado por ambas legislaturas (Ley N° 2257 CABA y Ley nacional N° 26357), tiene por objeto la transferencia de competencias en la comisión de los siguientes delitos: lesiones en riña (arts. 95 y 96 del Código Penal), abandono de personas (arts. 106 y 107 CP), omisión

---

35. 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”.

de auxilio (art. 108 CP), exhibiciones obscenas (arts. 128 y 129 CP), matrimonios ilegales (arts. 134 a 137 CP), amenazas (art. 149 bis, primer párrafo del CP), violación de domicilio (art. 150 CP), usurpación (art. 181 CP), daños (arts. 183 y 184 CP), ejercicio ilegal de la medicina (art. 208 CP) y los tipificados en las Leyes N° 13944,<sup>36</sup> 14346<sup>37</sup> y art. 3 de la Ley N° 23592.<sup>38</sup>

En materia penal quedaría pendiente la implementación del tercer Convenio de traspaso de competencia, y el traslado de todos los demás delitos que no están comprendidos en estos tres convenios, cuya competencia recae actualmente en la justicia Correccional.

Mención aparte merece el traspaso de la justicia de familia. Sabido es que en la mayoría de los casos quien acude en auxilio de la justicia son las/os integrantes vulnerabilizados de las familias. A estas víctimas la justicia suele revictimizarlas, no sólo porque para hacer valer sus derechos se presentan ante una justicia que generalmente les llega tarde y deben repetir una y otra vez sus pesares, sino que además deben hacerlo en diferentes ámbitos y también jurisdicciones. Es lo que pasa diariamente con una mujer que es hostigada, o amenazada por ejemplo por su compañero o cónyuge, que tiene que concurrir a la justicia de la Ciudad para hacer la denuncia, pero si luego decide iniciar los trámites de exclusión del hogar, debe concurrir a la justicia nacional. A lo apuntado debemos agregar el hecho de que la contención necesaria para este tipo de conflictos, tanto psicológica como sociológica, es dada por las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que el traspaso inminente de cuestiones de familia para concentrar toda la atención en una sola jurisdicción es indispensable. Entendemos además que nuestra justicia, como lo desarrollaremos *infra*, que ha nacido en pleno siglo XXI, no estaría plenamente desarrollada sin tribunales únicos de violencia de género.

### 3.- COMPETENCIA DEL MÁXIMO TRIBUNAL PORTEÑO

Conforme a lo ya expuesto en la breve reseña histórica del comienzo, y al tratar de hacer concordar el concepto de autonomía con la voluntad del constituyente, veamos el tema de la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la del Máximo Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir del fallo “Strada” de la CSJN,<sup>39</sup> es el tribunal superior de cada jurisdicción quien debe intervenir como intérprete de la Constitución Nacional en todas las causas que ameriten ulteriormente la revisión por recurso extraordinario ante la Corte Suprema.

---

36. Ley de incumplimiento de deberes de asistencia familiar.

37. Ley de maltrato de animales.

38. Delito tipificado en la ley antidiscriminación.

39. Fallos CSJN: 308:490.

De este modo se garantiza el esquema establecido por el juego de los artículos 5<sup>40</sup> y 31<sup>41</sup> de la Constitución Nacional y, al igual que ocurre en las provincias, correspondería interponer ante el Máximo Tribunal de la jurisdicción el recurso extraordinario para habilitar la instancia ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

#### **4.- COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Nuevamente, la calificación del estatus de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha ocasionado opiniones contradictorias relacionadas con la admisión de la competencia exclusiva y originaria ante la Corte Suprema, a pesar de que esta ha sido conteste en negarla.

En un fallo del año 2007 ratifica que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia, aunque sí una persona jurídica de derecho público con un estatus jurídico diferente, lo que la inhibe de instar la acción en forma originaria y exclusiva ante la Corte Suprema.<sup>42</sup> Esto ha sido citado como precedente para enunciar, en otros fallos y con la misma argumentación en relación al estatus de la Ciudad de Buenos Aires, en el sentido de que no es una provincia.

Aun compartiendo la posición de no ser una provincia, en su voto en disidencia en el mencionado fallo la Dra. Argibay recordó que la Corte amplió su competencia por juzgarla necesaria en los casos en que los adversarios fueran el gobierno federal y una provincia y el pleito girara en torno a normas de derecho público local.<sup>43</sup>

Algunos miembros del Poder Judicial local, así como ciertos autores (Alberto A. Spota, Miguel S. Marienhoff, Juan C. Cassagne entre otros), si bien coinciden con la postura de la Corte Suprema de no encontrarse frente a una nueva provincia, sostienen que aquella debería habilitar su competencia originaria a pesar del silencio en la letra de los artículos 116 y 117 de la CN conforme a la interpretación armónica

---

40. Art. 5. "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

41. Art. 31. "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859".

42. Fallo de la CSJN G.2462.XLI "Gov. de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia del cumplimiento de contrato y cobro de pesos" (diciembre de 2007).

43. Fallos CSJN: 208:249; 253:316, entre otros.

y coherente de todos los artículos de la Carta Magna, que es doctrina de la Corte, conforme citamos *supra*.

La Constitución Nacional es un texto en el que todos sus artículos gozan de igual jerarquía y la jurisprudencia de la Corte ha sido pacífica en cuanto a que su interpretación debe ser sistemática y orgánica y sus disposiciones deben ser aplicadas armonizadamente, por un lado, y por otro no existe artículo que pueda interpretarse apartadamente.<sup>44</sup>

Por ello, es necesario que sea la Corte quien resuelva la integración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al nuevo escenario federal, definiéndola como algo más que “... una entidad distinta y separada...”<sup>45</sup>

## VI.- OBSTÁCULOS SUPERADOS Y DISCUSIONES ACTUALES

Estas extensas discusiones que impidieron, luego de 23 años de reformada la Constitución Nacional, que la Ciudad ejerciera su facultad de jurisdicción, fueron dejadas de lado de a poco para dar lugar a nuevas oposiciones.

Así, las nuevas discusiones se centran en temas como el estatus constitucional autónomo que poseen los Ministerios Públicos de la Defensa y Fiscal en el ámbito nacional y que, en el ámbito local permanece bajo la órbita del Poder Judicial, discusión que ya se ha habido dado a nivel nacional antes de la reforma constitucional de 1994.<sup>46</sup>

El constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, ubicando al Ministerio Público dentro del Poder Judicial (y no como un cuarto poder), evitó la reproducción de aquellas discusiones.

La objeción de ciertas asociaciones de magistrados sobre el estatus autónomo del Ministerio Público, a nuestro entender, quedó zanjada en virtud de la letra del artículo 124 de la Constitución local que lo dota de autonomía y autarquía financiera dentro del Poder Judicial.

Otro de los temas con los que se objeta el traspaso es la remuneración por cargos de igual jerarquía de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la CABA que se encontraría menoscabada respecto de la jurisdicción nacional, situación que fácilmente

---

44. Fallos CSJN: 296:432, “Brizuela, Juan Carlos s/ recurso de casación”.

45. Fallos CSJN: 322:2857.

46. Para mayor información consultar: Autores que se inclinaban por su pertenencia al PE: Alsina, Hugo, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Buenos Aires, Ediar, 1957, T. II, p. 329; Oderigo, Mario, *Derecho Procesal Penal*, Buenos Aires, 1973, p. 218, n. 205. Autores partidarios de la ubicación institucional dentro del Poder Judicial: Vanossi, Jorge, “El Ministerio de Justicia y el Poder Judicial”, Separata de la *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1965-I/II, p. 85; “Otra vez sobre el Ministerio Público”, *ED* 101-528; Palacio, Lino, *Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1979, T. II, p. 594; Bianchi, Alberto B., “La conveniencia de que el Ministerio Público sea un órgano del Poder Judicial”, *ED* 106-845, y “Cese de Funciones de Agentes del Ministerio Público Dispuesto por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional”, *ED* 119-947.

se resuelve con la adecuación de las referidas remuneraciones en futuros presupuestos.

Si bien la actualización de la movilidad de los haberes de pasividad de magistrados y funcionarios retirados de la ciudad depende de una decisión ministerial, mientras que en orden nacional su rango es legal, esta diferencia también es salvable. Una discusión más ardua será la que deba darse sobre la modificación reciente de la ley local para remoción de los jueces de la CABA, morigerando los requisitos necesarios para postular una acusación, lo que resulta menos beneficioso para aquellos magistrados nacionales que deban pasar a la justicia local.<sup>47</sup>

Entendemos que la postura que presentaba como obstáculo la aplicación de los códigos de fondo fue superada por las razones expuestas *supra*. Entre ellas, el primer Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad, que a través de sus palabras, considera el estatus jurídico de la Ciudad similar al de una provincia al establecer:

Más allá del debate doctrinario sobre el *status* de la ciudad, en cuanto a su identificación con las provincias, resulta claro que el *desideratum* de la norma constitucional es concluir en una autonomía jurisdiccional plena, en los mismos términos que gozan las provincias.<sup>48</sup>

Asimismo, sostener que los jueces de la Ciudad no podrían aplicar el derecho de fondo por la redacción del artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional no tiene asidero, dado que el mencionado artículo, así como el artículo 99, inciso 4º relativo a la designación de los magistrados, no hacen mención a los jueces nacionales y, en consecuencia, estos ¿tampoco podrían aplicar dicha legislación? Además, si así fuera la Nación nunca podría haber firmado los convenios de traspaso de competencias penales, pues si los juzgados locales no pueden aplicar los códigos de fondo nacionales, no podrían juzgar los delitos que les fueron transferidos.

Cabe mencionar que el principio de inamovilidad de los jueces, referido por muchos de quienes se oponen al traspaso de la justicia ordinaria, no resultaría afectado de garantizarse los cargos, las remuneraciones, las funciones y todo aquello que debe ser respetado como garantía de inamovilidad.

No debemos olvidar que la misma Constitución de la Ciudad garantiza dicho principio y que en la cláusula 13ª establece:

Se faculta al Gobierno de la Ciudad, para que convenga con el Gobierno Federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad, de cualquier instancia, sean transferidos al Poder Judicial de la Ciudad, conser-

---

47. Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional. Disponible en: <http://www.amfjn.org.ar/2016/06/07/comunicado-nro-452016-7616/> [fecha de consulta: 25/11/2017].

48. Ley N° 25752, publicada en el B.O. el 28/07/2003.

vando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces...

Debemos reconocer que el final de las discusiones acerca de las facultades de jurisdicción ha sido refrendado por el fallo "Corrales, Guillermo Gustavo y otros s/ hábeas corpus", en el que la Corte Suprema modificó su posición.<sup>49</sup> Así, la Corte manifestó que "... no puede sino concluirse 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 antes aludidos.*"<sup>50</sup>

Dejando de lado las oposiciones que aún persisten en el traspaso, contribuyendo aún más a la denominación de tragicomedia jurídico-política con la que Carlos Nino denominaba a nuestra relación con la Constitución Nacional, por los incumplidos mandatos,<sup>51</sup> debemos centrar nuestro debate en traspasar y repetir un modelo que se ha vuelto ineficaz, o bien aprovechar este momento "único" para mejorar el servicio de justicia, desde un poder judicial joven, dinámico, sin el anquilosamiento y extremo ritual del viejo poder judicial nacional, el Poder Judicial de la CABA, respetando la manda constitucional que otorgó hace veintitrés años facultades de jurisdicción.

## **VII.- TRASPASAR, ADAPTAR Y LOGRAR UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

Como bien lo mencionaba el Dr. Carlos Nino,<sup>52</sup> es nuestra tradición el incumplir con mandas constitucionales.

La no efectivización del traspaso de la justicia nacional al ámbito de la CABA no sólo incumple con el respeto a las facultades de jurisdicción que como ciudad autónoma nuestra ciudad tiene el derecho (y deber) de ejercer y que están reconocidas por la CN, sino que además se incumple con la Constitución de la Ciudad en sus cláusulas transitorias, que ordena tanto el traspaso como además la creación de tribunales vecinales que entenderán en materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia familiar y protección de personas.

Mención especial merece la tutela judicial efectiva o protección judicial, establecida en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, derecho de base constitucional por ser un trata-

---

49. *Ibidem*, p. 20.

50. El resaltado nos pertenece.

51. Nino, Carlos S., *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, p. 14.

52. *Ibidem* p. 35.

do de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22) luego de la reforma de nuestra Carta Magna en 1994.

Mucho se ha escrito al respecto y, lamentablemente, aun sabiendo que la protección judicial efectiva unida al debido proceso legal son los pilares del sistema de protección de derechos, la ineficacia ha tornado casi ilusoria la vigencia de estos derechos.

Es por ello que el derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los tribunales, como lo consagra el artículo 25 de la Convención:

... es una garantía judicial fundamental mucho más importante de lo que uno pueda, prima facie, suponer y que jamás puede ser minimizada. Constituye, en última instancia, uno de los pilares básicos no sólo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como del propio estado de derecho en una sociedad democrática (en el sentido de la Convención). Su correcta aplicación tiene el sentido de perfeccionar la administración de justicia a nivel nacional, con los cambios legislativos necesarios a la consecución de este propósito...<sup>53</sup>

Y, como dijimos en el apartado anterior, un Poder Judicial joven, dinámico, es un buen principio para comenzar.

## **VIII.- JUSTICIA ORDINARIA EN LO CIVIL. ALGUNAS REFORMAS QUE DEBEN DISCUTIRSE<sup>54</sup>**

### **1.- REFORMA SERIA = FIN DEL COLAPSO**

Es conocido que la justicia ordinaria se encuentra colapsada, con graves problemas de espacio, personal insuficiente y no capacitado, entre otros problemas. Y cuando la justicia demora... no es justicia.

La Dra. Kemelmajer de Carlucci lo explica claramente cuando alude, en el prólogo del proyecto del Código Procesal Modelo para la Justicia de Familia para la Ciudad de Buenos Aires, a que todos somos

... conscientes de que esas fallas del sistema judicial tienen como consecuencia inexorable un déficit de operatividad del derecho sustancial. De allí la necesidad de contar con ordenamientos procesales adecuados y con personas altamente preparadas y comprometidas para que la confianza en el Derecho y sus instrumentos no se pierda y, consecuentemente, se mantenga la paz social, pues a nada bueno conduce la "justicia por mano propia", o las vías de hecho a las que se recurre en no pocas ocasiones.<sup>55</sup>

---

53. Corte IDH, caso "Genie Lacayo", sentencia del 13 de septiembre de 1997, párrs. 18-21, voto disidente del juez A.A. Cancado Trindade.

54. Para realizar esta sección del presente trabajo se ha tomado como base el artículo "Las trampas de la escritura. Apuntes para Juzgados Orales Únicos de Violencia de Género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", de Sandra Fodor y Teresa Nóbili, que ha merecido mención especial en el concurso "Reflejar 2017" (en prensa).

55. Kemelmajer de Carlucci, Aída, "Prólogo" al *Código Procesal Modelo para la Justicia de Familia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014.

Justamente, y porque creemos que la sociedad en su mayoría no adhiere al concepto de “justicia por mano propia”, es que los tribunales se encuentran colapsados. Las personas continúan llevando sus problemas a la decisión de la justicia, y es necesario que esta dé respuestas eficaces.

Esto sucede en todos los ámbitos, pero queremos hacer hincapié (tal como lo abordaremos en el punto siguiente) en las situaciones de violencia. Las excelentes legislaciones, instituciones y campañas de concientización de nada sirven de no contar con un servicio de justicia que dé respuestas rápidas y eficaces. No podemos convencer a quienes sufren de un problema como la violencia familiar o de género que denuncien y luego no modificar un sistema que colapsa ante la creciente avalancha de denuncias. Necesitamos que el problema se visibilice, pero a eso debe agregarse un sistema de justicia eficiente y eficaz que sólo podrá resolverse con una reforma judicial de envergadura.

## **2.- JUSTICIA ORDINARIA EN LO CIVIL. JUSTICIA DE FAMILIA. ORALIDAD EN EL PROCESO. JUZGADOS DE VIOLENCIA. CUESTIONES PENDIENTES**

Con relación a la justicia ordinaria, nos referiremos especialmente a la justicia civil; dentro de ella a la justicia de familia y, consecuentemente, a un problema que pareciera ir *in crescendo*, como es la violencia intrafamiliar.

Sabido es que la justicia de familia ha sido acompañada por una excelente reforma del Código Civil y Comercial de la Nación y temas como la violencia familiar y de género por leyes que, en su redacción, son modelos. Pero que, en la mayoría de los casos, nos provocan la sensación de ser una excelente declaración de derechos que pocas veces tiene correlación con la realidad y una solución eficaz.

Es por ello que, en un momento en el que se discute el traspaso de la justicia ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires, es imprescindible aprovechar para reformar un sistema judicial que no da las respuestas necesarias para que la Ciudad pueda ejercer en forma completa su facultad de jurisdicción con un poder judicial joven, y sin heredar los vicios de un sistema judicial colapsado que no garantiza un verdadero acceso a justicia.

Es la justicia civil, y en especial la justicia de familia, uno de los fueros que debe ser discutido para adaptar a los nuevos tiempos, a los nuevos paradigmas y a las nuevas legislaciones.

Siguiendo a la Dra. Kemelmajer de Carlucci podemos decir que

... actualmente, la justicia nacional ordinaria en materia de familia utiliza los recursos y la infraestructura de servicios de nuestra Ciudad para dar respuesta y asistir a las problemáticas que llegan a sus tribunales. Son igualmente estos jueces nacionales los que juzgan sobre conflictos que afectan



a los habitantes de la Ciudad, y resuelven los casos con fundamento en normas nacionales, ignorando las leyes locales que han sido dictadas por nuestra Legislatura en ejercicio de su facultad constitucional y asumiendo nuestra realidad socio-cultural, económica jurídica y política, normas que en general superan los estándares de la legislación nacional. Son estas circunstancias las que han determinado la necesidad de promover la transferencia de las competencias en materia de familia.<sup>56</sup>

El traspaso de la justicia civil nos permite pensar en una posibilidad, tal como es la oralidad en los procesos civiles y sus ventajas: hace posible apreciar mejor las pruebas, elimina solemnidades y acarrea una economía procesal apreciable, fácil comunicación entre el emisor y el destinatario, el juez se sitúa en un lugar más cercano a las partes y eso conlleva a que una declaración sea más fiable; un mayor control de funcionamiento de la administración de justicia, ya que se observa de cerca, reduce el número de diligencias indispensables en todo procedimiento escrito, y con ello disminuye el papeleo y su necesidad de espacio.

O, como lo ha resumido Chioyenda,<sup>57</sup> la oralidad comprende principios tales como: 1) la identidad física del juez del pleito; 2) la concentración del proceso; 3) la inapelabilidad de las interlocutorias.

No creemos necesario continuar enumerando las ventajas de la oralidad en el proceso civil, las que podríamos resumir en la definición de tutela judicial realmente efectiva, con respuestas propias de un sistema judicial eficiente y eficaz. Una justicia que acompañe efectivamente una legislación que se va adaptando a los tiempos que llegan, y que no impida que el derecho sustantivo pueda solucionar los problemas de las personas.

Cabe resaltar que una reforma de esta naturaleza abarca no sólo la modificación sustancial de la cabeza de los miembros del Poder Judicial, su capacitación, así como también la modificación en la enseñanza del derecho. Jueces y abogados deberán ser capacitados en los nuevos roles que un proceso oral exige. Y toda esta reforma no será posible sin el acompañamiento de la tecnología.

Creemos que la oralidad también es fundamental en procesos de violencia familiar y de género. Sabido es que una causa de este tipo no sólo activa distintos fueros, sino en el caso de no realizar el traspaso a la justicia de la Ciudad de Buenos Aires puede activar dos jurisdicciones. Esto con la consecuencia nefasta, conocida por todos, para quienes son víctimas de violencia.

Así, es necesario no sólo el traspaso a la Ciudad de las causas de violencia, sino también creemos necesaria una reforma que propicie el verdadero acceso a la justicia de grupos vulnerables como las mujeres, según las Reglas de Brasilia.

---

56. *Ibidem*, p. 38.

57. Masciotra, Mario, "La oralidad en el proceso civil", 2002. Disponible en: Id SAIJ: DACC020010, [www.saij.jus.gov.ar](http://www.saij.jus.gov.ar) [fecha de consulta: 10/11/2017].

Este acceso a la justicia no puede ser comprendido sólo como un traspaso de jurisdicción sin dar una verdadera solución a un problema que continúa creciendo. No olvidemos que las campañas de concientización que propician las denuncias deben ser acompañadas por un sistema de justicia eficiente. La violencia crece, pero también la visibilización del problema. Las víctimas de violencia han sido convencidas para denunciar y deben ser asistidas por un servicio de justicia acorde.

El solo traspaso no es suficiente. Es importante que se debata junto al tema de las jurisdicciones la necesidad de simplificar un proceso que hoy, en la jurisdicción nacional, resulta complejo de entender para quienes son víctimas de este flagelo, provocando la victimización secundaria.

Para ello, la propuesta de creación de juzgados únicos de violencia, con la especialización y la atención multidisciplinaria, que importen un fuero único civil y penal para estos casos, sería promover una verdadera protección judicial que proporcione un "... recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo...", como lo establece la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 25.

Para evitar la doble victimización de quien, además de sufrir violencia, no sabe adónde dirigirse y no encuentra las respuestas adecuadas a su urgente necesidad, no sólo se debe traspasar de jurisdicción, sino también llevar a cabo una modificación real. Y esta es una oportunidad única en la que debe realizarse la implementación de juzgados integrales de violencia que simplifiquen, a través de la oralidad, el procedimiento que impide la operatividad del derecho sustancial.

## **IX.- CONCLUSIONES**

Al parecer, ha resultado sencillo para los constituyentes de 1994 otorgar autonomía a la Ciudad de Buenos Aires a través del artículo 129 de la Constitución Nacional, el cual reconoce facultades de legislación y jurisdicción propias. Si bien ciertos autores ven el nacimiento de la reforma en la existencia de un pacto entre dos expresidentes, donde sólo se trató de un convenio puramente político, lo cierto es que la Ciudad de Buenos Aires ha sido unificada por un "*status* constitucional especial" que ha despertado posiciones y debates contradictorios, pero que ha venido a darle forma a una realidad existente hace décadas.

Esta autonomía consagrada constitucionalmente se ha visto severamente restringida por una ley que sólo debió garantizar los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea la capital de la República, la denominada Ley Cafiero (N° 24588), sobre la cual ya esgrimimos los fundamentos por los que la creemos inconstitucional, situación que ya ha sido declarada por los tribunales ciudadanos.

Al pretender interpretar las normas que juegan en la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y sus facultades de jurisdicción se

debe ser muy cuidadoso, y es imprescindible tener presente la voluntad del constituyente al elaborar el artículo 129, que fue la de otorgar plena autonomía.

La Ciudad de Buenos Aires goza de idénticas facultades jurisdiccionales que las provincias en tanto estas son inherentes al concepto jurídico de "autonomía".

A mayor abundamiento, creemos que a la frustración vivida diariamente por el justiciable se debe responder con una justicia eficaz y contundente acción, y sólo una justicia joven y dinámica, sin viejos perjuicios, podrá hacerlo.

El traspaso de la justicia ordinaria debe ser tratado con dos miradas, la de la Ciudad y las cuestiones constitucionales de sus miembros (aquellos obstáculos que hoy se discuten como la inamovilidad de los magistrados, los derechos adquiridos, etc.) y la de quien accede a esa justicia como servicio.

Es por ello que creemos que es un momento único para el debate de la justicia que queremos, y que debemos ofrecer no sólo a nivel local sino también a nivel nacional, para garantizar una verdadera tutela judicial efectiva que deje de ser sólo la declaración de hecho de un derecho de base constitucional.

Por esa razón, ante el insoslayable cumplimiento de la manda constitucional de reconocer las facultades plenas de jurisdicción de nuestra Ciudad, debemos recurrir no sólo al traspaso de la justicia ordinaria, sino también a la adaptación a necesidades diferentes en razón de la época y de los justiciables a los que va dirigida.

Es la oportunidad indiscutible de adaptar una justicia colapsada, que no ofrece respuestas a los grupos más vulnerables, a una justicia joven que creemos receptora de cambios necesarios. Estos cambios, tales como la oralidad en el proceso civil y la creación de juzgados únicos y multidisciplinarios de violencia de género, son los imprescindibles para que la tutela judicial efectiva deje de ser sólo un mero concepto.

## **X.- BIBLIOGRAFÍA**

ÁBALOS, María Gabriela, "La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿Nuevo sujeto del federalismo argentino?", en BIDART CAMPOS, Germán y GIL DOMÍNGUEZ, A. (dirs.), *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

BIDART CAMPOS, Germán, "Autonomía, Derechos y Políticas especiales en la Ciudad de Buenos Aires" *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

BUJÁN, Javier Alejandro, "El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", *Justicia en la CABA: un modelo en construcción*, Buenos Aires, Ediciones IBAPE, 2008.

CREO BAY, Horacio D., *Autonomía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires según la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Astrea, 1995.

DE GIOVANNI, Julio, "La organización de la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Códigos. Su construcción. Su ley orgánica. El Ministerio Público", *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley S.A, 2001.

\_\_\_\_\_ "La ciudad autónoma necesita una ingeniería constitucional para la reconstrucción de su poder judicial", *Justicia en la CABA: un modelo en construcción*, Buenos Aires, Ediciones IBAPE, 2008.

GIOCCO, María del Carmen, "Competencia originaria de la CSJN y la tan discutida autonomía de la Ciudad de Buenos Aires", *La Voz Judicial*, Buenos Aires, N° 4, 2008.

GORELIK, Arturo, "Buenos Aires necesita futuro", *Punto de Vista*, Buenos Aires, N° 48, 1994.

LÓPEZ OLACIREGUI, Martín, "¿Qué cosa fuera la maza sin cante-  
ra? (o la Ciudad de Buenos Aires y el alcance de la competencia de su poder judicial)", *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, N° 21/23, 1996.

MARIENHOFF, Miguel, "La 'Autonomía' de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994", Buenos Aires, *El Derecho*, T. 164, 1995.

MORELLO, Augusto M. y LOÑ, Félix, "El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Buenos Aires, *JA IV-633*, 1966.

PASSALACQUA, Eduardo, "El régimen municipal y la Constitución Nacional: Autonomía o Autarquía (apostillas a un debate secular)", en GÓMEZ, A. y LOSA, N. (comps.), *El Municipio argentino*, Buenos Aires, Biblioteca Política Argentina, 1992.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ed. Rubinzal-Culzoni, 1996.

ROSATTI, Horacio D., "El federalismo en la reforma", *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994.

SPOTA, Alberto Antonio, "Naturaleza político-institucional de la ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994", Buenos Aires, *LL 1995-A-967*.

Lucía Dumais

**Una mirada financiera del traspaso  
de competencias de la función  
judicial**

La transferencia de recursos y el  
régimen de coparticipación federal  
de impuestos



2<sup>do</sup> Premio



# Una mirada financiera del traspaso de competencias de la función judicial. La transferencia de recursos y el régimen de coparticipación federal de impuestos\*

Lucía Dumais\*\*

## I. INTRODUCCIÓN

El debate que ha suscitado el traspaso de la justicia nacional ordinaria a la justicia de la Ciudad de Buenos Aires en su mayoría se ha centrado en relación con el marco legal. Hasta el momento no formó parte de la discusión la repercusión que tiene la transferencia en materia de finanzas públicas la delegación de la función jurisdiccional.

El presente estudio intenta abordar sintéticamente la temática desde una perspectiva tributaria y financiera. A fin de hacer comprensible la exposición, en primer lugar se analizarán bajo una mirada histórico-legal las razones del nacimiento de la jurisdicción local y los motivos que justifican la transferencia de la justicia nacional ordinaria. Luego, se introducirá el tratamiento del financiamiento del servicio de justicia y el alcance del régimen de coparticipación federal de impuestos sobre este asunto.

## II. ANÁLISIS HISTÓRICO-LEGAL

### 1. FACULTADES JURISDICCIONALES DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Transcurridas más de dos décadas de la reforma de la Constitución Nacional<sup>1</sup> y poco más de veinte años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,<sup>2</sup> se encuentra pendiente el traspaso de la justicia nacional ordinaria a la jurisdicción de la ciudad.

---

\* Trabajo ganador del 2° premio en el Concurso Premio Formación Judicial 2015-2017.

\*\* El seudónimo utilizado fue "LDX".

1. Llevada a cabo en 1994.  
2. Sancionada en 1996.

Los constitucionalistas de 1994 consagraron a través del artículo 129 la autonomía política, legislativa y jurisdiccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, se estableció que

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.

Además, en el mismo artículo determinaron que: “Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”.

En dicho contexto, y en atención a la necesidad de convivencia entre el gobierno federal y las autoridades locales, se sancionó en 1995 la Ley N° 24588 (llamada “Ley Cafiero” o “de garantías del Estado nacional”). En concordancia con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 32, el Congreso de la Nación dispuso el dictado de esta ley. El objetivo central de la norma radica en establecer que la ciudad de Buenos Aires, en tanto capital de la República, también es un territorio sujeto a jurisdicción federal.

La potestad del Congreso estaba circunstanciada a definir pautas que regulasen las atribuciones de la Nación en el territorio de la ciudad, mientras esta continuara siendo capital de la República, con la simple finalidad de garantizar que las autoridades federales no quedaran sujetas a la jurisdicción local.<sup>3</sup>

Así las cosas, la referida ley llevó a un derrotero de discusiones que han quedado zanjadas en la determinación de que la norma es manifiestamente inconstitucional,<sup>4</sup> en tanto excede los límites impuestos por la Constitución. Los excesos legislativos, que se ocuparon de regular aspectos que no tienen vinculación alguna con los intereses del Estado nacional en la ciudad, están en clara violación de lo prescripto por el segundo párrafo del artículo 129 Constitución Nacional.<sup>5</sup>

---

3. Vitolo, Alfredo M., “El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Revista Jurídica La Ley*, 2000-B-1213, Buenos Aires, Editorial La Ley, 2000.

4. Basterra, Marcela I., “El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad”, *Revista Pensar en Derecho*, N° 8, Buenos Aires, 2016, p. 12. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-a-20-anos-de-la-constitucion-de-la-ciudad.pdf> [Fecha de consulta: 30/07/2017].

5. Alterini, Juan Martín y Presti, Daniel Agustín, “La justicia nacional ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuestiones institucionales, jurídicas y constitucionales”, *Revista Jurídica La Ley*, 2010-B-976, Buenos Aires, Editorial La Ley, 2010.



En lo que atañe a las facultades jurisdiccionales, la norma reseñada restringió significativamente la autonomía de la ciudad. El artículo 8 de la Ley N° 24588 dispuso que

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.

El artículo mencionado resulta completamente disruptivo en el marco autonómico que el legislador constitucional le otorgó a la ciudad –cabe recordar que a diferencia de las provincias, la autonomía de la ciudad de Buenos Aires es creada y establecida por la Constitución, mientras que la autonomía de las provincias es previa a la Constitución y reconocida por esta–.

La norma a todas luces se contrapone con el artículo 129 de la Constitución, por el cual la Ciudad de Buenos Aires tendrá facultades jurisdiccionales, y con el artículo 75 inciso 12.

La confrontación del artículo 8 de la Ley Cafiero y el artículo 75 inciso 12 radica en que el precepto constitucional prescribe la aplicación del derecho común a los tribunales federales o provinciales, según si las cosas o las personas cayeran bajo sus respectivas jurisdicciones. Si bien es cierto que el artículo mencionado no hace referencia a la ciudad de Buenos Aires en su texto –sólo menciona a la jurisdicción provincial y federal–, ello no puede servir para inferir que la ciudad quede por este motivo privada de un Poder Judicial propio en materias de derecho común.<sup>6</sup>

Por lo tanto, la ciudad tiene facultades para aplicar el derecho común en la medida en que las cosas o las personas caigan bajo su jurisdicción y no afecten los intereses del Estado nacional.<sup>7</sup> Por esta razón, en todas las cuestiones que versen en relación con el Estado nacional, su conocimiento recaerá en los tribunales federales con asiento en la Ciudad.

Al año siguiente de la sanción de la Ley N° 24588 se llevó a cabo la convención constituyente local,<sup>8</sup> que cerró el marco legal en cuanto al alcance de la competencia jurisdiccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

6. Vítolo, Alfredo M., "El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", *op. cit.*

7. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1996, p. 19.

8. En 1996.

La Constitución de la Ciudad asignó a través del artículo 106 al Poder Judicial:

El conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente.

El texto constitucional de la Ciudad es armónico con los preceptos federales establecidos en los artículos 129 y 75 inciso 12 que le dieron origen.

## **2. EL TRASPASO DE LA JUSTICIA NACIONAL EN LUGAR DE LA CREACIÓN DE UNA JUSTICIA LOCAL**

Tal como lo describimos en el punto anterior, la Constitución Nacional reconoció a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía. Dicho nivel autonómico le permite ejercer facultades jurisdiccionales en su territorio en todo lo que refiere a cuestiones netamente locales y a la aplicación de los códigos de fondo que dicte el Congreso. En este sentido es asimilable a una provincia. Sólo quedarán excluidas de la jurisdicción local aquellas cuestiones que versen sobre materia federal o siempre que se encuentren afectados los intereses del Estado nacional mientras que la Ciudad sea Capital de la República.

Ahora bien, ¿por qué de la síntesis señalada se deriva que la justicia nacional ordinaria debe ser transferida a la jurisdicción local y no se crea una nueva?

En este aspecto, conviene recordar que los jueces nacionales están abocados a entender en cuestiones de derecho común que recaen en su jurisdicción. Luego del reconocimiento de la Ciudad como estado subnacional autonómico, la existencia de una jurisdicción nacional ordinaria se transformó en una simple virtualidad. Esta circunstancia sustenta el hecho de que se proceda a cumplir con la transferencia de competencias jurisdiccionales en lugar de la creación de una nueva justicia ordinaria local.

Los legisladores de la Convención Constituyente nacional y local previeron la transferencia en sus textos. En primer lugar, la Cláusula Transitoria decimoquinta, último párrafo de la Constitución Nacional estableció que

Hasta tanto se haya dictado el estatuto organizativo [de la ciudad de Buenos Aires], 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.

Se encuentra implícito en la norma que luego del dictado de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la designación de los jueces en cuestiones de derecho común –hoy atendidas por los jueces

nacionales— estaría en cabeza del gobierno local. En otras palabras, la justicia nacional ordinaria recae en la esfera de la jurisdicción de la ciudad autónoma.

En idéntica línea de acción y con cierto grado de operatividad, la disposición transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires faculta al Gobierno de la Ciudad a convenir con el Gobierno federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad —de cualquier instancia— sean transferidos al Poder Judicial local conservando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces. Esto sin perjuicio de la posibilidad de acuerdos diferentes para lograr una transferencia racional de la función judicial.

A pesar de la claridad de las disposiciones, no se puede negar que la cuestión sobre la procedencia de la transferencia generó numerosos cuestionamientos a lo largo de estos años, que en un sentido u otro han demorado en hacerla efectiva.

No fue hasta el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Corrales”,<sup>9</sup> del 9 de diciembre de 2015, que el Máximo Tribunal se apartó del criterio primigenio de equiparar a los jueces federales con los jueces nacionales y subrayó que

En atención a que la Constitución federal le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía no puede sino concluirse 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 antes aludidos.

A su vez, reconoció que

Si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular status que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local.

En este orden de ideas, exhortó “A las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la CABA el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional”.

---

9. CSJN, “Corrales, Guillermo Gustavo y otros s/hábeas corpus”. Versaba sobre una contienda negativa de competencia entre la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional, y la Cámara Federal de Casación Penal en un hábeas corpus colectivo interpuesto a favor de las personas mayores de 70 años detenidas, procesadas y/o condenadas por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar, basado en el agravamiento de las condiciones en que se cumplen las penas.

### III. ENCUADRE JURÍDICO-ECONÓMICO DE LA FUNCIÓN ESTATAL DE JUSTICIA

Sentado lo expuesto, conviene adentrarnos en el objeto concreto de la exposición, la naturaleza económica del servicio de justicia y su relación en cuestiones presupuestarias, tributarias y financieras.

#### 1. JUSTICIA COMO BIEN PÚBLICO

La actividad del Poder Judicial se encuadra dentro de una de las funciones indelegables de todo estado republicano y democrático. En términos económicos, la prestación del servicio de justicia califica como un bien público,<sup>10</sup> pues no existe rivalidad en el consumo y no es posible su exclusión.<sup>11</sup>

Por otra parte, el acceso al sistema judicial por parte de un ciudadano es un beneficio de consumo que no reduce los beneficios obtenidos por todos los demás. “Los mismos beneficios están a disposición de todos y sin mutua interferencia”.<sup>12</sup>

Además, la imposibilidad de excluir su consumo<sup>13</sup> requiere que la provisión del servicio sea pública. Esta caracterización en términos económicos se define como “fallo del mercado” y frente a toda falla se requiere la intervención estatal para su estabilización, lo que significa una provisión presupuestaria.

Asimismo, a efectos de evaluar en términos de eficiencia el uso de los recursos, la provisión del servicio de justicia requiere que su precio sea igual al costo marginal; ello significa que el costo marginal de admitir un usuario adicional es cero. Pero aunque su costo marginal es cero, el costo del servicio no lo es.<sup>14</sup>

---

10. Musgrave, R. y Musgrave, P., *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Madrid, McGraw Hill, 5ª edición, 1992, p. 55.

11. Sin entrar en la discusión sobre el acceso a la justicia, debemos considerar que según el tipo de reclamo judicial se puede requerir el pago de la tasa de justicia, y siempre es obligatorio el patrocinio letrado; en caso de que el individuo carezca bien para afrontar los gastos del proceso existe el mecanismo del beneficio de litigar sin gastos.

12. Musgrave, R. y Musgrave, P., *op. cit.*, p. 53.

13. Más allá del reconocimiento constitucional de los artículos 14, 18, preámbulo y tratados de derechos humanos incorporados a la Constitución en el artículo 75, inciso 22 como derecho humano el acceso a la justicia; existe por parte del Estado argentino la obligatoriedad de proveer un sistema judicial y garantizar el acceso universal a este derecho.

14. Musgrave, R. y Musgrave, P., *op. cit.*, p. 53.

## **2. ACTIVIDAD DEL PODER JUDICIAL Y LA FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN DEL ESTADO**

De acuerdo con la teoría de Musgrave de los años cincuenta, el rol de Estado en el mercado tiene tres funciones: de estabilización, asignativa de recursos y de redistribución entre los actores de la economía.

La función de estabilización implica generar las condiciones para que el mercado funcione. En este orden de ideas propicia espacio, estabiliza la moneda, se relaciona con otros Estados y también garantiza una seguridad jurídica. Dentro de esta última, entra en juego la función del Poder Judicial.

Como la actividad jurisdiccional es una función del Estado, integra el gasto público,<sup>15</sup> que de acuerdo a la clasificación por funcionalidad establecida por el FMI en 2002 en el marco presupuestario, integra el denominado gasto primario.

A efectos de comprender la trascendencia del gasto público en materia del servicio de justicia, en el presupuesto de 2004 el gasto público en materia de función judicial importaba el 22% del gasto de la administración gubernamental, que rondaba los 943 millones de pesos<sup>16</sup> (ver Anexo I).

## **IV. FINANCIAMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. SU INJERENCIA DENTRO DEL PRESUPUESTO NACIONAL**

Anualmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación prepara su presupuesto de gastos y recursos, que es remitido al Poder Ejecutivo a efectos de incorporarlo en el proyecto general de la Administración Nacional.<sup>17</sup>

La actividad judicial nacional se financia con recursos tributarios y no tributarios del Tesoro Nacional, que resulta el equivalente al 3,5% de los recursos de la Administración central con más los recursos específicos propios del Poder Judicial.<sup>18</sup> A la alícuota mencionada, el Poder Ejecutivo le adiciona el aporte que año a año se incluye en el Presupuesto General de la Administración Nacional para los bienes de uso.

---

15. Se define al gasto público como la suma de todas las actividades públicas incluidas las nacionales, provinciales y municipales.

16. Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier, "Presupuesto para la Administración nacional 2004. Notas para comprender su alcance y estructura", documento realizado para la oficina de UNICEF de Buenos Aires, noviembre de 2003, p. 23.

17. Art. 1 de la Ley N° 23853.

18. Art. 2 de la Ley N° 23853.

A su vez, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 114 de la Constitución Nacional,<sup>19</sup> la partida presupuestaria del 3,5% se divide según quién la administra y ejecuta. Por ello, el 0,57% de los recursos corresponden a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mientras que el restante 2,93%, al Consejo de la Magistratura.

Además de los recursos provenientes del Tesoro Nacional, el Poder Judicial tiene su propia fuente de recursos específicos detallados en el artículo 3 de la Ley N° 23853. Entre ellos se encuentran:

- a. Las tasas de actuación judicial, comunes, especiales, fijas o variables;
- b. El producto de la venta o locación de bienes muebles o inmuebles afectados al Poder Judicial de la Nación; efectos secuestrados en causas penales que no hayan podido entregarse a sus dueños; objetos comisados; material de rezago; publicaciones; cosas perdidas; el producido de la multa establecida en el artículo 15 de la ley 13.512.
- c. Los importes liquidados por las instituciones financieras originados en razón de las inversiones dispuestas por los señores jueces nacionales o federales en los juicios que tramitan.<sup>20</sup>
- d. Las donaciones; multas; fianzas cumplidas o prescriptas; aranceles y cualquier otra recaudación originada en el funcionamiento de tribunales y organismos judiciales nacionales y

---

19. Art. 114 de la Constitución Nacional: "El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial (...) 3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia".

20. De acuerdo al siguiente esquema: "El cincuenta por ciento (50%) de la diferencia entre la tasa activa de la institución financiera y las tasas pasivas devengadas por operaciones de plazo fijo, ajustables o no y de caja de ahorro. Se considerará como tasa activa la tasa promedio diaria correspondiente a operaciones comerciales de la institución financiera y como tasa pasiva la correspondiente a cada una de las inversiones realizadas, corregida por la exigencia de efectivo mínimo. 2. El cincuenta por ciento (50%) de la tasa activa de la institución financiera sobre la capacidad prestable del depósito, calculada en la forma indicada anteriormente, cuando se trate de depósito a la vista. c. 2) Operaciones en moneda extranjera: 1. Para las inversiones a plazo fijo y caja de ahorro se aplicará el mismo porcentaje y criterio indicado en el subtítulo 1 del apartado c.1), considerando al efecto las operaciones en la moneda de que se trate. 2. Por depósito a la vista el cincuenta por ciento (50 %) de la tasa pasiva promedio correspondiente a depósitos de plazo fijo en esa moneda. c. 3) Compra-venta de títulos. El cincuenta por ciento (50 %) de la comisión percibida por la institución financiera, sea por la venta o compra de títulos. Las inversiones y demás operaciones se efectuarán en entidades oficiales que designe la Corte Suprema de Justicia de la Nación y gozarán de la garantía de la Nación Argentina. Los importes devengados por inversiones en caja de ahorro se liquidarán semanalmente, tomando los promedios diarios de tasas y en relación a los saldos diarios. Los importes correspondientes a operaciones por compra o venta de títulos se liquidarán en el momento en que se produzcan".

demás ingresos que se establezcan para financiar el Presupuesto de Gastos e Inversiones del Poder Judicial de la Nación.

- e. Toda renta que se obtenga por operaciones financieras que puedan efectuarse con los fondos obtenidos con los recursos enumerados precedentemente.

Durante 2016 la partida presupuestaria de la justicia nacional ordinaria ascendió a \$ 40.184.406.630 y fue subejecutada (ver Anexo II).

## V. TRASPASO CON RECURSOS

De acuerdo con lo establecido por el artículo 6 de la Ley N° 24588 y la cláusula decimotercera de la Constitución local, el traspaso se realiza a través de un convenio suscripto entre el Presidente de la Nación y el Jefe de Gobierno de la Ciudad, con la particularidad de que debe ser ratificado tanto por el Congreso de la Nación como por la Legislatura Porteña.

A la fecha, se suscribieron cuatro convenios interjurisdiccionales.<sup>21</sup> En los acuerdos del 19 de enero de 2017, el Estado nacional y el Estado local convinieron el traspaso de parte de la justicia penal ordinaria y el fuero de las relaciones de consumo –que aún no ha sido implementado–.<sup>22</sup>

---

21. Ver notas 23 Y 24.

22. Ver cláusula segunda del convenio interjurisdiccional 3/17 "La Nación Argentina transfiere y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe, sujetos a la denominación y organización que la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establezca: 8 (ocho) Juzgados en lo Criminal y Correccional; 2 (dos) Juzgados de Menores; 15 (quince) vocalías de los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional; 3 (tres) vocalías de los Tribunales Orales de Menores; 8 (ocho) Fiscalías Nacionales en lo Criminal y Correccional; 6 (seis) Fiscalías ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional; 1 (una) Fiscalía ante los Tribunales Orales de Menores; 3 (tres) Fiscalías Generales adjuntas a la Procuración General de la Nación; 3 (tres) Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional". Ver cláusula segunda del convenio interjurisdiccional referido al traspaso de las relaciones de consumo: "La Nación transfiere y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe, sujetos a la denominación y organización que la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establezca: 1. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 1; 2. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 2; 3. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 3; 4. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 4; 5. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 5; 6. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 6; 7. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 7; 8. Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 8; 9. Tres Fiscalías ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo; 10. Tres Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo; 11. Seis vo-

La transferencia acordada en los citados acuerdos hasta el momento implica un porcentaje menor de la totalidad de la función judicial nacional ordinaria. Sigue el lineamiento trazado en el 2000 a partir de la decisión de la transferencia progresiva de competencias de hechos penales desde la órbita de la justicia nacional ordinaria al ámbito del Fuero Contravencional y de Faltas de la justicia de la Ciudad.<sup>23</sup>

El traspaso intenta ser gradual y paulatino. Los convenios suscritos el 19 de enero de 2017 aún se encuentran pendientes de ratificación por el Legislativo nacional. Sin perjuicio de ello, y en lo que aquí interesa, de acuerdo al marco legal otorgado –cláusula séptima y tercera de los convenios señalados– y en atención a lo dispuesto por la cláusula decimotercera de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, las funciones transferidas se realizan con sus respectivos recursos conforme a lo establecido en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional “más los bienes correspondientes a la labor de sus órganos”.<sup>24</sup>

En este punto cabe recordar a que el artículo señalado dispone que sea una facultad del Congreso de la Nación:

Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

En otras palabras, en la medida en que el financiamiento de la parte de la justicia que se traspasa se realiza a través de recursos tributarios, la modalidad de la transferencia de los recursos de financiamiento de la función judicial será la coparticipación.

En el Anexo III se observa que los recursos tributarios para el presupuesto 2016 ascendieron para todo el engramado judicial a \$ 11.533.915.860,38. No obstante, debo señalar que la falta de datos concretos sobre la utilización de recursos tributarios en relación con los

---

calías de la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo; 12. Una Fiscalía ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo; 13. Una Defensoría ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo”.

23. La Ley N° 597 aprobó el convenio “Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, suscripto el día 7 de diciembre de 2000 entre el Estado nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años más tarde, por la Ley N° 2257 se aprobó un segundo convenio –N° 14/04– de transferencia de competencias penales a la órbita de la justicia local. Posteriormente, fueron aprobados por el Congreso Nacional a través de la Ley N° 25752 sancionada en julio de 2003 y la Ley N° 26357 sancionada en febrero de 2008.

24. Cláusula séptima del Convenio de Transferencia Progresiva de la Justicia Nacional Ordinaria Penal entre el Estado nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.



gastos de las unidades judiciales transferidas –justicia penal ordinaria y justicia en las relaciones de consumo– dificulta tener certeza acerca de la suma en juego que sería coparticipable y su referencia en porcentaje.

Aun así, atento a que el inciso 1.1 del Anexo II refiere a fuentes financieras del informe emitido por el Servicio de Administración Financiera de la Dirección General de Administración Financiera del Consejo de la Magistratura –SAF 320<sup>25</sup> y corresponden a los aportes del Tesoro Nacional, nos permite obtener una aproximación de las sumas del fuero penal ordinario que alcanza la suma de \$907.305.912 más \$494.745.931 y del fuero en las relaciones de consumo, que asciende a \$49.999.999.

## **VI. ASIGNACIÓN DE FUNCIONES Y POTESTADES TRIBUTARIAS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO. EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN**

El federalismo es una organización política donde las actividades de gobierno están repartidas entre los gobiernos regionales y el gobierno central, y a través de la Constitución Nacional se enumeran las facultades de la Nación exclusivas, concurrentes y supletorias.

En palabras de Leiras,<sup>26</sup> el federalismo tiene origen en:

... la reunión de unidades territoriales previamente soberanas o bien de la cesión de autonomía a los gobiernos regionales componentes de un régimen territorial previamente unitario. En ambos casos el reparto de atribuciones y recursos representa un equilibrio inestable que, en general, refleja el poder relativo de cada unidad componente y cada nivel de gobierno [...] la división de funciones entre niveles de gobierno se establece y se protege legalmente. No obstante, esta división rara vez es tajante y completa. Es infrecuente que los recursos y la autoridad para la provisión de bienes y servicios públicos se asignen por completo a un solo nivel de gobierno. En líneas más generales, a cada nivel se le asigna distintas tareas asociadas, y en muchos casos los gobiernos de distinto nivel comparten responsabilidades en el desempeño de la misma función.

Respecto a la asignación de funciones y potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno de nuestro país, el artículo 121 de la Constitución Nacional establece que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al Gobierno federal, lo que Bidart

---

25. La clasificación SAF 320 corresponde a clasificación de la Secretaría de Hacienda en términos del Presupuesto para los Organismos por Sistema Utilizado. Disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/organismos-old.html>

26. Leiras, Marcelo, "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales", en Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, Fundación OSDE, 2013, p. 211.

Campos (1993:367) traduce en que para las provincias la competencia es la regla, mientras que para el Gobierno federal es la excepción.

De acuerdo con el esquema constitucional de atribución de funciones, los poderes fiscales se dividen en los dos niveles de gobierno:

- a. A la Nación lo corresponden los derechos aduaneros exclusivamente y en forma permanente (artículos 4, 9 y 75 inciso 2); los impuestos indirectos en concurrencia con las provincias y en forma permanente (artículos 4 y 75 inciso 2); los impuestos directos con carácter transitorio y siempre que se den las circunstancias establecidas en el artículo 75 inciso 2.
- b. A las provincias conservan la potestad tributaria en materia de impuestos indirectos en concurrencia con la Nación y en forma permanente (arts. 4 y 75 inc. 2); impuestos directos en forma exclusiva y permanente, salvo que la Nación haga uso de la facultad establecida en el artículo 75 inciso 2. Así, ello es, que el Congreso Nacional establezca "impuestos directos por tiempo determinado proporcionalmente iguales en todo el país, y bajo la condición de ser necesarios para la defensa, seguridad común y bien general del Estado".

El régimen de coparticipación federal de impuestos tiene por objetivo coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por el Estado federal en virtud de una delegación efectuada por las provincias a la Nación, quien debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los fundamentos de la coparticipación federal radican en reglar y distribuir armónicamente la relación financiera entre el poder de imposición y recaudatorio del Estado federal y cada una de las jurisdicciones locales que lo componen. Se asienta en la idea de centralización de la recaudación tributaria por su eficiencia y en la redistribución equitativa de los recursos fiscales entre la Nación y las provincias.

Los tributos concurrentes recaudados por el Estado federal tienen origen a fines del siglo XIX.<sup>27</sup> La Corte Suprema de Justicia, en el fallo "Sociedad Anónima Mataldi Simón Limitada c/Provincia de Buenos Aires", le otorgó su aval a esta modalidad al reconocer atribuciones concurrentes para instituir impuestos indirectos a las actividades económicas locales. El Superior Tribunal declaró que:

Los tributos indirectos al consumo interno pueden ser constitucionalmente establecidos por la Nación y por las provincias, en ejercicio de facultades concurrentes. Las provincias conservan al respecto virtuales facultades impositivas y pueden ejercitarlas en concurrencia con la Nación, dentro del alcance y con las limitaciones determinadas por la ley fundamental.<sup>28</sup>

---

27. Entre 1890 y 1935 se inicia la etapa de creación de impuestos nacionales sobre el consumo.

28. Fallos CSJN: 149: 260.

Estrictamente, el régimen de coparticipación de impuestos tuvo su origen en 1935 con la aprobación de las Leyes N° 12139, 12143 y 12147, que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación para hacer frente a las dificultades fiscales producidas por la caída experimentada en los recursos provenientes del comercio exterior durante la crisis de los años treinta.<sup>29</sup>

Frente al nuevo panorama, en la causa “Madariaga Anchorena, Carlos Juan s/ demanda de inconstitucionalidad” del 21 de noviembre de 1958, La Corte, amparándose en la cláusula del artículo 4 de la Constitución, admitió que

Las provincias puedan restringir condicionalmente el ejercicio de sus poderes impositivos, mediante ‘acuerdos entre sí y con la Nación’ y la peculiaridad esencial de esos acuerdos es que no afectan derechos individuales”. Asimismo señaló que el régimen de coparticipación no excluyó a las provincias “de su facultad impositiva en ciertas materias, atribuyendo a los particulares el derecho a no ser gravados en ellas. Únicamente supone que, una provincia que ejercitara dicha facultad contraviniendo aquella disposición podría ser cuestionado su derecho a coparticipar en el producido de los impuestos nacionales previstos.<sup>30</sup>

A medida que transcurrieron los años, las leyes vinculadas con la coparticipación impositiva fueron variando e incrementándose, tanto en relación con las jurisdicciones subnacionales incluidas como con la incorporación de tributos en la masa de recursos coparticipables y el aumento de coeficiente de distribución, al punto que en la actualidad la mayoría de los impuestos que recauda la Nación se coparticipan.<sup>31</sup>

---

29. Cetrángolo, O. y Jiménez, Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Santiago de Chile, ILPES, 2004, p. 17.

30. Fallos: 242:280.

31. Cetrángolo, O. y Jiménez, Juan Pablo, *op. cit.*, pp. 10 y 20. Ver también Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C., “Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas de las cuentas públicas argentinas”, *Boletín Informativo Techint*, N° 338, Buenos Aires, mayo-agosto 2012, p. 28: “Entonces como consecuencia de una fuerte concentración de la recaudación tributaria en manos del gobierno nacional y los procesos de descentralización del gasto hacia los gobiernos provinciales y municipales, el gobierno nacional administra casi el 80% de los recursos totales y gasta sólo el 50% del gasto público consolidado. El financiamiento de los gobiernos subnacionales se completa con un complejo y no siempre claro esquema de transferencia de recursos desde la Nación hacia las provincias y de éstas a los municipios. En el caso de las provincias, la recaudación provincial, representa el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento. Ese promedio esconde grandes diferencias entre algunas provincias que se financian casi exclusivamente con recursos propios (CABA) y otras en donde los recursos transferidos por la Nación representan más del 90% de sus ingresos (Santiago del Estero, La Rioja y Formosa, por ejemplo). Este desbalance financiero interjurisdiccional es un elemento que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias”.

A la fecha se encuentra vigente el régimen transitorio sancionado por la Ley N° 23548 en 1987 más una serie de convenios entre las provincias y la Nación firmados con posterioridad.<sup>32</sup> La trascendencia política e institucional que implica la sanción de una nueva ley de coparticipación fiscal ha impedido el cumplimiento de la cláusula transitoria sexta de la reforma de la constitución en 1994, aun cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha invitado a las diferentes jurisdicciones a efectivizar el mandato constitucional. Por su parte, el Alto Tribunal tiene dicho en reiteradas oportunidades que:

La distribución de recursos fiscales entre jurisdicciones debe consensuarse por acuerdos propios del Federalismo de concertación, por lo que resulta necesario que el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires emprendan el diálogo institucional que desemboque en un nuevo Pacto Fiscal Federal para establecer un nuevo régimen de Coparticipación Federal, mandato establecido por la Cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional, ampliamente incumplido.<sup>33</sup>

En lo atinente a la Ciudad de Buenos Aires, es necesario tener presente que el régimen vigente es anterior a la reforma constitucional de 1994 y por ende anterior al reconocimiento de su autonomía. Esta circunstancia sitúa a la Ciudad de Buenos Aires en un lugar particular en relación con las provincias y las alícuotas coparticipables. El porcentaje de la coparticipación no está fijado por la ley de 1987, sino que lo determina el Poder Ejecutivo (cfr. artículo 8 de la Ley N° 23584), cuestión que le permite al Ejecutivo nacional variar su porcentaje sin necesidad de intervención de otra rama del gobierno.

A modo de ejemplo, y como antecedente más palpable para comprender la mecánica de modificación de alícuotas coparticipables en caso de transferencia de organismos y funciones con el objeto de garantizar y efectivizar la autonomía del Gobierno de la Ciudad, sirve el caso del traspaso de parte de la Policía Federal a la Policía de la Ciudad. La modalidad que se utilizó para la transferencia de recursos fue la coparticipación, mediante el dictado del Decreto N° 194/2016. En este caso, la alícuota pasó del 1,4% al 3,75%. Recientemente, el Ejecutivo nacional y el Gobierno de la Ciudad materializaron por medio de un acuerdo la transferencia de recursos adeudados por la Nación a la Ciudad por competencias penales ya transferidas hasta el 31 de diciembre de 2016, que ascienden a la suma de \$ 2.565.509.497.<sup>34</sup>

---

32. Ley N° 24130, Decreto N° 1807/93, Ley N° 25235 y Ley N° 25400, entre otras. Cabe destacarse que el 16 de noviembre pasado la totalidad de las provincias, con excepción de San Luis y la Ciudad de Buenos Aires, suscribieron un nuevo pacto fiscal.

33. CSJN, "Provincia de Formosa c/Estado Nacional", del 9 de diciembre de 2015, publicado en *ED* 266-409.

34. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/se-firmo-un-nuevo-convenio-de-transferencia-de-recursos-adeudados-por-nacion-ciudad-por;>

## VII. EL TRASPASO DE LA JUSTICIA NACIONAL ORDINARIA Y EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN

Sentado lo expuesto, cabe recordar que el traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad no responde a una delegación de funciones de acuerdo al criterio de que “la provisión de bienes y servicios cuyos beneficios están limitados regionalmente se realiza de forma más eficiente por parte de las jurisdicciones de nivel inferior”,<sup>35</sup> como ocurrió con las provincias en materia de educación y salud a partir de 1978 y en la década de los noventa,<sup>36</sup> sino que reconoce una fuente jurídica diferente: el aseguramiento de la autonomía local en los términos del artículo 129 de la Constitución Nacional.

Para comprender los alcances del concepto de autonomía política, conviene recordar las palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Gauna”.<sup>37</sup> Al respecto, dijo que

La autonomía implica por lo menos el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por las formas exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientes del Gobierno Federal, de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes.

Según Seijas, “El desconocimiento de esta condición importa una grave afectación del federalismo argentino”.<sup>38</sup>

Ahora bien, en materia de recursos para el financiamiento de la justicia, la transferencia responde a los principios de coparticipación y criterios de correspondencia fiscal.

Desde la reforma de 1994, el Estado nacional es quien asumió la responsabilidad y en consecuencia la carga de financiar los gastos de la prestación del servicio de justicia netamente local a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

---

<http://www.lanacion.com.ar/2063930-transfieren-a-la-ciudad-fondos-por-el-traspaso-de-competencias-penales>

35. Musgrave, R. y Musgrave, P., *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, op. cit., p. 575.

36. Cetrángolo, O. y Jiménez, Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, op. cit., pp. 18 y 33.

37. Fallos CSJN: 320:87, “Gauna, Juan Octavio c/acto comicial”, voto en disidencia de los Ministros Fayt, Belluscio y Bossert en la causa (considerando 9°) del 29/03/1997.

38. Seijas, Gabriela, “Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista Jurídica La Ley, Sup. Act.*, Buenos Aires, La Ley, 2012, p. 1.

Así las cosas, la trayectoria en la materia tributaria tendió a una concentración en la recaudación en manos del Gobierno nacional.<sup>39</sup> Ello incluye el pago de tributos indirectos (IVA y ganancias, entre otros), que también han estado en cabeza de los habitantes de la Ciudad. En este sentido, es oportuno recordar que más del 35% de la población del país (13 millones de personas) se concentra en dos jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires), que aportan más del 55% del PBI y absorben gran parte de la inversión privada, los servicios bancarios y financieros.<sup>40</sup>

Por otra parte, la capacidad de recaudación de impuestos directos<sup>41</sup> por parte de la Ciudad de Buenos Aires –como se ha dicho en tanto gran parte de la concentración de la actividad económica del país, casi un 60% se centra en la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires– permite al Gobierno local atender casi el 90% de sus gastos<sup>42</sup> (ver cuadro Anexo IV). De estos datos se deduce que los niveles de coparticipación para afrontar el financiamiento de las funciones locales son muy bajos en relación con otros gobiernos subnacionales y que la injerencia del traspaso de los recursos tendrá escasa incidencia sobre el PBI.

Por lo tanto, más allá del texto legal y la discusión que podrá generar a nivel político la modificación de la alícuota de coparticipación por decreto como consecuencia de la transferencia de la función, este hecho es el resultado esperado de una política de correspondencia fiscal para financiar el gasto que ejecutará un nivel de gobierno inferior que contribuye en altos niveles al PBI.

Además, el aumento del porcentaje de transferencia coparticipable en nada afectará las alícuotas de las restantes provincias porque hasta el momento la Ciudad de Buenos Aires percibió los servicios de justicia financiados por la Nación y estos serán sumados a los montos transferidos; en otras palabras, el saldo del traspaso es neutro.

## VIII. CONCLUSIÓN

La transferencia de fondos a manos de la Ciudad de Buenos Aires contribuye al federalismo y el ordenamiento de impuestos coparticipables en relación con las responsabilidades del Gobierno local.

---

39. Cetrángolo, O. y Jiménez, Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno...*, *op. cit.*, p. 29.

40. Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C., "Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas...", *op. cit.*, p. 29.

41. Inmobiliario, automotor, ingresos brutos y sellos.

42. Cetrángolo, O. y Jiménez, Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno...*, *op. cit.*, p. 29; Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C., "Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas...", *op. cit.*, p. 29.

Además, el tan ansiado traspaso da cuenta de una política pública con fines de eficiencia porque la provisión del servicio se realiza de forma más eficaz por parte de la jurisdicción de nivel inferior y no afectará la equidad de la distribución de los ingresos coparticipables.<sup>43</sup>

Así las cosas, la repercusión fiscal que la transferencia de funciones pueda llegar a tener sobre el régimen de coparticipación en nada puede cercenar la autonomía que el constituyente le otorgó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin lugar a dudas, el traspaso de la justicia nacional ordinaria a la esfera local redundará en beneficio certero y exclusivo del servicio de justicia, tanto sobre la ciudadanía local como respecto de los ciudadanos de las provincias. Es la respuesta anhelada al cumplimiento de la función de estabilización y pilar esencial del Estado de derecho: garantizar la seguridad jurídica.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

ALTERINI, Juan Martín y PRESTI, Daniel Agustín, "La justicia nacional ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuestiones institucionales, jurídicas y constitucionales", *Revista Jurídica La Ley*, 2010-B., Buenos Aires, Editorial La Ley, 2010.

BASTERRA, Marcela I., "El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad", *Revista Pensar en Derecho*, N° 8, Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-a-20-anos-de-la-constitucion-de-la-ciudad.pdf> [fecha de consulta: 30/07/2017].

CETRÁNGOLO, Oscar y CURCIO, Javier, "Presupuesto para la Administración nacional 2004. Notas para comprender su alcance y estructura", documento realizado para la oficina de UNICEF de Buenos Aires, noviembre de 2003.

CETRÁNGOLO, Oscar y GÓMEZ SABAINI, J. C., "Evolución reciente, raíces pasadas y principales problemas de las cuentas públicas argentinas", *Boletín Informativo Techint*. N° 338, Buenos Aires, mayo-agosto 2012.

CETRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo, *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Santiago de Chile, ILPES, 2004.

---

43. Dejo salvada mi opinión acerca de si el esquema actual de coparticipación federal responde efectivamente a criterios de redistribución equitativos.

LEIRAS, Marcelo, "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales", en Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, Fundación OSDE, 2013.

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P., *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, Madrid, McGraw Hill, 5ª edición, 1992.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1996.

RAVIER, Adrián, "¿Coparticipación federal o correspondencia fiscal?", en *Infobae*, Buenos Aires, 26 de febrero de 2016. Disponible en: <http://opinion.infobae.com/adrian-ravier/2016/02/26/coparticipacion-federal-o-correspondencia-fiscal/index.html> [fecha de consulta: 30/11/2017].

SECRETARÍA DE HACIENDA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, Detalle de Organismos por Sistema Utilizado. Disponible en: <http://uninfo.mecon.gov.ar/htmls/organismos-old.html> [fecha de consulta: 30/07/2017].

SEIJAS, Gabriela, "Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Jurídica La Ley, Sup. Act.*, Editorial Buenos Aires, La Ley, 2012.

VÍTOLO, Alfredo M., "El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", *Revista Jurídica La Ley*, 2000-B-1213, Buenos Aires, Editorial La Ley, 2000.

"Se firmó un nuevo convenio de transferencia de recursos adeudados por Nación a Ciudad por competencias Penales ya transferidas". Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/se-firmo-un-nuevo-convenio-de-transferencia-de-recursos-adeudados-por-nacion-ciudad-por> [fecha de consulta: 28/11/2017].

"Transfieren a la Ciudad fondos por el traspaso de competencias penales", publicado en *La Nación*, Buenos Aires, 18 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2063930-transfieren-a-la-ciudad-fondos-por-el-traspaso-de-competencias-penales> [fecha de consulta: 29/11/2017].



**ANEXO I - GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. PRESUPUESTO 2004**  
**COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA PORCENTUAL SEGÚN FINALIDAD Y FUNCIÓN**  
**MONTOS EXPRESADOS EN MILLONES DE PESOS**

<b>Gasto Total</b> 59,709.0 <b>100.0%</b>	<b>Administración Gubernamental</b> 4,281 <b>7.2%</b>	Relaciones Interiores	1,645	38.4%
		Función Judicial	943	22.0%
		Función Legislativa	366	8.5%
		Otros	1.327	31.0%
	<b>Defensa y Seguridad</b> 4,847 <b>8.1%</b>	Defensa	2,371	48.9%
		Seguridad Interior	1,869	38.6%
		Sistema Penal e Inteligencia	607	12.5%
	<b>Servicios Sociales</b> 40,393 <b>67.6%</b>	Seguridad Social	24,738	61.2%
		Trabajo	3,811	9.4%
		Promoción y Asistencia Social	3,608	8.9%
		Educación y Cultura	3,907	9.7%
		Salud	2,324	5.8%
		Resto	2,005	5.0%
	<b>Servicios Económicos</b> 3,240 <b>5.4%</b>	Transporte	1,991	61.5%
		Energía, Combustibles y Minería	466	14.4%
	Resto	783	24.2%	
<b>Deuda Pública</b> 6,948 <b>11.6%</b>				

Fuente: Elaboración propia sobre valores del Proyecto de Presupuesto 2004

**ANEXO II - EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA (FUENTES FINANCIERAS 1.1 - 1.3 - 1.5) DEL 01/01/16 AL 31/12/16 - SAF 320 - CONSEJO DE LA MAGISTRATURA**

Clasificación por Programa	Clasificación por Objeto del Gasto			
	Gasto en Personal Inciso 1		Bienes de Consumo Inciso 2	
	Crédito	Devengado	Crédito	Devengado
<b>Actividades centrales</b>	\$8.567.695.544,00	\$8.556.690.764,18	\$90.592.449,00	\$56.927.240,58
<b>Justicia de Casación Penal</b>	\$343.232.812,00	\$328.039.433,47	2.680.000,00	2.576.700,10
<b>Justicia ordinaria de la Capital Federal</b>	\$3.943.720.456,00	3.805.108.861,51	29.990.000,00	29.162.471,12
Fuero Criminal y Correccional	\$907.305.912,00	\$896.073.556,94	7.070.000,00	6.863.181,19
Fuero Civil	\$1.092.429.336,00	\$1.074.452.658,29	9.390.000,00	9.174.892,49
Fuero Comercial	\$610.654.503,00	\$589.253.831,44	4.320.000,00	4.249.999,43
Fuero del Trabajo	\$788.584.775,00	\$778.047.127,24	7.080.000,00	6.884.679,48
Justicia Penal Oral Ordinaria	\$494.745.931,00	\$462.232.888,90	2.130.000,00	1.989.718,53
Fuero de Relaciones de Consumo	\$49.999.999,00	\$5.048.798,70		
<b>Justicia Federal</b>	5.820.279.603,00	5.758.491.536,18	55.670.000,00	53.000.905,53
Fuero Criminal y Correccional	\$294.240.340,00	\$289.520.204,19	3.370.000,00	3.175.277,95
Fuero Civil y Comercial	\$225.381.419,00	\$212.860.038,28	1.560.000,00	1.495.212,97
Fuero Contencioso Administrativo	\$324.159.679,00	\$312.338.831,27	2.740.000,00	2.583.729,92
Fuero de la Seguridad Social	\$279.651.871,00	\$273.003.301,24	1.830.000,00	1.798.273,44
Fuero Electoral	\$841.224.221,00	\$839.070.331,84	1.480.000,00	1.398.497,82
Justicia Penal Oral	\$128.059.073,00	\$126.232.412,08		
Jurisdicción Cámara de La Plata	\$355.308.508,00	\$354.945.158,02	3.960.000,00	3.778.554,05
Jurisdicción Cámara de Mar del Plata	\$192.884.649,00	\$192.505.750,39	2.390.000,00	2.275.608,02
Jurisdicción Cámara de Bahía Blanca	\$126.221.314,00	\$125.451.067,39	1.730.000,00	1.608.612,41
Jurisdicción Cámara de Mendoza	\$267.690.471,00	\$267.618.623,29	3.460.000,00	3.316.471,21
Jurisdicción Cámara de Rosario	\$287.761.872,00	\$285.828.553,07	3.540.000,00	3.413.985,40
Jurisdicción Cámara de General Roca	\$178.745.747,00	\$178.080.458,63	2.490.000,00	2.346.704,80
Jurisdicción Cámara de Paraná	\$123.258.037,00	\$122.430.386,72	1.620.000,00	1.546.778,70
Jurisdicción Cámara de Posadas	\$146.662.778,00	\$146.170.857,97	1.860.000,00	1.757.432,78
Jurisdicción Cámara de Resistencia	\$146.330.627,00	\$146.200.784,34	2.330.000,00	1.996.445,80
Jurisdicción Cámara de Córdoba	\$354.552.107,00	\$351.627.622,81	3.940.000,00	3.622.762,24
Jurisdicción Cámara de San Martín	\$529.480.638,00	\$527.132.451,26	4.820.000,00	4.721.395,72
Jurisdicción Cámara de Tucumán	\$223.032.067,00	\$222.618.852,08	2.540.000,00	2.422.200,79
Jurisdicción Cámara de Salta	\$159.534.107,00	\$159.104.252,34	2.510.000,00	2.457.856,18
Jurisdicción Cámara de Cro. Rivadavia	\$281.906.993,00	\$279.090.676,48	3.250.000,00	3.166.390,92
Jurisdicción Cámara de Corrientes	\$125.204.562,00	\$123.971.001,10	1.540.000,00	1.496.251,74
Fuero en lo Penal Económico	\$228.988.513,00	\$222.689.921,39	2.700.000,00	2.622.462,67
Jurisdicción Cámara de la Matanza				
Jurisdicción Cámara de Comandante pedra Buena			10.000,00	0,00
<b>Atención de Pasividades</b>				
<b>Total por Inciso</b>	<b>18.674.928.415,00</b>	<b>18.448.330.595,34</b>	<b>178.932.449,00</b>	<b>141.667.317,33</b>

<b>Clasificación por Objeto del Gasto</b>						
	Servicios No Personales Inciso 3		Bienes de Uso Inciso 4		Transferencias Inciso 5	
	Crédito	Devengado	Crédito	Devengado	Crédito	Devengado
	634.903.046,00	477.426.788,81	146.743.957,00	58.367.463,61		
	10.000.000,00	9.672.331,47				
	34.661.174,00	30.785.763,62	10.000.000,00	0,00	35.000,00	34.949,76
	9.014.530,00	8.981.563,62	10.000.000,00	0,00	35.000,00	34.949,76
	21.860.344,00	21.804.200,00				
	3.786.300,00	0,00				
	146.184.912,00	115.477.307,54	53.852.335,00	786.067,21	0,00	0,00
	4.800,00	3.636,00				
	6.754.266,00	4.464.000,00	1.000,00	0,00		
	6.204.000,00	0,00				
	10.258.180,00	8.779.566,00	2.897.174,00	0,00		
	6.065.360,00	3.994.108,00				
	4.853.630,00	4.084.680,42				
	11.796.196,00	10.046.919,76	882.250,00	25.194,94		
	10.552.320,00	9.148.023,00	1.906.534,00	0,00		
	6.576.010,00	6.239.038,27	10.000.000,00	0,00		
	3.851.600,00	3.603.467,00	101.000,00	0,00		
	8.774.245,00	6.575.907,39	9.802.000,00	0,00		
	9.490.588,00	8.134.378,08	10.000.000,00	0,00		
	10.704.450,00	9.254.286,95	100.000,00	0,00		
	18.992.294,00	15.194.008,05	16.261.377,00	760.872,27		
	4.200.000,00	3.404.631,14	1.000,00	0,00		
	7.240.076,00	6.453.955,39	900.000,00	0,00		
	11.990.681,00	11.460.830,29	1.000.000,00	0,00		
	4.738.656,00	4.280.572,03				
	850.000,00	355.299,77				
	2.287.560,00	0,00				
					94.421.000,00	86.821.435,75
	<b>825.749.132,00</b>	<b>633.362.191,44</b>	<b>210.596.292,00</b>	<b>59.153.530,82</b>	<b>94.456.000,00</b>	<b>86.856.385,51</b>

### ANEXO III



Dirección General de  
Administración Financiera

Ingreso de Recursos del 01/01/16 al 31/12/16		
MES	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS
Enero	925.099.119,27	5.134.526,92
Febrero	772.803.275,36	7.856.237,08
Marzo	845.830.800,88	17.796.074,34
Abril	972.914.210,80	7.410.163,02
Mayo	1.045.600.469,46	9.286.675,30
Junio	1.010.196.901,53	6.412.382,98
Julio	988.659.526,60	10.519.492,73
Agosto	979.385.038,50	26.660.039,40
Septiembre	1.014.513.138,84	6.354.921,48
Octubre	954.649.823,95	7.752.870,36
Noviembre	967.357.995,30	8.319.285,18
Diciembre	1.056.905.559,89	12.541.788,15
<b>Total mensual acumulado</b>	<b>11.533.915.860,38</b>	<b>126.044.456,94</b>
<b>Total general</b>	<b>11.659.960.317,32</b>	

**ANEXO IV - INGRESOS PROVINCIALES. COPARTICIPACIÓN Y TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES SOBRE INGRESO TOTAL (2014)**

	% Coparticipación sobre ingresos totales	% Transferencias discrecionales sobre ingresos totales	% Total de recaudación de origen nacional	% Total de recaudación de origen provincial
Tucumán	58,2%	14,5%	72,7%	27,3%
Mendoza	49,8%	9,9%	59,7%	40,3%
Entre Ríos	46,8%	7,8%	54,6%	45,4%
Santa Fe	42,3%	6,9%	49,2%	50,8%
Córdoba	41,3%	6,8%	48,2%	51,8%
Buenos Aires	29,2%	3,6%	32,8%	67,2%
Neuquén	22,4%	2,1%	24,5%	75,5%
CABA	9%	1,5%	10,5%	89,5%
Media simple	37,4%	6,6%	44%	56,0%

Fuente: Elaboración propia con base en informe ASAP sobre indicadores provinciales, bienio 2013-2014. Ejecución presupuestaria (sitio web de cada provincia)



Lihué María Albertsen  
y Mariana Alejandra Rigo

La Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires y las deudas del Federalismo



3<sup>er</sup> Premio





# La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las deudas del Federalismo\*

Lihué María Albertsen y Mariana Alejandra Rigo\*\*

## I.- INTRODUCCIÓN

El estatus jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA) ha sido y es un motivo de controversia. Si bien desde la reforma constitucional de 1994 adquirió el carácter de autónoma y se convirtió –sin dudas– en un nuevo sujeto del federalismo, en muchos aspectos pareciera que esto no es así.

Uno de ellos es el actual y polémico traspaso de la justicia nacional ordinaria al ámbito de la CABA. Aun cuando esta no sea una provincia de la República Argentina, no podemos negar su estatus de “ciudad constitucional federada”,<sup>1</sup> lo que le otorga un carácter especial y distinto de todas las ciudades y municipios.

Otro tema muy debatido, tanto en doctrina como en la jurisprudencia, es la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) en aquellas causas en las cuales la Ciudad de Buenos Aires es parte.

En este contexto, estudiaremos el fenómeno del traspaso de la justicia ordinaria a la CABA y la competencia originaria de la CSJN desde una mirada constitucional, federal, legal y jurisprudencial a fin de lograr una postura coherente de la temática. En primer lugar, analizaremos el estatus de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma constitucional de 1994. Luego, nos adentraremos al estudio de la dicotomía entre normas que imponen restricciones a las competencias jurisdiccionales de la Ciudad (art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional y art. 8 de la Ley N° 24588) y otras que admiten que la justicia local entienda en causas de derecho común (art. 106 de la Constitución local). Continuaremos por analizar la competencia originaria de la CSJN en los casos suscitados entre una provincia y la Ciudad de Buenos Aires y las posturas adoptadas al respecto. Todo ello lo estudiaremos en relación con la nueva doctrina de la CSJN. Finalmente, concluiremos el análisis dando nuestra opinión frente a

---

\* Trabajo ganador del 3° premio –compartido– en el concurso “Premio Formación Judicial 2015-2017”.

\*\* El seudónimo utilizado fue “Mérida e Irlanda”.

1. Rosatti, Horacio D., “*Status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, La Ley 2000-E-165. Disponible en: AR/DOC/5631/2001.

la temática y brindando una propuesta de implementación desde una mirada federal y de interpretación armónica del texto constitucional.

## II.- ESTATUS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Definir el estatus de la ciudad no es una tarea fácil, y la doctrina lo ha intentado adoptando diferentes posturas al respecto. Es por ello que la intención de este trabajo no es crear una nueva definición, sino mencionar sus notas características y adoptar una de las posturas ya esbozadas, para adentrarnos al fenómeno del traspaso de la justicia ordinaria a la CABA y luego analizar los efectos de que esto ocurra, específicamente en lo referido a la competencia originaria de la CSJN.

A partir de la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquirió el carácter de autónoma. Asimismo, la Constitución Nacional (en adelante, CN) posee referencias concretas a la Ciudad de Buenos Aires que la diferencian de los municipios, de las provincias y de su carácter de Capital Federal.

El artículo 129 de la CN expresa que

[L]a 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...

De esta manera, como sostiene Antonio María Hernández, se reconoce un régimen de gobierno autónomo pleno, que comprende los poderes: a) constituyente; b) político, de elección de autoridades locales; c) legislativo; d) judicial; y e) administrativo. Toda restricción de estos poderes debe ser calificada de inconstitucional.<sup>2</sup>

Esto se ve reflejado no sólo en el artículo 129 antes citado, sino a lo largo de toda la CN. Por ejemplo, los artículos 44 y 54 plantean la integración del Senado con tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires; y lo mismo establece el artículo 45 al referirse a los diputados. Por su parte, el artículo 75 inciso 2 ordena la distribución en materia de coparticipación impositiva entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires; el artículo 75 inciso 31 prevé la intervención federal a una provincia o a la Ciudad; y por último, el artículo 124 se refiere al régimen especial que se establezca para la Ciudad de Buenos Aires en materia de regionalización y convenios internacionales.<sup>3</sup>

---

2. Cfr., Hernández, Antonio María, "La autonomía plena", *La Ley* CABA 2008 (agosto). Disponible en: AR/DOC/1798/2008.

3. Cfr. Gattinoni, María, "La transferencia de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires en la reciente doctrina de la Corte Suprema", *La Ley* 04/11/2016, 5. Disponible en: AR/DOC/3371/2016.

Asimismo, conforme el artículo 125, la CABA—al igual que las provincias— puede conservar organismos de seguridad social para sus empleados y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Por su parte, la Disposición Transitoria Séptima establece que, si bien mientras la Ciudad siga siendo Capital Federal el Congreso ejercerá atribuciones legislativas, serán sólo aquellas que conserve con arreglo al artículo 129 para asegurar así la autonomía reconocida y limitar sus facultades.

Ahora bien, estas notas particulares hacen que la Ciudad no pueda ser considerada como un municipio y tampoco como una provincia. Ello así dado que, si bien los municipios poseen gobiernos autónomos, “ninguno envía senadores al Congreso, integra el organismo fiscal federal ni puede ser objeto de intervención federal directa”.<sup>4</sup>

Tampoco puede considerarse una provincia ya que no fue creada mediante el mecanismo previsto en el artículo 75 incisos 13 y 15. En concordancia con ello, el núcleo de coincidencias básicas de la reforma de 1994, materializado en la Ley N° 24309, no autorizaba la creación de una nueva provincia, sino que establecía que “la ciudad de Buenos Aires será dotada de un *status* constitucional especial, que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción”.<sup>5</sup>

Sin perjuicio de ello, no resulta un dato menor que la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se encuentre regulada dentro del título segundo de la Constitución Nacional, denominado “Gobiernos de Provincia”. Ello demuestra que, si bien la intención de los constituyentes no fue crear una nueva provincia, en muchos de los articulados la equiparó en sus facultades y la diferenció de las demás ciudades y municipios. Por ende, podemos suponer que quiso dársele el rango de sujeto del federalismo, como son la Nación y las provincias.

Por último, resta señalar que su designación como Capital Federal es transitoria, pero su autonomía es permanente. Esto quiere decir que si eventualmente deja de ser la Capital de la República, en virtud de su representación política propia y su fuerte grado de autodeterminación (gobierno propio, facultades propias, autarquía), la Provincia de Buenos Aires no podría reclamar su pertenencia. De esta forma, la CABA no volverá a ser municipio ni se convertirá automáticamente en una provincia, sino que seguirá teniendo el rango constitucional de ciudad autónoma.

Al respecto, Gelli ha dicho que “de la normativa constitucional surge que la primera transformación operada sobre la Ciudad de Buenos Aires consiste en que esta ha adquirido una personalidad

---

4. Rosatti, Horacio D., “*Status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*

5. Art. 2, inc. f, apartado b) de la Ley N° 24309.

jurídica, independiente de su condición actual de Capital Federal de la República Argentina”.<sup>6</sup>

Es por ello que adherimos a la definición que Rosatti ha esbozado, según la cual se considera a la Ciudad de Buenos Aires como una “ciudad constitucional federada”. Rosatti señala que esas tres palabras en conjunto describen su estatus: “ciudad” por sus características demográficas y por su trayectoria histórica, “constitucional” porque es la única ciudad designada por su nombre en la Constitución y “federada” porque integra directamente el sistema federal argentino.<sup>7</sup>

Así las cosas, no podemos desconocer la autonomía de la CABA, y es en este contexto que debemos analizar el fenómeno del traspaso y la competencia originaria de la CSJN.

### III.- RESTRICCIONES A LA AUTONOMÍA DE LA CABA

En el análisis de la autonomía de la Ciudad, y específicamente en lo referido a sus facultades jurisdiccionales, nos encontramos en una dicotomía normativa.

Por un lado, el artículo 8 de la Ley N° 24588 de Garantías del Estado Nacional, conocida como “Ley Cafiero”, establece que

... [l]a 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.

Asimismo, y en concordancia, el artículo 75 inciso 12 de la CN<sup>8</sup> encomienda la aplicación del derecho común exclusivamente a los tribunales federales o provinciales, sin hacer mención alguna a la CABA.

Por otro lado, el artículo 106 de la Constitución local<sup>9</sup> confiere a los tribunales de la Ciudad competencia para entender en las causas regidas por los códigos de fondo, leyes y normas nacionales.

---

6. Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, La ley, 4ª edición ampliada y actualizada, 2011, T. II, p. 630.

7. Rosatti, Horacio D., “*Status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, *op. cit.*

8. “Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales...”.

9. “Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca”.

De esta manera, podemos apreciar que

... ante la ausencia de consenso político entre ambas jurisdicciones para avanzar en una transferencia de competencias y la omisión del art. 75 inc. 12 de la CN [...] las materias enumeradas en el art. 8 de la ley 24.588 constituyen el límite de las facultades jurisdiccionales locales.<sup>10</sup>

Por lo tanto, queda reservado a la justicia nacional lo referido a la aplicación e interpretación de los códigos de fondo y normas nacionales.

#### **IV.- JURISPRUDENCIA DE LA CSJN RESPECTO A LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Frente a esta dicotomía, la reciente doctrina de la CSJN cobra especial relevancia. A partir de 2010 y hasta la actualidad, el Máximo Tribunal ha transformado su postura de reacia a la autonomía de la Ciudad y ha pasado a aceptar que las competencias nacionales son transitorias y que el traspaso de la justicia es inminente.

En primer lugar, en el fallo del 4 de mayo de 2014 “Zanni, Santiago y Kloher, Claudio”,<sup>11</sup> en el marco de un conflicto negativo de competencia entre la justicia nacional y la justicia local, la CSJN sentó las bases para la realización de una transferencia ordenada y progresiva de la justicia nacional ordinaria al ámbito de la Ciudad, a través de convenios entre los poderes ejecutivos de ambos y el referendo legislativo correspondiente.<sup>12</sup>

Específicamente, adhirió al Dictamen del Procurador y estableció –al interpretar el art. 8 de la Ley N° 24588– que

... la voluntad del legislador fue la de generar gradualmente un traspaso ordenado de distintas competencias nacionales a la órbita judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin que, por esa razón se altere la prestación correcta de la administración de justicia tal como, posteriormente aconteció y quedó plasmado en los sucesivos convenios que sobrevinieron a aquella ley.<sup>13</sup>

Así, se admitió una posible y necesaria transferencia de competencias a través de convenios celebrados entre las distintas jurisdicciones.

Luego, el 9 de diciembre de 2015, la CSJN dictó sentencia en el fallo “Corrales, Guillermo Gustavo”,<sup>14</sup> en la cual se asentó la nueva postura revolucionaria en esta temática al reconocer la plena auto-

10. Salvatelli, Ana, “Traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires”, La Ley, 29/03/2016. Disponible en: AR/DOC/752/2016.

11. Fallos CSJN: 333:589.

12. Cfr. Gattinoni, María, “La transferencia de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires en la reciente doctrina de la Corte Suprema”, *op. cit.*

13. *Ibíd.*

14. Fallos CSJN: 338:1517.

nomía jurisdiccional de la Ciudad. El caso se originó a partir de la presentación de un hábeas corpus colectivo interpuesto en favor de todas las personas mayores de 70 años que permanecen detenidas en unidades carcelarias federales como imputados, procesados y/o condenados por los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar. En él, tuvo lugar un conflicto negativo de competencia suscitado entre la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional y la Cámara Federal de Casación Penal.<sup>15</sup>

En lo que aquí interesa, la CSJN –retomando la doctrina asentada en el fallo “Zanni”– dispuso que

... en atención a que la Constitución federal le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía no puede sino concluirse 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 antes aludidos. En efecto, si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular *status* que ésta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local.<sup>16</sup>

Asimismo, transcurridos más de veinte años de la reforma constitucional, la CSJN exhortó a las autoridades competentes para que adoptasen las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional<sup>17</sup> y concluyó que, a los efectos de dirimir cuestiones de competencia, no corresponde equiparar los tribunales nacionales ordinarios con los federales.<sup>18</sup>

Por último, cabe destacar que el reciente fallo “Nisman” del 20 de septiembre de 2016, la CSJN ha reiterado la doctrina de Corrales.

## **V.- PROPUESTA: REFORMA LEGAL Y DIÁLOGO CONSTANTE**

En estas condiciones, el traspaso de la justicia nacional ordinaria a la CABA requiere necesariamente, entre otras cosas, la reforma del artículo 8 de la Ley N° 24588. Esto es así ya que la única manera de lograrlo es eliminando la raíz que limita las facultades jurisdiccionales de los tribunales locales, para celebrar luego los convenios a los que

---

15. Cfr. Gattinoni, María, “La transferencia de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires en la reciente doctrina de la Corte Suprema”, *op. cit.*

16. Fallos CSJN: 338:1517, considerando 8.

17. Ídem, considerando 9.

18. Ídem, considerando 10, *in fine*.

alude el artículo 6<sup>19</sup> de la mencionada ley y que de forma imperativa impone la CSJN (fallos “Corrales” y “Nisman”).

Por lo tanto creemos que, en el contexto en que nos encontramos, no es concebible un traspaso total y de forma abrupta, sino que debe ser paulatino, gradual y, principalmente, consensuado y dialogado. Ello así porque existen otras cuestiones, desde el punto de vista de aquellos que no aceptan la transferencia de competencias a la Ciudad –jueces nacionales, en la mayoría de los casos–, que debemos analizar.

Una primera cuestión se relaciona con la garantía de inamovilidad de los jueces, que comprende no sólo el cargo sino también la sede y el grado, de manera que su investidura no podría ser alterada sin su consentimiento. Lo mismo sucedería con los empleados y funcionarios de la justicia nacional, que si bien no tienen inamovilidad, sí poseen estabilidad en sus empleos, derecho que se vería lesionado si el traspaso se realizara sin su consentimiento.<sup>20</sup>

Otro de los problemas que podría surgir está relacionado con el presupuesto. La Ciudad debería detraer recursos de otras áreas para destinarlos a costear el funcionamiento de las dependencias judiciales y al pago de los salarios de los empleados.<sup>21</sup> Todo ello sumado a las acciones judiciales de magistrados, funcionarios y empleados que acudirían a los tribunales en contra del traspaso.<sup>22</sup>

Por tanto, creemos que el traspaso es necesario e inminente, pero que debe realizarse en constante diálogo y a través de convenios de transferencia de competencias, así como también de recursos.

Cabe destacar que se presentó un proyecto de ley<sup>23</sup> a fin de modificar el artículo 8 mencionado, lo cual es positivo porque concibe las competencias jurisdiccionales de la Ciudad de forma plena. Sin embargo, estimamos que en la realidad el traspaso difícilmente pueda concretarse en el plazo de dos años, como impone el proyecto, justamente por los motivos que mencionamos, y por los pasos que la gradualidad, el diálogo y el consenso exigen. Con ello no queremos decir que no pueda lograrse o no deba hacerse, todo lo contrario. Simplemente debe concretarse de forma gradual y en pleno diálogo y consenso.

---

19. Art. 6, Ley N° 24588: “El Estado Nacional y la ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes”.

20. Cfr. Picasso, Sebastián, “Acerca del traspaso de la justicia nacional al ámbito de la ciudad de Buenos Aires”, *La Ley* 24/11/2016. Disponible en: AR/DOC/3621/2016.

21. *Ibidem*.

22. *Ibidem*.

23. S-3816/15.

## **VI.- EL QUID DE LA CUESTIÓN: DISTINCIÓN ENTRE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LA CAPITAL FEDERAL**

La raíz del problema tal vez radique en que no se discrimina cabalmente entre la Ciudad de Buenos Aires y la Capital Federal. El hecho de que hoy en día coincidan no significa que sean e impliquen lo mismo.

El artículo 3 de la CN dispone que

...[l]as autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse.

Esto significa que, así como mediante una ley del Congreso se determinó que la Ciudad de Buenos Aires fuera la Capital Federal de la República, podría haber sido cualquier otra y aun así no se afectaría el carácter autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, reconocido constitucionalmente.

Por tanto, cabe preguntarnos ¿qué pasaría respecto de las facultades jurisdiccionales en el ámbito de la CABA si se trasladara la Capital Federal a otra ciudad? Si bien consideramos que esto no sucederá, en el hipotético caso de que así fuera, necesariamente deberían existir tribunales locales en el ámbito de la CABA que entendieran en cuestiones de derecho común y que aplicaran los códigos de fondo.

Como bien dice Rosatti:

... la capitalidad de la ciudad de Buenos Aires podría modificarse por una norma infraconstitucional (ley del Congreso según el art. 3, Constitución Nacional) con mayoría no agravada, pero su *status* jurídico y el trazo grueso de su régimen político no podría alterarse sin reforma constitucional.<sup>24</sup>

## **VII.- CONSECUENCIAS DEL TRASPASO: EL SUPUESTO DE LA COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CSJN**

Como afirma Ábalos, de lo expuesto en los puntos anteriores:

... surge con claridad que el estatus autonómico de la Ciudad la eleva al mismo lugar de sujeto del federalismo como ostentan las provincias. De ahí que para el funcionamiento fluido de las relaciones de la Ciudad con la Nación y con las provincias es primordial procurar un juego armónico de los sujetos referidos recordando que son parte de la Nación.<sup>25</sup>

Uno de los aspectos que cobran relevancia al momento de estudiar el traspaso de la justicia ordinaria a la CABA es las consecuencias

---

24. Rossatti, Horacio D., "Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires", *op. cit.*

25. Ábalos, María Gabriela, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales*, EDCO (18/07/2014, N° 13.527).



que conlleva. Desde este ángulo, no podemos dejar de preguntarnos si la equiparación de la CABA a las provincias afectaría de algún modo la jurisdicción originaria de la Corte Suprema de Justicia. En otras palabras, si la CSJN intervendría de forma originaria en el caso de que se enfrentasen en un pleito una provincia y la CABA.

Si bien, como veremos en los puntos que siguen, la CSJN y el Tribunal de Justicia de la CABA (en adelante, TSJ) han tenido opiniones diversas al respecto, creemos que ante un inminente traspaso de la justicia ordinaria a la CABA, se consolidará el pleno ejercicio de las facultades jurisdiccionales de este nuevo sujeto del federalismo, fortaleciendo así su autonomía. Ello no sólo ayudará sino que obligará a los jueces a que revisen su doctrina clásica respecto de la competencia originaria de la CSJN.

### **VIII.- COMPETENCIA ORIGINARIA DE LA CSJN**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ejerce su jurisdicción originaria y exclusiva en los casos del artículo 117 de la Constitución Nacional, esto es, en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte.

Así, conforme el precedente del caso “Sojo”,<sup>26</sup> se convirtió en doctrina establecida y reiterada de la Corte Suprema que la jurisdicción originaria y exclusiva no está sujeta a las excepciones que pueda establecer el Congreso y que, limitada como está, no puede ser ampliada ni restringida.

Sin embargo, pese a las reiteradas oportunidades en que la CSJN ha proclamado que su competencia es “insusceptible de ampliarse, restringirse o modificarse por ley o poder alguno”,<sup>27</sup> dicha competencia ha sido modificada y restringida por vía legal a través del artículo 1 de la Ley N° 48 y del artículo 24, inciso 1 del Decreto-Ley N° 1285/58. El Decreto-Ley N° 1285/58 restringió la mencionada competencia estableciendo el criterio de “causa civil” y exceptuando de ello el conflicto entre dos o más provincias.

Teniendo en cuenta lo breve de este trabajo, no ahondaremos en la validez de las normas de facto, sino que sólo haremos hincapié en que el Decreto-Ley N° 1285/58 se trata de una norma de dudosa constitucionalidad. No sólo porque regula materias constitucionales, sino porque fue sancionada por un gobierno de facto sin respetar ningún procedimiento ni principio constitucional.

---

26. Fallos CSJN: 32:120.

27. Fallos CSJN: 302:63 y sus citas; 308:2356; 310:1074; 311:872; 316:965; 322:813, entre otros.

Su inconstitucionalidad deviene en primer lugar de haber sido dictado por un gobierno que no fue elegido de manera democrática, mientras estaban limitadas las actividades del Congreso, y en segundo lugar, por restringir facultades otorgadas por la Constitución Nacional exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia.

De este modo, resulta necesario recordar que

... el objeto de la jurisdicción originaria conferida por los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional en asuntos de distinta vecindad –o extranjería– de la parte litigante con una provincia no es otro –según lo ha expresado desde antiguo el Tribunal– que darles garantías a los particulares para sus reclamaciones, proporcionándoles jueces al abrigo de toda influencia y parcialidad.<sup>28</sup>

Al respecto, el Dr. Sabelli señaló que

... la finalidad de la competencia originaria de la Corte consiste en i) custodiar la paz con las potencias extranjeras, ii) mantener la armonía interna de la federación y iii) proteger los derechos de los ciudadanos frente a actos de los entes autónomos que integran la federación que afecten esos derechos.<sup>29</sup>

En este orden de ideas, se ha dicho que la competencia originaria tiene como objeto evitar conflictos armados o cualquier otra forma de comportamiento coercitivo entre los estados, asegurar la independencia y parcialidad del juzgador, y asegurar el funcionamiento federal del país.<sup>30</sup>

En consecuencia, tal como lo sostiene Bianchi, de la combinación entre materia y distinta vecindad surgen cuatro reglas básicas: (i) Si la materia es de derecho local o tiene elementos locales, la causa no accede a la competencia originaria, aun cuando entre las partes haya distinta vecindad. (ii) Si la materia es exclusivamente civil, se requiere que entre la provincia y su contraparte haya distinta vecindad. (iii) Si la materia es exclusivamente federal, se accede a la competencia originaria sin perjuicio de la vecindad de las partes. (iv) Si la contraparte de la provincia accede de por sí a la jurisdicción federal, el caso corresponde a la competencia originaria, sin perjuicio de la materia.<sup>31</sup>

Por lo tanto, en cuanto aquí interesa, la CSJN entenderá en forma originaria y exclusiva en todas aquellas causas que se susciten entre: a) una provincia y otra; b) una provincia con un Estado extranjero; c) una provincia con vecinos de otra; y d) una provincia con un ciudada-

---

28. Fallos CSJN: 329:759.

29. Sabelli, Héctor E., "Se perfila una nueva Corte. Un panorama de la jurisprudencia de la Corte Suprema en el año 2004", *JA* 2006-III-1418.

30. Chemerinsky, Erwin, *Federal Jurisdiction*, Nueva York, Little Brown & Company, 2ª edición, 1994, p. 580.

31. Bianchi, Alberto B., *Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1989.

no extranjero. En estos dos últimos casos, siempre y cuando se trate de “causa civil”, concepto modificado por el Alto Tribunal en autos “Barreto, Alberto D. y otra c/ Provincia de la Ciudad de Buenos Aires y otro”.<sup>32</sup>

En este contexto, cabe preguntarnos qué sucede en las causas en las cuales la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una provincia son partes adversas: ¿resulta válido considerar a la Ciudad Autónoma como un vecino de otra provincia? ¿Si no se tratara de una causa civil y sólo se aplicará derecho local, es justo que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deba someterse a la jurisdicción de una provincia? ¿Podríamos incluir estos casos en el supuesto a), es decir considerar el pleito entre una provincia y otra?

Asimismo, y ante el surgimiento del Estado constitucional de derecho, a partir de la reforma constitucional de 1994, también cabe preguntarnos si no sería oportuno revisar este decreto-ley y adecuarlo a la realidad constitucional. ¿Si este decreto-ley exceptuó del criterio de causa civil el conflicto entre provincias, no podría también exceptuar el conflicto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires? Para avanzar frente a estos interrogantes primero haremos una síntesis de las posturas adoptadas por la CSJN y el TSJ de la Ciudad de Buenos Aires.

## **1.- JURISPRUDENCIA DE LA CSJN**

Al respecto, la CSJN sostuvo dos posturas contrarias según su conformación.

En primer lugar, en el caso “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Chubut, casa de la Provincia del s/ejecución fiscal”<sup>33</sup> del 5 de agosto de 2003, adhiriendo al dictamen del Procurador General determinó su competencia originaria en una causa entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Chubut por el pago de contribuciones e impuestos. Por lo tanto, al tratarse la materia debatida regida por el derecho público local no constituía una causa civil.

Cabe señalar que en ese momento la Corte estaba conformada por Carlos Fayt, Augusto Bellucio, Enrique Petracchi, Eduardo Moliné O’Connor, Antonio Boggiano, Guillermo López, Adolfo Vázquez y Juan Carlos Maqueda.

En este caso, se tuvo en cuenta que la provincia sólo podría ser demandada ante la CSJN o sus propios jueces, según lo dispuesto por los artículos 121, 122 y concordantes de la Ley Fundamental. Sin embargo, también se resaltó que remitir las actuaciones a la justicia de la provincia violaría el artículo 129 de la Constitución Nacional, que inviste a la Ciudad de Buenos Aires de un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de jurisdicción.

---

32. Fallos CSJN: 329:759, considerando 14.

33. Fallos CSJN: 326:2479.

En conclusión, el Procurador General expresó que “a fin de salvaguardar los intereses de la ciudad y toda vez que la Corte constituye el fuero natural de las provincias argentinas entiendo que este proceso debe tramitarse ante los estrados del Tribunal en instancia originaria”.<sup>34</sup>

Por otro lado, el 18 de diciembre de 2007 el Máximo Tribunal Nacional, por mayoría integrada por Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Carlos Fayt, Enrique Santiago Petracchi y Juan Carlos Maqueda, denegó la competencia originaria y exclusiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al considerar que no es una provincia argentina.

En este caso, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Tierra del Fuego, Provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos”,<sup>35</sup> si bien la Corte hace referencia al fallo comentado anteriormente, aclara que “en su actual composición” comparte la interpretación de los textos constitucionales que han negado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la condición de aforada a la competencia originaria, por lo que los procesos en que sean parte una provincia y la Ciudad no corresponden al conocimiento del Tribunal en esa instancia por la única condición de las personas.

Entre sus fundamentos, destacó la preexistencia de las provincias a la Nación, su jerarquía, la conservación de todos los poderes que no han delegado al Gobierno federal y que, por tratarse la Ciudad de Buenos Aires de una persona jurídica de derecho público, le son aplicables las excepciones en favor de la competencia originaria de esta Corte para los procesos entre aquellas personas en que se ventilare una causa civil o de manifiesto contenido federal.

Para concluir, sostuvo que las facultades propias de jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires sólo tienen el alcance para resolver ciertas colisiones efectivas de derechos, lo que no configura un impedimento para que el gobierno de la CABA:

... sea sometido a otras jurisdicciones de inequívoca raigambre constitucional, como son las expresamente reconocidas a los estados provinciales y a la Nación de litigar sólo ante sus propios tribunales, fuera de los supuestos típicos y de excepción asignados a la competencia originaria de esta Corte.<sup>36</sup>

Asimismo, señaló que

... por medio de una hermenéutica inapropiada de una disposición concerniente a las facultades de una entidad local sui generis incluida entre los gobiernos de provincia (Título Segundo, art. 129 de la Ley Suprema), tenga como inaceptable efecto inmediato extender las atribuciones que, con carácter de conjunto cerrado y taxativo con respecto a las provincias,

---

34. Considerando IV del dictamen del Procurador General de la Nación en Fallos: 326:2479.

35. Fallos CSJN: 330:5279.

36. Fallos CSJN: 330:5279, Considerando 7.

se reconocen a esta Corte por las disposiciones atinentes al Gobierno Federal que reglan la competencia originaria del órgano que es cabeza del Poder Judicial de la Nación (Título Primero, Sección III, Capítulo Segundo, arts. 116 y 117).

Cabe descartar que, si bien la Corte hizo referencia a su actual composición para apartarse de lo decidido en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Chubut, casa de la Provincia del s/ejecución fiscal”, lo cierto es que solo Lorenzetti y Highton de Nolasco eran “nuevos” ministros. Por su parte, Fayt, Petracchi y Maqueda, quienes habían integrado la mayoría en la primera causa analizada, no fundamentaron su cambio de criterio.

Por otro lado, Carmen Argibay se apartó de lo decidido por la mayoría y sostuvo la improcedencia de seguir en este tipo de casos el criterio restrictivo tradicional de la CSJN. En efecto, señaló que afirmar que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debe someterse a los jueces de las provincias limita su autonomía institucional, la obliga por lo tanto a resignar sus facultades propias de jurisdicción y anula uno de los aspectos centrales de la autonomía política que tienen todos los estados que forman parte de la federación, a saber: la de no estar obligado a someterse al poder de otros Estados miembros.

Argibay indicó que la competencia originaria fue restringida por vía legal dejando a salvo los pleitos entre dos provincias y que, originalmente, de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución Nacional, todo pleito contra una provincia era competencia originaria. Por lo tanto, afirma que no cabe presumir que la admisión de un caso en que la contraparte de la Ciudad de Buenos Aires sea justamente una provincia constituya una grave desviación de la tarea que incumbe a la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el original diseño constitucional.

Además destacó que se ha conectado la decisión legislativa de remitir los pleitos entre provincias a la Corte Suprema sin limitación de materias con el artículo 127 de la Constitución Nacional, con la finalidad de evitar cualquier tipo de asperezas o conflictos institucionales entre los Estados que participan de la federación, que cuentan con autonomía para establecer sus propios poderes judiciales y pueden transformarse en jueces y parte de los conflictos que mantienen con otros miembros de la federación.

En su voto en disidencia, Zaffaroni adhirió al voto de Argibay precisando solamente que la representación senatorial establecida por la Constitución Nacional confiere a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el carácter de ente federado.

## **2.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Posteriormente a la decisión adoptada por la CSJN en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Tierra del Fuego, Provincia de s/cumplimiento de contrato y cobro de pesos”, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires se expidió al respecto.<sup>37</sup>

Los jueces del TSJ han sostenido que corresponde entender de manera originaria y exclusiva a la CSJN en los casos que se susciten entre la Ciudad de Buenos Aires y una provincia. Justifican el apartamiento del criterio sostenido por la CSJN alegando la existencia de argumentos que no fueron tenidos en cuenta en aquel precedente. Consideran que la Ciudad constituye un estado federado en pie de igualdad con las provincias y que resulta contrario a su autonomía obligarla a litigar en tribunales ordinarios de otra provincia.

Conde sostuvo que no puede ocurrir que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires sean demandadas ante los tribunales ordinarios de otra provincia porque ello implicaría colocar a quien ve desplazada su jurisdicción en una situación de inferioridad y/o subordinación respecto de las demás provincias.

A su vez, afirmó que “ninguno de estos Estados locales prevalece por sobre los demás, sino que cada uno de ellos ejerce las potestades reconocidas en los arts. 121 a 129 CN dentro de su propio ámbito territorial, sin invadir el de los demás”, y estimó que resulta esencial para el dictado de una sentencia justa y que resguarde el equilibrio del nuevo diseño federal implementado en la reforma constitucional de 1994.

Por otro lado, expresó la necesidad de interpretar los artículos 116 y 117 CN en su correcto sentido y complementarlos con otras disposiciones de la Carta Magna (en especial el art. 129), para receptar así la modificación sustancial que realizó la reforma constitucional de 1994 en el sistema federal, que indudablemente también debe tener su correlato en la organización judicial.

Por su parte, Lozano hizo referencia al voto en disidencia de Argibay y afirmó que salvo el nombre de provincia y algunas restricciones menores, circunstanciales y provisorias a la luz de la Constitución, la Ciudad de Buenos Aires comparte con las provincias hermanas todos los atributos que hacen al otorgamiento de la jurisdicción originaria: es un estado federado, con facultades muy similares, si no idénticas, tiene poder judicial y está obligada a tenerlo, su división de poderes

---

37. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Expte. N° 11162/14 “GCBA c/Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atl s/ej. fisc. - otros s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte N° 13.828/16 “GCBA c/Incluir Salud Ministerio de Salud Provincia de Buenos Aires s/ejecución fiscal s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. N° 14041/16 “GCBA c/Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Salta s/ ejecución fiscal s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, entre otros.

queda afectada por el sometimiento a jueces externos, tal como ocurre con cualquier provincia y, por sobre todo, constituye la organización política de un pueblo a cuyos integrantes la Constitución Nacional reconoce los mismos derechos que a cualquier otro habitante del territorio nacional; derechos que no son efectivos mientras se insista en distinguirla de los demás estados federados.

Weinberg agregó que la Constitución Nacional confiere a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el carácter de ente federado y que entender lo contrario colocaría a la CABA en una situación de desigualdad jurídica respecto de las restantes provincias, al negar su carácter constitucional de estado federado y obligarlo a tener que resolver sus controversias en extraña jurisdicción –no obstante contar con facultades jurisdiccionales propias– anulando así uno de los elementos primordiales de la autonomía política.

Por último, Casas sostuvo que

... la realidad institucional actual de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la opinión vertida por los jueces Lorenzetti y Maqueda *in re* “Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/hábeas corpus”, Fallos: 338:1517, sentencia del 9 de diciembre de 2015, y la incorporación de dos ministros nuevos al Tribunal cimero, propician una oportunidad para reexaminar la cuestión...

## **IX.- CONCLUSIONES**

A partir de la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquirió un régimen de gobierno autónomo, lo que significa que posee su propio estatuto organizativo, elige sus autoridades locales, y tiene facultades legislativas y jurisdiccionales.

Al sostener que la Ciudad de Buenos Aires es una categoría nueva, distinta a las provincias y los municipios, sólo cabe interpretar de una manera armónica, sistemática y coordinada la Constitución Nacional de acuerdo con los nuevos sujetos del federalismo teniendo en cuenta sus particularidades y similitudes.

Sin embargo, no podemos pasar por alto la discordancia entre el artículo 75 inciso 12 de la CN y el artículo 8 de la Ley N° 24588, que imponen restricciones a las facultades jurisdiccionales de la CABA, y el artículo 106 de la Constitución local, que faculta a los tribunales locales a entender en las causas regidas por los códigos de fondo, leyes y normas nacionales.

La CSJN, por su parte, recientemente se ha mostrado a favor del traspaso de la justicia nacional ordinaria a la CABA, en los fallos “Zanni”, “Corrales” y “Nisman”.

En este contexto, la transferencia de competencias a la CABA no sólo es inminente, sino que es necesaria. Sin embargo, para lograrlo

es necesaria una reforma legal del artículo 8 de la Ley N° 24588 y un diálogo constante entre los poderes ejecutivos de ambas jurisdicciones.

Según nuestra opinión, el *quid* de la cuestión radica en cumplir la Constitución Nacional, en el entendimiento de que la Ciudad de Buenos Aires, más allá de ser actualmente el asiento de la Capital Federal, tiene atribuciones propias que deben ser concretadas y materializadas en todos los aspectos; uno de ellos, el jurisdiccional. Si la Capital se trasladara a otra ciudad, necesariamente en el ámbito de la CABA debería haber tribunales que entendieran en aspectos de derecho común dentro de esa jurisdicción y que no sean materia federal. Por ello, consideramos que el traspaso es una medida que debe concretarse, pero creemos que aún debe estudiarse la forma en que ello se hará, para lo cual resulta fundamental reforzar el diálogo entre las autoridades.

Sobre la base de lo anterior, cabe señalar que cuando el traspaso se concrete, quedará garantizado el pleno ejercicio de sus facultades jurisdiccionales y se consolidará la autonomía de la CABA. Desde esta perspectiva, una vez que la Ciudad de Buenos Aires tenga sus tribunales ordinarios, no parece muy lógico y justo seguir desplazando su jurisdicción y obligarla a litigar en tribunales ordinarios de las provincias.

Así, cobrará mucho más sentido el argumento consistente en que ello implica colocarla en una situación de inferioridad y/o subordinación respecto de las provincias. Por lo tanto, resultará cada vez más difícil seguir negando la competencia originaria de la CSJN en las causas en que la Ciudad sea parte.

Esto sumado a que, si bien es cierto que los artículos 116 y 117 guardan silencio respecto de la inclusión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su letra, no es menos cierto que ella forma parte del esquema federativo (conf. art. 129 de la Constitución Nacional). Máxime cuando también se omitió hacer referencia a la Ciudad en otros articulados de la Constitución, como los artículos 41, 42 y 75 inciso 12, sobre los cuales no hay duda de que resultan totalmente aplicables a ella.

De este modo, no se trata de agregar un nuevo supuesto de competencia federal y originaria de la CSJN, sino de reinterpretar toda la Constitución Nacional a la luz del nuevo sujeto del federalismo creado por ella y velar por la validez de todo su articulado.

En conclusión, consideramos que dos de las grandes deudas que tiene el federalismo argentino es el traspaso de la justicia ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires y la revisión de la CSJN, su criterio clásico respecto a su competencia originaria en los casos en los que la Ciudad de Buenos Aires es parte.

Por lo tanto, la manera más efectiva de reforzar el federalismo y garantizar la vigencia del actual texto constitucional es que se consolide el pleno ejercicio de las facultades jurisdiccionales de la CABA y que, ante ello, la CSJN en su actual composición permita su compe-



tencia originaria y exclusiva, mínimamente en las causas entre una provincia y la Ciudad de Buenos Aires.

## **X.- BIBLIOGRAFÍA**

ÁBALOS, María Gabriela, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el federalismo argentino: el desafío de las relaciones institucionales*, EDCO, (18/07/2014, N° 13.527).

BIANCHI, Alberto B., *Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1989.

CHEMERINSKY, Erwin, *Federal Jurisdiction*, Nueva York, Little Brown & Company, 2ª edición, 1994.

GATTINONI, María, "La transferencia de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires en la reciente doctrina de la Corte Suprema", *La Ley*, 04/11/2016, 5. Disponible en: AR/DOC/3371/2016.

GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, La ley, 4ª edición ampliada y actualizada, 2011, T. II.

HERNÁNDEZ, Antonio María, "La autonomía plena", *La Ley CABA* 2008 (agosto). Disponible en: AR/DOC/1798/2008.

ROSATTI, Horacio D., "Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires", *La Ley* 2000-E, 165. Disponible en: AR/DOC/5631/2001.

SABELLI, Héctor E., *Se perfila una nueva Corte. Un panorama de la jurisprudencia de la Corte Suprema en el año 2004*, JA 2006-III-1418.

SALVATELLI, Ana, "Traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires", *La Ley* 29/03/2016. Disponible en: AR/DOC/752/2016.

## **XI.- JURISPRUDENCIA**

- Fallos CSJN: 333:589, "Zanni, Santiago y Kloher, Claudio", 04/05/2014.
- Fallos CSJN: 338:1517, "Corrales, Guillermo Gustavo", 09/12/2015.
- Fallos CSJN: 32:120.
- Fallos CSJN: 302:63 y sus citas; 308:2356; 310:1074; 311:872; 316:965; 322:813, entre otros.
- Fallos CSJN: 329:759.

- Fallos CSJN: 326:2479 y Dictamen del Procurador.
- Fallos CSJN: 330:5279.
- Fallos CSJN: 338:1517.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Expte. N° 11162/14 "GCBA c/ Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atl s/ ej. fisc. - otros s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", Expte N° 13.828/16 "GCBA c/ Incluir Salud Ministerio de Salud Provincia de Buenos Aires s/ ejecución fiscal s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", Expte. N° 14041/16 "GCBA c/ Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Salta s/ejecución fiscal s/ recurso de inconstitucionalidad concedido" entre otros.

## **XII.- NORMATIVA**

- Constitución Nacional.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ley N° 24588.
- S-3816/15.

María Alejandra Sabic  
y Guido Speciale

El camino a la autonomía judicial  
de la Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires y su validez constitucional



3<sup>er</sup> Premio



# El camino a la autonomía judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su validez constitucional\*

María Alejandra Sabic y Guido Speciale\*\*

## I.- OBJETIVO

El objetivo del presente trabajo es abordar el proceso de traspaso de la justicia ordinaria nacional a la competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, poniendo el enfoque en el camino que se ha recorrido desde la reforma constitucional de 1994 hacia la autonomía de la CABA, particularmente en el ámbito judicial, analizando la validez constitucional del traspaso, con el objetivo primordial de la eficiente prestación de justicia.

## II.- INTRODUCCIÓN

Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y el dictado de la Constitución porteña, la Ciudad de Buenos Aires se convirtió en un distrito autónomo. La reforma constitucional reconoció la autonomía política plena de la Ciudad de Buenos Aires, y estableció así un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, conforme lo establece su artículo 129. De esta manera, los habitantes de la ciudad lograron equipararse a los habitantes del resto del país, en tanto tendrán el derecho de elegir a sus propias autoridades, administrar sus recursos, dictar sus normas y establecer su propio sistema de justicia.

En 1998, la Legislatura porteña dictó la Ley N° 7, que creó el sistema judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien en el artículo 7 de la norma prevé una composición del Poder Judicial en la competencia civil, comercial, laboral y contencioso administrativo, en la actualidad lo componen dos fueros: el Contencioso, Administrativo y Tributario, y el Penal, Contravencional y de Faltas. Cada fuero tiene jueces de primera instancia, cámaras de apelación y el sistema converge en el Tribunal Superior de Justicia, equivalente a la Corte Suprema de la Nación, pero a nivel local.

---

\* Trabajo ganador del 3° premio –compartido– en el concurso “Premio Formación Judicial 2015-2017”.

\*\* El seudónimo utilizado fue “Liubiliana”.

Desde ese momento, conviven en la CABA una justicia local con la justicia ordinaria nacional, dejando de lado, por supuesto, la justicia federal, que no es materia de la temática abordada.

El artículo 129 de la Constitución Nacional, la Ley nacional N° 24588, la Constitución de la Ciudad y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad establecen que los Estados nacional y porteño están facultados para suscribir los convenios que conduzcan a una ordenada transferencia a la CABA de la justicia nacional ordinaria –con asiento en esta–, así como el traspaso de organismos administrativos de la administración pública nacional, logrando así contribuir a la autonomía del distrito.

Por otro lado, la Ley local N° 7 en su Título Quinto establece que el funcionamiento de los tribunales previstos en el artículo 7, cuya composición se determina en los artículos 29, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 39 y 40,<sup>1</sup> se encuentra supeditada al “acuerdo que el Gobierno de la Ciudad celebre con el Gobierno Federal con el objeto de transferir los juzgados nacionales de los fueros ordinarios, su competencia y partidas presupuestarias...”.

En este contexto, se han desarrollado distintos traspasos de competencias y facultades a la jurisdicción local a lo largo de todo este tiempo, sobre todo en el ámbito del Derecho Penal. En enero de 2017 se han suscripto cuatro convenios entre el Gobierno nacional y el local de una magnitud significativa para la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia judicial, que va a modificar de manera relevante el Poder Judicial de la CABA y, por supuesto, tendrá impacto en el Poder Judicial nacional.

El proceso de transformación ha desencadenado una discusión, aún vigente, sobre la constitucionalidad de la competencia judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual intentaremos esclarecer en el presente trabajo.

### **III.- RESEÑA HISTÓRICA DEL TRASPASO DE COMPETENCIAS A LA JUSTICIA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

El Primer Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires fue suscripto el 7 de diciembre de 2000, promulgado como Ley local N° 597 el 25 de junio de 2001 (BO 31/05/2001) y aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley N° 25752 en

---

1. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Cámara de Apelaciones en lo Comercial, Cámara de Apelaciones del Trabajo, Tribunales Orales de Menores, Juzgados de Primera Instancia en lo Civil, Juzgados de Primera Instancia en lo Comercial, Juzgados de Primera Instancia del Trabajo, Juzgados de Menores y Juzgados de Ejecución penal, respectivamente.

2003 (BO N° 25752, 28/07/2003). Este convenio otorgó a la justicia local la potestad para atender

... los hechos de tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario, sancionados en el artículo 42 bis de la Ley 20.429 y en los artículos 189 bis, 3er. párrafo y 189 ter del Código Penal.

El Convenio estableció que en cualquier modalidad de traspaso se deberá resguardar la estabilidad laboral y los derechos previsionales adquiridos por los magistrados judiciales y los fiscales de la Procuración General de la Nación que opten por desempeñarse en la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, estableció las bases para el comienzo de ejecución de la transferencia de competencias jurisdiccionales en lo penal, y para una práctica de acuerdos interjurisdiccionales, facultando a los firmantes a acordar directamente las modalidades específicas de la transferencia de las competencias, en forma ordenada y progresiva, y garantizó así en el período de transición una administración de justicia que no se vea alterada en su prestación por los cambios jurisdiccionales que sean llevados a cabo. A partir de entonces, se ha promovido la transferencia gradual de competencias penales a la Ciudad, con diversos resultados.

En junio de 2004 se celebró un Segundo Convenio entre el Ejecutivo nacional y el Gobierno de la Ciudad para la transferencia de competencias penales, el cual se concretó con la promulgación de la Ley local N° 2257 (BOCBA N° 2609 del 22/01/2007) y la Ley nacional N° 26357 (BO N° 31374 del 31/03/2008). Este Segundo Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales otorgó a la Ciudad de Buenos Aires la capacidad de entender en la

... persecución y juzgamiento de las conductas tipificadas en el Código Penal, artículos 95 y 96 (lesiones en riña), 106 y 107 (abandono de personas), 108 (omisión de auxilio), 128 y 129 (exhibiciones obscenas), 134 a 137 (matrimonios ilegales), 149 bis primer párrafo (amenazas), 150 (violación de domicilio), 181 (usurpación), 183 y 184 (daños), 208 (ejercicio ilegal de la medicina).

También se sumaron a la competencia local los delitos de incumplimiento de los deberes de asistencia familiar y el delito de discriminación previsto en el artículo 3 de la Ley nacional N° 23592.

Mediante la Ley N° 26702, promulgada de hecho en octubre de 2011 (BO N° 26702 del 06/10/2011), el Congreso Nacional aprobó una nueva transferencia de una serie de competencias penales. Las principales competencias transferidas por el Congreso fueron: delitos complementarios a los delitos ya transferidos (lesiones, duelo, abuso de armas, violación de domicilio, incendio y otros estragos, tenencia, portación y provisión de armas de guerra de uso civil condicional, impedimento u obstrucción de contacto, penalización de actos discriminatorios, delitos y contravenciones en el deporte y espectáculos

deportivos); delitos contra la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires (atentado y resistencia contra la autoridad, falsa denuncia de delitos transferidos, usurpación de autoridad, títulos u honores, abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos, violación de sellos y documentos, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, prevaricato, denegación y retardo de justicia, falso testimonio, evasión y quebrantamiento de pena); delitos contra la fe pública (falsificación de sellos, timbres y marcas, falsificación de documentos); delitos vinculados a materia de competencia pública local (delitos de los funcionarios públicos contra la libertad individual y la libertad de trabajo y asociación, estafa procesal, defraudación contra la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires, delito contra la seguridad del tránsito, desarmado de autos sin autorización, profilaxis, y estupefacientes y suministro infiel e irregular de medicamentos). La propia ley estableció que las causas que se hallasen pendientes ante los juzgados nacionales al momento de perfeccionarse la transferencia de competencias serán terminadas y fenecidas ante los mismos tribunales.

El 19 de enero de 2017 se firmaron dos nuevos convenios interjurisdiccionales entre el Ejecutivo nacional y el de la Ciudad, que avanzan en la transferencia de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el Convenio para la Transferencia Progresiva de la Justicia Nacional Ordinaria Penal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.

El Convenio para la Transferencia Progresiva de la Justicia Nacional Ordinaria Penal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene por objeto la transferencia de órganos vacantes y de la competencia penal no federal relativa a ciertos delitos y a los nuevos que se establezcan en lo sucesivo en toda ley de la Nación, conforme lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 26702. Hasta este momento la transferencia ocurría sobre las competencias penales, en este Convenio no sólo se acordó el traspaso de delitos, sino que también se convino el traspaso de órganos hoy pertenecientes al Poder Judicial nacional.

Durante el transcurso de la primera etapa, se propone transferir la competencia para investigar y juzgar los delitos que figuran enumerados en la Cláusula Primera (delitos contra las personas, contra el honor, contra la propiedad, contra la libertad, contra la seguridad pública, la administración pública y la fe pública).

La Cláusula Segunda del Convenio prevé la transferencia de 8 juzgados en lo Criminal y Correccional; 2 juzgados de Menores; 15 vocalías de los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional; 3 vocalías de los Tribunales Orales de Menores; 8 Fiscalías en lo Criminal



y Correccional; 6 Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional; 1 Fiscalía ante los Tribunales Orales de Menores; 3 Fiscalías Generales adjuntas a la Procuración General de la Nación y 3 Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional.

En relación con el personal, se establece la garantía de estabilidad laboral, intangibilidad de las remuneraciones, respeto de la antigüedad, de la obra social y de los derechos previsionales tanto de los funcionarios como de los empleados transferidos.

Con respecto a las causas ya iniciadas en la justicia nacional en lo criminal y correccional y en los juzgados de menores, continuarán su trámite hasta la finalización del proceso respetando la competencia y jurisdicción origen.

En la Cláusula Sexta del Convenio las partes se comprometen, en el plazo de tres años, a disponer la transferencia de los órganos que en lo sucesivo queden vacantes en la justicia nacional en lo criminal y correccional, en la justicia nacional de menores y en los Ministerios Públicos, garantizando la prestación ininterrumpida del servicio de justicia en sus respectivas jurisdicciones.

El Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo (aprobado mediante la Resolución N° 24/017) tiene por objeto la transferencia de la competencia ordinaria en los conflictos de las relaciones de consumo y de la justicia nacional en las relaciones de consumo, creada por la Ley N° 26993, sujeta a la organización y denominación que la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establezca. El convenio prevé la transferencia a la Ciudad de 8 juzgados de primera instancia; 3 fiscalías de primera instancia; 3 defensorías públicas oficiales; 6 vocalías de cámara; 1 fiscalía y 1 defensoría de cámara.

Ambos convenios se encuentran aprobados por la Legislatura porteña y queda aún pendiente su aprobación por el Congreso Nacional para concretar su vigencia.

## **IV.- RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

### **4.1.- CONTEXTO NORMATIVO CONSTITUCIONAL**

Podemos señalar como comienzo del camino hacia la autonomía de la CABA a la Ley N° 24309 (BO 31/12/1993), la cual declaró la necesidad de reforma constitucional e incluyó en el Núcleo de Coincidencias básicas en su artículo 2, punto F, sobre 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 capital de la Nación.

Así, con la reforma de la Constitución Nacional (CN) de 1994, en el Título Segundo “Gobiernos de Provincias”, en su artículo 129, primer párrafo, se estableció que “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”. Como mencionamos, mucho se ha discutido acerca de la constitucionalidad de la autonomía de la CABA. En este artículo la Constitución resulta clara y sin reservas cuando expresamente utiliza la palabra “autonomía”, y lo hace para referirse no sólo a la gobernación sino también a la potestad legislativa y judicial, que es la que nos ocupa puntualmente en el presente trabajo.

Las disposiciones transitorias 7<sup>a</sup> y 15<sup>a</sup> establecen reglas para el período de transición. El Congreso ejercerá en la ciudad, mientras sea Capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129 (disposición transitoria 7<sup>a</sup>). En la cláusula decimoquinta, la Constitución Nacional se refiere a la designación y remoción de los jueces de la Ciudad de Buenos Aires, lo cual se regirá por las disposiciones de los artículos 114 y 115 de la CN hasta tanto esté dictado el estatuto organizativo correspondiente.

Como podemos advertir, del análisis normativo surge claramente el estado de “transitoriedad” de la justicia ordinaria nacional, tema que desarrollaremos más adelante, cuando hablemos de la postura de la Corte Suprema de Justicia frente al tema de análisis.

Los habitantes de la CABA tienen derecho a participar, a través de sus instituciones, Jefe de Gobierno y Legislatura, en el nombramiento de los jueces, fiscales, defensores y asesores tutelares que entenderán en sus conflictos, así como sucede en las provincias. El reconocimiento de las potestades jurisdiccionales resulta plasmado constitucionalmente desde la reforma de 1994, que se hallan sólo transitoriamente limitadas por el artículo 8 de la Ley de Garantías de Intereses Federales N° 24588 (BO 30/11/1995), que establece que 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, y agrega: “La ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales”.

#### 4.2.- NATURALEZA DEL ESTATUS CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Con carácter previo a la reforma constitucional de 1994, ya en los debates de la reforma constituyente y hasta el momento se ha desarrollado un debate doctrinario acerca de la naturaleza del estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires. Siguiendo al Dr. Antonio María Hernández podemos distinguir tres posiciones al respecto: una mayoritaria, que sostiene un estatus especial de autonomía, aunque no idéntico a las provincias; otro sector que sostiene sólo la autarquía de la Ciudad; y por último, aquellos que asimilan la Ciudad a una provincia.<sup>2</sup>

Si bien es cierto que la Constitución Nacional confirió autonomía al distrito, no le ha conferido carácter de "provincia". Entendemos que esta circunstancia no fue dejada al azar, pues a nuestro criterio la CABA se asimila al estado provincial, pero mantiene características propias que la diferencian.

En primer lugar, podemos advertir que la Constitución no extendió la aplicación de los artículos correspondientes al título segundo "Gobiernos de provincia" al régimen de la Ciudad. Sin embargo, la ha dotado de una superioridad en jerarquía en comparación con los municipios autónomos del artículo 123, dejándola en un punto intermedio entre las provincias y los municipios, pero con puntos en común más fuertes con las primeras que con los segundos.

Como ha sostenido Germán Bidart Campos, la Ciudad de Buenos Aires, no obstante ser Capital Federal, no es un territorio federalizado totalmente, sino sujeto a la jurisdicción federal únicamente en lo que atañe a los intereses que en él inviste el Estado federal, en razón de residir allí el Gobierno federal y estar situada también allí la Capital Federal.<sup>3</sup> Ser la Capital Federal del país le da una distinción fundamental.

Del análisis normativo que realizamos hasta ahora, parece desprenderse la conclusión de que se ha querido otorgar a la Ciudad de Buenos Aires un régimen especial, de duración indeterminada, durante el cual, sin llegar a ser formalmente una provincia, tiene una situación institucional similar (facultad de darse su propio estatuto organizativo, sus instituciones, elegir sus autoridades y la participación en el Senado, entre otras características comunes).

Cabe destacar que en relación con la interpretación de su competencia, la Ciudad de Buenos Aires tendrá una situación jurídica inversa a las provincias. En efecto, según el principio general del artículo 121, estas conservan todos los poderes no delegados, así como los expresamente reservados. Esta norma tiene importancia en caso de duda

---

2. Hernández, Antonio María, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Fortalecimiento del Federalismo Argentino*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017, p. 39 y ss.

3. Bidart Campos, Germán, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, T. VI, pp. 539-542.

sobre si un poder ha sido delegado o no. En cambio, la Ciudad Autónoma nace como fruto expreso de una delegación de facultades anteriores, propias del orden federal, de modo tal que en el supuesto de conflicto de competencias o autoridades deberá considerarse de modo estricto lo que ha sido delegado, entendiéndose que permanecen en la órbita nacional las facultades que no aparezcan expresamente delegadas. En este contexto, los convenios de traspaso de competencias tienen un rol fundamental. En ellos deberá estipularse con rigurosa cautela cuáles son las competencias específicas a transferir, y en qué condiciones, para evitar conflictos de competencia indeseados.

### **4.3.- AUTONOMÍA JUDICIAL**

Como ya hemos mencionado anteriormente, la autonomía conferida a la Ciudad de Buenos Aires por la Constitución Nacional no sólo comprende al Poder Ejecutivo y Legislativo, sino también la facultad de ejercer su propio Poder Judicial. Si bien el artículo 129 habla de “jurisdicción” y tal palabra también es utilizada para referirse a la jurisdicción administrativa, entendemos que del estudio de todas las normas que ya hemos analizado, el artículo 129 se refiere a la jurisdicción judicial.

Podemos decir que el régimen de gobierno autónomo reconocido para el distrito que surge de la Constitución Nacional comprende: a) poder constituyente; b) jefe de gobierno; c) legislación; d) jurisdicción y e) administración.

El Título Quinto de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se refiere al Poder Judicial. El artículo 106 otorga facultad al gobierno local para suscribir convenios para determinar y organizar la competencia. Tales los que fueron suscriptos entre el gobierno nacional y el gobierno local, los cuales tratamos en el capítulo precedente.

El artículo 107 de la Constitución local expresa que el Poder Judicial de la Ciudad lo integra el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público, que consagran un Poder Judicial autónomo en crecimiento.

La cláusula transitoria decimotercera de la Constitución local faculta al Gobierno de la Ciudad a convenir con el Gobierno federal la transferencia de los jueces “ordinarios nacionales” (no federales, recalco) al Poder Judicial local, y agrega que dicha facultad “no impide que las autoridades constituidas puedan llegar a un acuerdo en términos diferentes para lograr una transferencia racional de la función judicial...”.

Como podemos adelantar, el traspaso progresivo de las competencias ordinarias nacionales para consolidar un Poder Judicial autónomo de la CABA se encuentra plasmado a nivel constitucional, tanto en la Constitución Nacional como en la local.

En el convenio de la Transferencia Progresiva de las Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad

Autónoma, suscripto en 2004, respecto al tema se expresó que más allá del debate doctrinario sobre el estatus de la Ciudad, en cuanto a su identificación con las provincias, resulta claro que el desiderátum de la norma constitucional es concluir en una autonomía jurisdiccional plena en los mismos términos que gozan las provincias.

Algunos autores sostienen que el traspaso de la justicia ordinaria a la Ciudad resulta inconstitucional por no estar mencionados los tribunales porteños en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, ya que sólo se menciona a los tribunales federales y provinciales. Sin embargo, entendemos que dicha omisión fue accidental, que debe efectuarse un análisis armónico con todo el cuerpo normativo constitucional, y así llegamos de nuevo a la conclusión de que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es asimilada por la reforma constituyente a las provincias, previendo la posibilidad de una justicia autónoma.

## **V.- LA LEY N° 24588 Y LA RESTRICCIÓN DE LA AUTONOMÍA**

Sin perjuicio de la autonomía consagrada a nivel constitucional, el Congreso Nacional la limitó con el dictado de la Ley N° 24588<sup>4</sup> de garantías del Estado nacional. En el artículo 2 de la norma citada se estableció que las facultades “conservadas” o “residuales” correspondían al Gobierno federal y no a la Ciudad Autónoma; en el artículo 7 dispuso la continuidad de la Policía Federal como policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la Ciudad, lo que implica depender orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo nacional; en el artículo 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, contravenacional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales”; y en el artículo 10: “El Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado Nacional”.

Como se puede advertir, esta norma es contraria a todos los lineamientos constitucionales que impregnan de autonomía a la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, guarda relación con lo que mencionamos anteriormente en el sentido de que todo lo que no le es delegado a la Ciudad, queda en el ámbito del Gobierno nacional.

Posteriormente al dictado de la Ley N° 24588, se han suscripto los distintos convenios entre el Gobierno nacional y el Gobierno local de traspaso de competencia y la Ley N° 26702 que hemos desarrollado en el capítulo III.

Los fundamentos de dichos convenios interjurisdiccionales son de una gran calidad y precisión en materia constitucional y federal. Se

---

4. BO N° 28282 del 30/11/1995.

trató de un proceso decisivo en búsqueda de cumplir con el proyecto federal constitucional avanzando en la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

En agosto de 2007, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 26288, que dispuso una modificación al artículo 7 de la Ley N° 24588 a los fines de reconocer a la Ciudad Autónoma el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad.

Si bien la Ley N° 24588 ha sufrido modificaciones, entendemos que resulta necesaria una transformación más profunda, que acompañe el nuevo escenario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfiriendo toda la justicia ordinaria nacional conforme el mandato constitucional.

En nuestra opinión, la Ley de Garantías sólo puede tener efecto sobre las potestades federales que confluyen en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires mientras esta siga siendo la Capital del país, pero no sobre las potestades nacionales que, como vimos, pueden ser transferidas al distrito local.

## **VI.- LA POSTURA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha expresado, en relación con el artículo 8 de la Ley N° 24588, norma reglamentaria del artículo 129 de la CN, que

... el legislador tuvo el propósito de generar, gradualmente, un traspaso ordenado de las distintas competencias nacionales a la órbita judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sin que, por esa razón, se altere la prestación correcta de la administración de justicia tal como, posteriormente aconteció y quedó plasmado en los sucesivos convenios que sobrevinieron a aquella ley (Fallos 333:589).

Asimismo, en una serie de fallos posteriores, la CSJN recalcó el carácter transitorio de los tribunales ordinarios en la Ciudad de Buenos Aires al sostener que

... en atención a que la Constitución Federal le reconoce a la Ciudad su autonomía, no puede sino concluirse 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 antes aludidos [...] las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local...

Y culmina:

... transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional... (cfr. voto de los Dres. Lorenzetti y Maqueda en "Corrales, Guillermo Gustavo y otros s/hábeas corpus", competencia CCC 7614/2015/CNC1-CA1).

En virtud de ello, el tribunal en pleno resolvió el 9 de diciembre de 2015: "Por tanto de aquí en más, a los efectos de dirimir cuestiones de competencia, no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales".

En el fallo "Nisman", suscripto por sus cinco miembros, reiteró lo expuesto meses antes en "Corrales":

Que en atención a que la Constitución federal le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía no puede sino concluirse 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 transferencias de competencias antes aludidos...

Competencias que "no son federales". Y concluyó: "De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local".<sup>5</sup>

Finalmente, el 21 de febrero de 2017, el Máximo Tribunal nuevamente ratificó el carácter transitorio de la justicia nacional, esta vez respecto del Fuero del Trabajo de la Capital Federal, en el precedente "Sapienza, Matias Ezequiel y otros".<sup>6</sup> En el citado fallo, donde se dirimía una cuestión de competencia en el marco de una acción de amparo deducida por los agentes de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) cuyos contratos fueron rescindidos, la Corte reiteró una vez más que no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales para resolver cuestiones de competencia ya que no puede soslayarse que "el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio".

## VII.- CONFLICTOS DE COMPETENCIA. JURISPRUDENCIA

Como consecuencia de la inexistencia en la actualidad de un poder judicial autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de la convivencia de la justicia ordinaria nacional y la local, en la jurisprudencia

---

5. CCC 3559/2015/16/5/1/RH8 "N.N. y otros s/ averiguación de delito damnificado Nisman, Alberto", con voto en disidencia de la Dra. Highton de Nolasco, el 20 de septiembre de 2016.

6. CNT 679/2016/1/RH1.

encontramos numerosos casos de conflictos de competencias. Estos conflictos se dan sobre todo en el fuero penal.

Por ejemplo, podemos mencionar la causa "Luján, Luis José",<sup>7</sup> en la que por mayoría la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y Faltas de la Ciudad confirmó la resolución de grado que hizo lugar a la declaración de incompetencia en razón de la materia a favor de la justicia nacional para investigar los hechos tipificados en el artículo 149 bis, segundo párrafo del Código Penal. El magistrado concluyó que se trataba de amenazas coactivas que se excedían del marco de su competencia, para ello realizó la subsunción legal provisoria de los hechos, que resulta suficiente en esa etapa procesal investigativa, pues la verosimilitud de la denuncia se determinará a medida que avance el proceso, luego de que se realice la investigación pertinente.

En la causa "Benavidez, Maximiliano Andrés"<sup>8</sup> de 2012, la Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad confirmó la incompetencia del fuero y remitió los autos a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional a fin de que desinsacule el juzgado que deberá intervenir. En efecto, se determinó que le asistía razón a la defensa ya que en la primera parte del accionar del imputado se advirtió un error en el golpe que la dogmática penal resuelve mayoritariamente como un supuesto de concurso entre un delito doloso en grado de tentativa y uno culposo, de encontrarse previsto en el Código Penal. Por consiguiente, siendo que el daño culposo no se encuentra previsto en el Código Penal, sólo podría atribuirse al imputado la lesión en grado de tentativa, y considerando asimismo que el resto del suceso transcrito resulta subsumible en los delitos de lesión y daño simple, correspondió remitir las actuaciones al fuero con competencia más amplia, esto es a la justicia nacional.

En la causa "Ramírez Ali, Sergio Alberto",<sup>9</sup> la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas revocó la resolución del juez de grado que decidió declinar la competencia en razón de la materia ya que, a su criterio, correspondía a la justicia nacional el tratamiento del delito que, *prima facie*, configura la calificación de amenazas coactivas y lesiones. La Cámara expresó que no obstante asistirle razón al recurrente —la defensa— en cuanto a que, si bien de los hechos imputados pareciera que el encartado pretende conminar a la denunciante a hacer algo contra su voluntad, surge en autos que lo único que el imputado pretende es incrementar el temor

---

7. Incidente de apelación en autos "Luján, Luis José s/infr. art. 149 bis - CP", Causa N° 1533-01-CC/10, Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas, Sala I, 28/09/10.

8. "Benavidez, Maximiliano Andrés", Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas, 7/08/2012.

9. "Ramírez Ali, Sergio Alberto", Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas, 06/02/2013.



de su víctima, mas no dirigir sus acciones (obligándola a hacer, no hacer o tolerar algo contra su voluntad). No se advirtió así que existiera el propósito de obligar a la denunciante a realizar contra su voluntad conducta alguna, en los términos del artículo 149 bis, segundo párrafo del Código Penal, sino que se trató de una intimidación simple. En concreto, la amenaza no se había constituido en el medio para lograr una conducta determinada de la víctima, como la coacción, sino que tuvo por objeto ocasionar un estado de alarma o temor, para lo cual es competente la justicia local.

En la causa "R., A. D. R. s/infr. art. 149 bis, Amenazas-CP (Ley 2303)",<sup>10</sup> la Cámara de Apelaciones Penal Contravencional y de Faltas confirmó la decisión del juez de grado de no aceptar la competencia del fuero y devolver las actuaciones al juzgado nacional de menores correspondiente para entender respecto de los hechos calificados como amenazas simples y desobediencia (artículo 149 bis, primer párrafo y artículo 239 del Código Penal). El magistrado afirmó que deberá ser un mismo tribunal el que juzgue la totalidad de las conductas típicas acontecidas, las que concurren en forma ideal y por lo tanto resultan inescindibles, al haberse producido en idénticas circunstancias de tiempo, modo y lugar. Separar los procesos implicaría un dispendio jurisdiccional ante la comunidad probatoria que se verifica entre ellos.

Al respecto, en el fallo "Vandenberg",<sup>11</sup> en el que se dirimía una contienda negativa de competencia entre el Juzgado Nacional en lo Correccional N° 14 y el Juzgado en lo Contravencional y de Faltas N° 16, en el marco de una investigación de los delitos de amenazas simples, lesiones leves, daños y violación de domicilio, la Corte, remitiéndose al dictamen del procurador general, expresó que más allá de que el mínimo de la escala penal contemplada para el delito de amenazas sea superior a los establecidos para las otras figuras penales, ante la circunstancia de no haberse traspasado las lesiones a la órbita judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, corresponde entonces que todos los supuestos presuntamente delictivos sean juzgados por el fuero correccional, que en definitiva posee la más amplia competencia para su conocimiento (tengamos en cuenta que este fallo es anterior a la Ley N° 26702, que traspasó diversos delitos a la jurisdicción local, entre ellos las lesiones).

La Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas confirmó la resolución de grado en una causa<sup>12</sup> en la que se dispuso no hacer lugar a la suspensión del juicio a prueba. En efecto, consi-

---

10. R., A. D. R., Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas, 03/07/13.

11. CSJN, C. 981. XLIV. COM, "Vandenberg Ricardo s/s/inf. art. 149 bis amenazas", 02/06/2009.

12. C., V. F., Causa Nro.: 32619-01-CC-12., Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas, 06/10/2015.

deró que en un supuesto como el del caso, donde el imputado dio comienzo a un delito permanente en forma previa a la concesión de la *probation* en sede de la justicia nacional, nada impedía que interrumpiera el incumplimiento de los deberes de asistencia (Ley N° 13944), dando muestra así de su compromiso con el instituto en cuestión, y no en cambio el desapego y el desinterés respecto de su alcance. Por tanto, concluyó que el hecho de que el imputado hubiera comenzado la ejecución del delito atribuido en los presentes actuados con anterioridad a la concesión de la suspensión del juicio a prueba otorgada en la justicia nacional no conlleva *per se* a la posibilidad de otorgamiento de una nueva suspensión en los presentes actuados cuando a pesar de haberse suspendido a prueba el otro proceso no cesó con la conducta que fuera investigada en los presentes actuados.

La Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas en otra causa<sup>13</sup> confirmó la resolución de grado que dispuso no hacer lugar a la excepción de cosa juzgada planteada por la defensa. Postuló que en el fuero nacional de instrucción se habría investigado el mismo hecho que el que era objeto de este proceso y que allí se había dictado la desestimación de la denuncia por inexistencia de delito. Agregó que en el caso existiría un concurso ideal (entre los delitos allí endilgados y la contravención prevista por el art. 83 CC). Por ello, el recurrente sostuvo que de proseguirse con la presente causa, los imputados se verían perseguidos dos veces por la misma conducta, afectándose de esa forma el principio *ne bis in ídem*. Sin embargo, corresponde hacer notar que aun cuando los eventos objeto de la denuncia efectuada en el fuero nacional y los aquí investigados configuraran una misma realidad histórica, lo cierto es que el tribunal nacional, a pedido de la fiscalía interviniente, se expidió únicamente respecto de los delitos sobre los que posee jurisdicción –concretamente: entorpecimiento del transporte (art. 194 CP), instigación a cometer delitos (art. 209 CP) y asociación ilícita (art. 210 CP)–, y no se pronunció acerca de las eventuales contravenciones (arts. 83, 73 y 74 CC CABA) que no constituyen competencia de ese fuero, materia de estudio en el caso.

Como podemos apreciar, la doble jurisdicción que convive en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –justicia nacional ordinaria y la justicia local–, aunque cada una posee sus propias competencias, significa un dispendio jurisdiccional y lentitud en los procesos, lo que provoca numerosos casos de conflicto de competencias, de los cuales algunos llegan incluso a nuestro Máximo Tribunal y se convierten en procesos largos, que contradicen la garantía del plazo razonable de juzgamiento.

---

13. Causa N° 4790-22-16. Autos: NN (Uber) y otros, Cámara de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas, 27/04/2017.

## **VIII.- PLANTEO DE LAS PRINCIPALES INQUIETUDES Y DIFICULTADES A AFRONTAR EN EL TRASPASO DE COMPETENCIAS JUDICIALES A LA CIUDAD**

Frente al traspaso progresivo de competencias, y sobre todo con el último Convenio suscripto en 2017 de traspaso de competencias y órganos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se discutieron en el ámbito doctrinario y académico una serie de posibles conflictos que deberán enfrentar las autoridades competentes para procurar un proceso de traspaso ordenado y eficaz. A continuación mencionaremos algunos de los más relevantes:

1. Uno de los principales problemas que plantea la doctrina respecto al traspaso de competencias penales a la Ciudad es la discrepancia en los sistemas de acusación. En la justicia nacional el sistema utilizado es el sistema inquisitivo, en el cual el juez tiene el rol de investigar, acusar y juzgar; mientras que en la justicia local el sistema establecido es el acusatorio, donde el fiscal tiene mayores atribuciones y es quien impulsa la investigación.
2. La disolución de la Cámara de Casación Penal. Su competencia la absorbería las distintas Cámaras y el Tribunal Superior de Justicia, según el caso. Existe una parte de la doctrina que opina que este órgano jurisdiccional retarda el proceso penal. Lo cierto es que, llegado el momento, habrá que reubicar a los magistrados.
3. Siendo que el traspaso se efectuará en etapas, un tema a tener en cuenta es el conflicto de competencia que puede suscitarse en ciertos fueros, incluidos el federal.
4. El reparto de las partidas presupuestarias y la transferencia de los recursos necesarios para lograr el funcionamiento de la nueva estructura judicial local. El traspaso debe ir acompañado de los recursos necesarios para poder procurar una efectiva prestación de justicia.
5. La problemática edilicia. Los inmuebles a destinar a nuestra estructura, en caso de que sea necesario.
6. El organigrama. Cómo congeniar la planta de empleados y magistrados que se transfiere. Es importante destacar que los convenios establecen que se respetarán todos los cargos de la carrera judicial, la antigüedad, la obra social, las remuneraciones y los derechos previsionales existentes. Sin lugar a dudas, en la práctica se deberán tomar las medidas necesarias para consagrar esta finalidad.
7. Naturaleza de los jueces que ejercen la jurisdicción local u ordinaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **IX.- COMISIÓN DE TRANSFERENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN Y DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA NACIÓN A LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

Nos parece interesante mencionar que existe una comisión dependiente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a cargo del diseño y ejecución de proyectos relacionados con la transferencia de competencias. Esta comisión, actualmente presidida por el Dr. Darío Reynoso, tiene como finalidad elaborar y establecer los mecanismos idóneos para garantizar la transferencia de competencias proponiendo criterios generales, supervisando la estructura de medios materiales e inmateriales y bienes muebles o inmuebles que sean transferidos de la Nación a la Ciudad, y proponiendo las reformas normativas que crea convenientes, entre otras tareas.

## **X.- CONCLUSIONES**

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue dotada de autonomía jurisdiccional por la reforma constituyente de 1994. Si bien no resulta equiparada a las provincias, posee características propias que la ponen en un pie de similitud de relevancia con ellas. Que la Ciudad no esté catalogada como una provincia más no es un obstáculo para que no tenga un Poder Judicial autónomo.

El traspaso de la justicia ordinaria nacional a la Ciudad no sólo tiene validez constitucional, sino que deviene por mandato constitucional para lograr los fines que la convención constituyente de 1994 persiguió hacia un federalismo equilibrado.

El proceso de autonomía judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como hemos visto, es un camino largo y lento, lleno de dificultades a transitar y aspectos a corregir. Como todo cambio, implica un gran esfuerzo y una flexibilidad inteligente para sortear los conflictos y los errores inevitables. La transformación no es sólo de mandato constitucional, sino que es de necesidad práctica. Debemos encontrar siempre encaminados a brindar una eficiente y eficaz impartición de justicia, en miras a lograr una justicia más ágil, rápida y transparente.

Por último, citamos lo expresado por el Dr. Enzo Pagani, expresidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad, que compartimos: "en todas las provincias de nuestra República las controversias judiciales se resuelven directamente por los jueces locales competentes, pero en la Ciudad de Buenos Aires, a más de veinte años de la creación constitucional del distrito, esto aún no sucede y va en detrimento de la autonomía y del propio vecino, al cual como funcionarios tenemos la obligación de garantizarle el cumplimiento de las leyes y

de poner en foco sus derechos y sus anhelos, ya que son ellos los verdaderos destinatarios de justicia”.<sup>14</sup>

## **XI.- BIBLIOGRAFÍA**

BIDART CAMPOS, Germán, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995.

BIDEGAIN, Carlos María, *Curso de Derecho Constitucional. La distribución del poder*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2001, T. III.

Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, *Normas Constitucionales y Tratados Internacionales*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014.

Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, *Normas Institucionales de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2014.

DUACASTELLA ARBIZU, Luis Esteban, “Apuntes sobre la llamada transferencia de la justicia nacional ordinaria a la ciudad”, en *Pensar Jusbaire*, 28/08/2017. Disponible en: [http://pensar.jusbaire.gov.ar/ver/nota/161#\\_ednref16](http://pensar.jusbaire.gov.ar/ver/nota/161#_ednref16) [fecha de consulta: 26/11/2017].

HERNÁNDEZ, Antonio María, *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el fortalecimiento del federalismo argentino*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2017.

Leyes N° 597 (BOCBA N° 1223 del 29/06/2001) y N° 2257 (BOCBA N° 2609 del 22/01/2007).

Ley N° 24588 de Garantías de Intereses Federales (BO N° 28282 del 30/11/1995).

Ley N° 26702 de investigación y transferencia de competencias (BO N° 32250 del 06/10/2011).

PAGANI, Enzo, “El Traspaso de la justicia a la Ciudad de Buenos Aires”, en *Infobae*, 2017, disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2017/01/20/el-traspaso-de-la-justicia-a-la-ciudad-de-buenos-aires/> [fecha de consulta: 26/11/2017].

SANCINETTI, Marcelo A. y otros, *Transferencia de la Justicia Penal Ordinaria en el Proceso de Autonomía de la CABA*, Buenos Aires, Editorial Jusbaire, 2016.

---

14. Artículo de opinión del Dr. Enzo Pagani publicado en *Infobae* el 20 de enero de 2017.



Diego J. Ippolito Andrada

El impacto del comportamiento  
estratégico en el camino hacia una  
plena autonomía en el ámbito de la  
administración de justicia



Mención honorífica





# El impacto del comportamiento estratégico en el camino hacia una plena autonomía en el ámbito de la administración de justicia\*

Diego J. Ippolito Andrada\*\* / \*\*\*

*Los sistemas electorales tienen una gran rigidez, no son elaborados deliberadamente ni alterados libremente. Sus variaciones son particularmente difíciles, ya sea porque la legislación dificulta su reforma, o porque habitualmente una legislatura electa con un sistema electoral rara vez lo reformaría para establecer uno diferente en el que las posibles reelecciones de sus miembros se transformarían en inciertas. Debido a ello los sistemas electorales perduran en el tiempo y tienen una señalada influencia del sistema político.<sup>1</sup>*

Esta cita es una de mis preferidas, puesto que pone de manifiesto cómo los actores encargados de implementar un cambio suelen ser, a menudo, aquellos que más se resisten a él.

Uno podría preguntarse legítimamente por qué cito el sistema electoral cuando el objeto de este trabajo es el análisis de la transferencia de las competencias de la justicia ordinaria del gobierno federal al local. Pues bien, lo hago por el hecho de que los actores de uno y otro nivel de gobierno (federal y local), al evaluar el “traspaso”, evidentemente también consideran cuál será su rol en la nueva distribución; y recordemos que en general los individuos suelen “rechazar” el cambio en primera instancia porque este implica tener que adaptarse a un nuevo entorno, a nuevas reglas y, sobre todo, porque implica incertidumbre, más allá de que el cambio pueda ser positivamente valorado o anhelado.

---

\* Trabajo acreedor de una mención honorífica en el marco del concurso “Premio Formación Judicial 2015 -2017”.

\*\* El seudónimo utilizado fue “Caballo”. Agradecimientos: Quiero agradecer a los Miembros del Jurado por el otorgamiento de este reconocimiento (el cual valoro profundamente), dado que siempre es agradable ver que lo uno expresa despierta algo en los demás, tanto los elogios como las críticas, porque de ellos se aprende y se alimenta tanto el debate como el pensamiento que son dos temas que pretendo avivar. Como siempre a mis padres Pascual y Francisca; a Carito por acompañarme, a mis amigos y colegas que “voluntariamente” han leído este trabajo, en particular a Jorge D’Alotta y Diego Palamarczuk.

\*\*\* Dedicado a mi hijo Brunito.

1. Sola, Juan Vicente, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ed. La Ley, 2010, p. 569.

Para aclarar el párrafo anterior, debemos recordar cómo se lleva a cabo el proceso de selección de los jueces inferiores, el rol del Consejo de la Magistratura en ese procedimiento y la importancia de su composición, lo cual, si bien parece ser un tema obvio, ayudará a comprender la lógica planteada.

Los jueces inferiores, como todos aquellos vinculados al derecho sabemos, son designados por el Consejo de la Magistratura, organismo que se compone por los distintos estamentos de la actividad jurídica y política; por los representantes del poder político (de los poderes Ejecutivo y Legislativo) y por los representantes de los magistrados, de los abogados de la matrícula y del ámbito académico y científico. Así lo establece el artículo 114 de nuestra Constitución Nacional:

**Artículo 114.** El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

El Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley. Serán sus atribuciones:

1. Seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores.
2. Emitir propuestas en ternas vinculantes, para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores.
3. Administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia.
4. Ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados.
5. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente.
6. Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia.

Aquí debemos aplicar el primer freno en nuestro análisis y recordar que nuestro país es un país federal, por ende esta estructura es replicada en las distintas jurisdicciones del país; de manera que la composición de los distintos consejos de la magistratura reflejará la realidad política de cada una de las jurisdicciones.

Así como también los actores de cada una de ellas conocen y han moldeado su actividad, conociendo a (compartiendo o no con) los otros protagonistas de la jurisdicción e interactuando con ellos.

Recordemos también lo dispuesto en nuestra Constitución Nacional respecto de las competencias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

**Artículo 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.

Esto se complementa con la cláusula transitoria decimoquinta:

**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 arts. 114 y 115 de esta Constitución.

(Corresponde al Artículo 129)

Pero fundamentalmente debemos tener en cuenta el artículo 5 de nuestra Constitución:

**Artículo 5.** Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Con todo esto, lo que pretendo poner de manifiesto es el hecho de que aquellos que han desarrollado su carrera judicial, dentro de determinadas reglas de juego, y han obtenido una reputación a lo largo de esa carrera, evidentemente no van ser muy proclives al cambio de las condiciones que les permitieron llegar a su situación actual. Esta observación es válida tanto para aquellos que se desempeñan en la órbita de la justicia porteña como para aquellos que lo hacen en la justicia nacional, puesto que si hay algo que caracteriza a los empleados estatales (los

magistrados, funcionarios y empleados judiciales lo son) es su aversión al riesgo;<sup>2</sup> por ende, en general, ante la incertidumbre del cambio planeado suelen oponerse a este o bien acompañarlo moderadamente.

Del mismo modo, tampoco los representantes políticos (todos aquellos que componen el Consejo, en mayor o menor grado, detentan este carácter) estarán dispuestos a ceder los espacios de decisión obtenidos (en alusión a la composición del Consejo de la Magistratura que, como órgano de la democracia que es, en su representación refleja el espectro político de la jurisdicción en la cual está inserto).

Si a ello le sumamos cuestiones tan complejas como el impacto presupuestario que generaría la transferencia de las competencias ordinarias a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tanto en esta como a nivel nacional; las repercusiones políticas que esto generaría (puesto que el poder de decisión y de administración de un sistema no les resulta para nada desdeñable a los actores políticos); los temores respecto de la implementación de un nuevo sistema y, por ende, de una nueva cadena de responsabilidades; etcétera, veremos por qué ha sido y es tan compleja la problemática respecto del traslado de las competencias; tarea que analizaremos en las páginas siguientes.

### **¿CUÁLES SON O HAN SIDO LOS PRINCIPALES EJES SOBRE LOS QUE SE HA DISCUTIDO LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS? ¿Y CUÁLES HAN SIDO LOS PASOS A TRAVÉS DE LOS QUE SE HA AVANZADO?**

Respecto de los ejes de discusión, sin lugar a dudas la cuestión presupuestaria siempre ha tenido un rol principal ya sea desde el punto de vista del monto, puesto que obviamente no se trata de adicionar los presupuestos establecidos en la órbita nacional y en la órbita porteña (ese simple cálculo aritmético solo tendría validez para calcular la masa salarial), sino de un complejo análisis de las funciones realizadas por cada área y de la posibilidad de optimización de los recursos; así como también desde el punto de vista de quien debe administrarlos, dado que esta transferencia de recursos implicaría un alto impacto en los niveles de gobierno mencionados y en el sistema de coparticipación federal de impuestos.

Del mismo modo, debe evaluarse otras cuestiones administrativas, pero no por ello menores, como la existencia de dos escalafones distintos respecto del personal que presta servicios en el Poder Judicial; o el

---

2. Véase Coloma, Germán, *Análisis económico del Derecho Privado y Regulatorio*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001, p. 53, para profundizar el concepto de incertidumbre, que no es otro que el de "los agentes involucrados [que] deben tomar sus decisiones sin conocer a ciencia cierta qué es lo que va a ocurrir con algunas variables relevantes", y su vinculación con el concepto de riesgo.

hecho de que el régimen laboral (formalmente hablando y en alusión, claro está, a la distinta carga horaria) sea disímil, etcétera. Obviamente, aquí el problema pasa por el impacto presupuestario de la adecuación.

Otra de las cuestiones problemáticas ha sido si esta “nueva estructura” podría garantizar la provisión del servicio administración de justicia, puesto que la prudencia y la vital importancia de tal servicio así lo requieren, aunque considerando el tiempo transcurrido (poco más de dos décadas desde el dictado de la Constitución porteña y poco menos respecto de la creación de los primeros fueros porteños), vemos que muy probablemente ha prevalecido el factor político por sobre la necesaria prudencia para evitar el daño que provocaría una diseconomía de escala<sup>3</sup> respecto de los hipotéticos yerros y/o daños que se hubieren podido producir por una errónea o deficiente implementación del servicio de justicia.

A esto debe sumarse la posible superposición de determinados servicios, cuya adecuación y/o compaginación no suele ser una tarea pacífica ni sencilla, dado que al producirse esta armonización conviven (y a veces colisionan) distintos pensamientos, encuadres ideológicos, posturas filosóficas y hasta argumentos de tipo verticalistas, como el de quién estará a cargo y, en el caso extremo de que no sea posible armonizar esas distintas visiones, quién continuará realizando cada tarea y quién será reasignado a otras labores.

El citado factor político ha tenido también un rol relevante dado que está sujeto a reglas distintas que las que aquí se discuten; puesto que a lo largo del tiempo transcurrido desde la reforma constitucional de 1994 que dio paso a la creación de las estructuras y niveles de gobierno aquí analizados, ha habido o, mejor dicho, se han producido casi todos los escenarios políticos posibles que pudieran afectar positiva o negativamente la transferencia de competencias.

Me refiero en el párrafo anterior al hecho de que en un mismo plano temporal hayan coincidido o no ideológica y partidariamente los distintos niveles del gobierno (federal y local); así como también a que, a pesar de esta coincidencia y/o divergencia ideológica y partidaria, hayan tenido un buen diálogo institucional o, a la inversa, el diálogo haya sido prácticamente nulo.

Y esto se ha debido a que la puja entre intereses locales y federales (recordemos que el federalismo también actúa como una nueva división de poderes en la cual las distintas jurisdicciones compiten por

---

3. Véase este concepto en contraposición con el de “economía de escala”, al cual Coloma define en las páginas 223 y 224 de la obra citada en este trabajo como: “las ventajas de costo que tienen que ver con una mayor cantidad producida; estas economías implican que el costo medio de provisión del bien o servicio implicado se reduce cuando la cantidad aumenta”. A su vez, Sola menciona este concepto en relación con la provisión de servicios públicos y con el modo como el “laboratorio de ideas” que implica el diseño institucional del federalismo evita la generación de diseconomías de escala.

brindar los servicios y por el presupuesto que esto implica) no obedece únicamente a la lógica de los intereses políticos partidarios, sino que también entran en juego intereses sectoriales, pujas presupuestarias y hasta los “celos” respecto del crecimiento de tal o cual figura política.

Se debe sumar a esto, como si ya de por sí la situación no fuese lo bastante compleja, las pujas de los sectores gremiales (y de sus representantes), y dentro de sectores gremiales me refiero también a las asociaciones que nuclean a funcionarios y magistrados (que, al igual que toda organización de ese tenor, se caracterizan por impulsar el beneficio corporativo); puesto que muchas veces el éxito de estas estructuras está ligado a la posibilidad de influenciar (en el sentido pretendido) a los otros actores institucionales y, como sabemos, esto se logra con tiempo, que apuntala el conocimiento que se tiene de una organización y la confianza que se tiene en ella (tanto de sus representados como de quienes interactúan institucionalmente con ella).

A pesar de todas estas trabas, de todas estas discusiones y de lo dificultoso de la tarea, esta ha ido avanzando lenta e inexorablemente, puesto que a pesar de la validez y/o de la importancia que le asignemos a los argumentos vertidos, la transferencia de competencias tiene raigambre constitucional, y si queremos acercarnos a esa vieja y siempre vigente expresión que dice que el gobierno debe ser un “gobierno de leyes y no de hombres” debemos honrar la voluntad de los constituyentes.

Así, haciendo una breve reseña, vemos cómo a lo largo del tiempo se han ido sucediendo, cual si de enmiendas (del constitucionalismo norteamericano) se tratase, los distintos convenios (en rigor, las leyes convenio)<sup>4</sup> de transferencia de competencias, los cuales, a cuenta gotas al inicio y más masivamente a medida que transcurría el tiempo, han ido trasladando el peso de la gestión (del servicio de administración de justicia) de un nivel de gobierno a otro.

Es importante destacar, sin embargo, que sólo se ha plasmado en estas leyes-convenio la problemática en materia penal, la cual es marginal (cuantitativamente hablando) respecto de los otros conflictos de derecho.

## **LA CUESTIÓN PRESUPUESTARIA**

Respecto de esta cuestión presupuestaria, se encuentra enmarcada en el artículo 75, inciso 2 párrafo quinto de nuestra Constitución

---

4. Leyes-convenio N° 597 y N° 2257, en rigor, estas leyes sólo han atendido a las cuestiones penales, que si bien tienen una vital importancia, son minoritarias (cuantitativamente hablando) respecto de la problemáticas civiles, comerciales, laborales, etcétera.

Nacional, que estipula las atribuciones del Congreso (se transcribe aquí la parte pertinente):

**Artículo 75.** Corresponde al Congreso:

... 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

Por supuesto que al volcar estas directivas al marco presupuestario, la cuestión se torna muy compleja por la incidencia que tienen tales cuentas en el presupuesto total (si bien el grueso del presupuesto, al contrario de lo que el saber popular cree o intuye, recae en las cuentas destinadas al Poder Ejecutivo, las cifras destinadas al servicio de administración de justicia no son menores).

Para graficar esta cuestión me remito al Anexo de este trabajo, a partir del cual, quien quiera puede evaluar la cuestión; no me refiero a los especialistas que lo discuten a diario sino a los individuos que, sin estar empapados de estos datos, se preocupan por esta temática y no terminan de comprender por qué ha sido tan álgida y tortuosa.

Desde otro enfoque, podemos analizar esta misma problemática planteada en torno de la administración y de la ejecución del presupuesto, ya que es a través de la mayor o menor participación (porcentual) en este como se refleja la importancia que posee una

determinada área de gobierno en el plan político del Estado (de hecho, esta es la definición técnica del presupuesto).

Por ende, los distintos niveles del gobierno en que se subdivide un Estado federal van a pujar por prestar los servicios de la manera más eficiente posible, de forma tal de poder captar una mayor participación en el presupuesto y, de esa manera, detentar un mayor poder.

Si bien en este punto el lector podría cuestionarse, por cuestiones pragmáticas basadas en la experiencia o en los prejuicios, que los distintos niveles de gobierno compiten por prestar de la forma más eficiente posible los distintos servicios de gobierno (en este caso, la administración de justicia), recuérdese que los funcionarios públicos respecto de su función se rigen por el principio de competencia, el cual obra a la inversa del principio de legalidad, es decir que solamente pueden hacer todo aquello que les esté expresamente permitido. Por lo cual, volviendo a los viejos prejuicios que en general se tienen respecto del sector público, todos sabemos (al menos aquellos vinculados al derecho público) que la competencia está íntimamente ligada a la mayor participación presupuestaria, de manera que, para poder obrar, el funcionario deberá pujar para ampliar su esfera de competencia y, por ende, ampliar su participación presupuestaria.

## **DOS CUESTIONES A TENER EN CUENTA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Otra cuestión que es importante zanjar es la de comprender que cuando hablamos de administración de justicia debemos al menos aclarar dos cuestiones (¡por supuesto que son muchas más! Pero con relación a este trabajo nos ceñiremos a estos dos supuestos).

La primera de ellas deriva de la confusión del estatus que poseen los distintos magistrados e integrantes del Poder Judicial según qué nivel de gobierno integren.

Puesto que muchas veces se cree que los jueces tienen una mayor o menor jerarquía (y por ende mayores o menores competencias) según el nivel de gobierno, esta presunción se basa en la errónea interpretación de la cláusula constitucional que estipula que, en caso de conflicto entre los distintos niveles de gobierno, debe prevalecer el nivel federal por sobre el local (por supuesto que esta cláusula es más compleja y requiere de un análisis dinámico de la situación y de los hechos).

Para comprender cabalmente estos conceptos debemos también entender que las funciones y competencias de los distintos niveles de gobierno son dinámicas, es decir que están en tensión y en competencia constante, por lo cual debemos agregar a la clásica división de



poderes (que de hecho no es tal, dado que el poder no es único<sup>5</sup> sino que se trata de poderes independientes compitiendo entre sí a través del sistema clásico de frenos y contrapesos), la redistribución de poderes que se genera en la tensión existente entre los niveles de gobierno federal y local (tensión que, a su vez, se replica entre los distintos niveles de gobierno locales, en alusión a los niveles en que este último se divide, a saber, en nivel provincial y nivel municipal y/o departamental).

En esta errónea y supuesta jerarquía existente entre los jueces integrantes de los distintos niveles de gobierno, de mayor a menor, los jueces federales se encontrarían por encima de los jueces nacionales (lo cual torna más confusa aún esta errónea clasificación) y estos, a su vez, por encima de los jueces locales. Esta confusión ha sido zanjada pacíficamente por toda la doctrina, motivo por el cual no me explayaré sobre los fundamentos que la desmienten, pero a pesar de ello subsiste en el imaginario popular (y a veces en el institucional).

Pero he aquí el problema: si bien no podemos negar la existencia de esta clasificación, puesto que está fundada en la praxis y por ello al negarla estaríamos negando la realidad, vemos cómo sólo dos de las categorías previstas en esta clasificación guardan raigambre o mejor dicho poseen fundamentos constitucionales con posterioridad a la reforma de nuestra Constitución Nacional de 1994.

Me refiero a los jueces federales y a los jueces locales, puesto que la "justicia nacional" es un resabio institucional de un marco jurídico y constitucional distinto y extinto, en el cual los poderes federales tenían tal injerencia que podían decidir sobre las cuestiones atinentes al territorio federal (en concreto, respecto de la Capital Federal), por lo cual el Congreso de la Nación podía dictar leyes locales sobre aquellas cuestiones que afectasen a esta (recuérdese la clasificación de las leyes en federales, comunes y locales)<sup>6</sup> y el Poder Ejecutivo

---

5. Véase la opinión de Juan Vicente Sola en sus distintas obras, al desarrollar el concepto de federalismo tanto en su *Tratado de Derecho Constitucional* como en su *Manual de Derecho Constitucional*, o en la obra *Control Judicial de Constitucionalidad*.

6. A partir de la reforma constitucional de 1994, el gobierno federal ha declinado parte de las competencias que detentaba respecto del territorio de la Capital Federal. Un ejemplo de ello es que el Congreso de la Nación ya no es el encargado de dictar las normas de carácter local respecto de la citada jurisdicción, así como ya no es sostenible la ampliación de una "justicia nacional" que, al igual que las leyes citadas, se trataba en rigor de verdad de una justicia de carácter local. Para profundizar este concepto véase la obra de Mario Midón, *Manual de Derecho Constitucional, La Ley*, 2ª ed. aumentada y actualizada, 2004, pp. 687 y 688. De hecho, la clasificación tripartita de la justicia (en federal, nacional y local) no reconoce sus antecedentes en nuestra Constitución Nacional (en la cual sólo se habla de jueces locales y de jueces federales) sino en una solución coyuntural derivada de una situación histórica política de nuestra organización política; su fundamento legal reside en el artículo 8 de la denominada Ley Cañero (Ley N° 24588).

nacional podía establecer las autoridades de gobierno y las judiciales con acuerdo del Senado (estas últimas, conforme al procedimiento previsto para la designación de los jueces en el marco de la Constitución Nacional dictada a la luz del bloque de constitucionalidad abierto que se extendió entre 1853 y 1860).

Pero hoy día esa división coyuntural, basada en una realidad histórica, ya no encuentra fundamentos constitucionales (sin perjuicio, claro está, de la validez de los hechos y de los efectos jurídicos que se han llevado a cabo bajo ese régimen); puesto que al trazar una división fundada en las competencias que les son propias a los gobiernos locales, es imposible trazar una regla válida por la cual fueros que en 23 de las 24 jurisdicciones que integran nuestro país revisten el carácter de locales, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son brindados por el nivel de gobierno federal, si bien se trata de una competencia claramente local.

Esta confusión terminológica, basada en una situación de hecho que en la actualidad, como ya se ha mencionado, no tiene fundamento constitucional (claramente una ley<sup>7</sup> no puede esgrimirse por encima de esta), es la responsable de más de un dolor de cabeza de los estudiantes (y de los estudiosos) del derecho al momento de pretender explicar lógicamente de qué se trata esta clasificación tripartita de la justicia, que se divide en jueces federales, nacionales y locales.

Confusión que, reitero, parte del hecho de que, al efecto de los niveles de gobierno entre los cuales se divide al federalismo,<sup>8</sup> el nivel federal es sinónimo del nivel nacional, lo cual induce a confusión a aquellos que se introducen en la temática y torna necesario realizar una explicación *ad hoc*, en la que se debe recurrir a la casuística y literalmente debe desgranarse la competencia por el objeto investigado para entender la “inteligencia” de esta distinción.

La segunda cuestión a resolver es la de pretender tratar al Ministerio Público como si fuese un organismo extra-poder, lo cual implica confundir su autonomía respecto de su objetivo, que está claramente expresado en el artículo 120 de nuestra Constitución Nacional y que se transcribe a continuación:

**Artículo 120.** El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República.

---

7. Me refiero a la Ley N° 24588, concretamente, al primer párrafo del artículo 8.

8. Tal distinción se suele expresar en dos niveles principales, a saber nivel federal o nacional y nivel provincial o local; a su vez, este último se subdivide en nivel provincial y municipal y/o departamental. A esta clasificación mayoritaria se agrega la distinción que realiza Gelli quien, en su obra, habla de un tercer nivel de gobierno en alusión a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

Claramente, la función que este lleva a cabo está íntimamente vinculada con la función jurisdiccional. Por lo cual es más que atendible que, respecto de las temáticas locales, la acción pública esté en manos de los distintos titulares de los ministerios públicos que han pasado por el tamiz político local y, por ende, suelen expresar los valores e intereses de esa determinada jurisdicción.

En este punto es importante aclarar que el muchas veces criticado tamiz político no es otro que uno de los engranajes del mentado sistema de frenos y contrapesos que los distintos poderes ejercen entre sí, y por ende responde a los más profundos valores republicanos.

Dicho esto, si al momento de realizarse el traspaso no se transfiriesen también aquellas áreas del Ministerio Público de la Nación que cumplen sus funciones en la órbita de la justicia ordinaria, estaríamos ante una situación no querida por el Constituyente y ante un claro retaceo de la autonomía que nuestra Constitución ha reconocido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## **¿QUIÉN ABSORBE A QUIÉN?**

Una de las principales discusiones se da alrededor de qué sucederá cuando se implemente finalmente el traspaso, puesto que en general estos acuerdos y/o estos cambios no suelen ser vistos por los actores que los vivencian como una oportunidad de crecimiento e interacción, sino que lo perciben, en general, como un juego de suma cero donde lo que uno toma el otro lo pierde.

Esto reduce la cuestión a un extremo tal que los actores se preguntan, no sin un dejo de dramatismo, “¿quién absorbe a quién?”. Es decir, se preguntan qué modelo de administración de justicia va a prevalecer sobre el otro (siempre situándonos en la óptica de quien entiende que existe un enfrentamiento y/o un juego de suma cero), como si se tratase de un situación irreconciliable en la que sólo una de las partes debiera prevalecer.

Es cierto que, en algunos casos, las contradicciones de un modelo y otro desaconsejan la asimilación de ambos, puesto que generarían un verdadero híbrido merecedor de la frase que Mairal<sup>9</sup> dedicó

---

9. Mairal, H., *Control Judicial de la Administración Pública*, Buenos Aires, Depalma, vol. 1, 1984, p. VII. Textualmente dice: “El derecho público argentino ha terminado por parecerse al dios Jano: su vertiente constitucional se orienta hacia el sistema norteamericano; su vertiente administrativa hacia los regímenes del continente europeo”.

a nuestro derecho público, en la cual lo comparaba con el dios Jano, caracterizado por tener dos caras (por las contradicciones que implicaban querer armonizar raíces tan contradictorias como un derecho constitucional de origen norteamericano, un derecho administrativo de raigambre francesa y las viejas costumbres heredadas del derecho colonial español). Sin embargo, no es menos cierto que, en algunos casos, no existe tal contradicción, puesto que ni siquiera se plantea la disyuntiva entre un modelo u otro.

Esta pregunta sobre la que estamos profundizando sigue retumbando en los oídos de los actores a los cuales, por el comportamiento estratégico que adoptan, bien podríamos denominar “jugadores”; y muchas veces, lamentablemente, este comportamiento lleva a posturas prácticamente monolíticas en las cuales los argumentos de derecho pasan a un segundo plano. Un ejemplo de ello es el hecho de que alguien pueda acaso dudar de que se está socavando la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al no transferir la totalidad de la administración de justicia a su esfera de competencia.

## **PALABRAS FINALES**

A pesar del descarnado análisis de cómo el comportamiento estratégico ha afectado y ralentizado el traspaso de las competencias ordinarias de la administración de justicia a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, soy optimista respecto de que es inevitable que suceda, puesto que en un marco institucional en el que, con mayores o menores fundamentos, se suele criticar el “nivel de federalismo” de nuestro país, el trasladar en cabeza de los porteños el poder y la responsabilidad del servicio de administración de justicia es para estos ciudadanos un paso fundamental en la obtención de la autonomía reconocida constitucionalmente y para el resto del país implica el fortalecimiento del sistema en el cual creemos para desarrollar el potencial de cada una de las distintas jurisdicciones.

Pero sepamos que este camino no se recorrerá solo, puesto que como hemos visto (y he tratado de desarrollar) el comportamiento estratégico es característico del comportamiento humano.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Anteproyecto de la Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio 2018. Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/transparencia/presupuesto/presupuesto-2016> [fecha de consulta: 29/11/2017].

COLOMA, Germán, *Análisis económico del Derecho Privado y Regulatorio*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001.

Leyes convenio N° 597 y N° 2257.

Ley N° 24588.

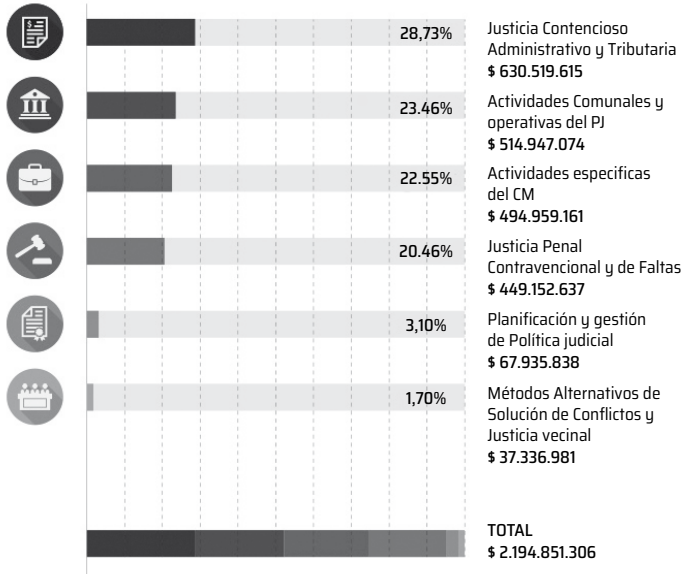
MAIRAL, H., *Control judicial de la Administración Pública*, vol. 1, Buenos Aires, Depalma, 1984.

MIDÓN, M., *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2ª ed. aumentada y actualizada, 2004.

SOLA, Juan Vicente, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2010.

## ANEXO

Para describir esta cuestión me remito al gráfico publicado en el sitio *web* del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se detalla brevemente el presupuesto 2016 (sin incluir las partidas destinadas a los ministerios públicos Fiscal, de la Defensa y Tutelar).



Fuente: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/transparencia/presupuesto/presupuesto-2016>

Asimismo, agrego el gráfico correspondiente al gasto público por jurisdicción que el Ejecutivo elevó al Congreso en el anteproyecto de Ley de presupuesto nacional.

<b>Tabla 4.2 Gasto público por jurisdicción en millones de pesos</b>				
<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>2017 (1)</b>	<b>2018 (2)</b>	<b>DIF. (2) - (1)</b>	<b>VAR. % (2) / (1)</b>
Poder Legislativo Nacional	17.025	20.305	3.279	19,3
Poder Judicial de la Nación	28.883	34.366	5.483	19,0
Ministerio Público	10.213	11.878	1.665	16,3
Presidencia de la Nación	8.604	10.192	1.587	18,4
Jefatura de Gabinete de Ministros	6.442	6.537	94	1,5
Ministerio de Modernización	5.011	5.192	181	3,6
Min. del Interior, Obras Públicas y Vivienda	59.440	60.821	1.382	2,3
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	8.200	8.503	303	3,7
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	18.254	21.142	2.888	15,8
Ministerio de Seguridad	106.454	120.935	14.481	13,6
Ministerio de Defensa	102.187	116.466	14.279	14,0
Ministerio de Hacienda	4.651	4.943	292	6,3
Ministerio de Producción	8.873	8.343	-530	-6,0
Ministerio de Agroindustria	17.887	17.283	-604	-3,4
Ministerio de Turismo	2.440	2.608	168	6,9
Ministerio de Transporte	104.392	97.798	-6.594	-6,3

Ministerio de Energía y Minería	125.684	101.201	-24.483	-19,5
Ministerio de Finanzas	1.958	2.180	222	11,3
Ministerio de Educación	133.878	163.168	29.290	21,9
Min. de Ciencia, Tecnol. e Innov. Productiva	16.350	19.271	2.920	17,9
Ministerio de Cultura	3.287	4.481	653	17,1
Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1.057.320	1.293.362	236.042	22,3
Ministerio de Salud	49.453	56.486	7.033	14,2
Min. de Ambiente y Desarrollo Sustentable	5.276	5.882	606	11,5
Ministerio de Desarrollo Social	144.001	174.571	30.570	21,2
Servicio de la Deuda Pública*	222.375	285.129	62.754	28,2
Obligaciones a cargo del Tesoro	129.434	130.113	679	0,5
<b>Total Administración Nacional</b>	<b>2.398.511</b>	<b>2.783.156</b>	<b>384.645</b>	<b>16,0</b>

\* Estimación de pagos de servicios de la deuda al sector privado, organismos internacionales y sector público financiero.

Fuente: Ministerio de Hacienda

Al anexar esta información no pretendo realizar un exhaustivo estudio de las partidas asignadas, sino que el lector comprenda el volumen o, mejor dicho, el monto sobre el que se está discutiendo, tanto a nivel local como federal. Creo que estos simples gráficos logran cumplir con tal cometido (a pesar de que el gráfico de la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio 2016 se encuentra desactualizado respecto de los valores actuales, si se piensa en cuánto ha impactado en esta base el aumento de los salarios de los distintos operadores del sistema, por dar sólo un ejemplo).



Carmen Margarita Lerda

La Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires y el cierre del ciclo histórico  
federal argentino



Mención honorífica



# La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el cierre del ciclo histórico federal argentino\*

Carmen Margarita Lerda\*\*

## I.- INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto correr el velo de la historia y visualizar el presente y el futuro de una perla, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, engarzada en el gran collar que constituye el ciclo federal de la República Argentina. Urge invitar a la reflexión y efectuar un pronunciamiento legislativo para que se efectivice en su seno el estatuto del verdadero federalismo al que está destinado, indefectiblemente, por la Constitución Nacional y como consecuencia de ello, el traslado de juzgados nacionales de justicia ordinaria a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), proceso que sanará una profunda herida abierta por dos décadas, desde la reforma constitucional de 1994, y aliviará la sobrecarga de trabajo que hoy sufren varios fueros judiciales. Para ello apelaré a los fundamentos históricos y normativos, así como a los antecedentes jurisprudenciales que evidencian la necesidad de que dicho traspaso se lleve a cabo.

Buenos Aires... sede de la capital de la República Argentina, del tango, "testimonio vivo de la memoria ciudadana", de las tanguerías, las orquestas y los bailarines en vivo, donde se respira fútbol en todo momento... ciudad empapada de cultura, fiel reflejo de quienes vinieron desde lejos para habitar "el nuevo mundo"... multifacética y cosmopolita, deseada por el extranjero, admirada en su señorío e imponencia, dueña del puerto y centroeste perfecto de la República, cuna de las ideas más avanzadas y de los hombres más ilustres inspirados por ideales elevados y sublimes, amada hasta el delirio por sus habitantes, mirada con desconfianza por las provincias del interior... pero encapsulada en su doble condición de capital de la República y del desierto del auténtico federalismo.

---

\* Trabajo ganador de una mención honorífica en el Concurso "Premio de Formación Judicial 2015-2017".

\*\* El seudónimo utilizado fue Lore.

## II.- CUENTO SAPO EN BUENOS AIRES<sup>1</sup>

Ahí estaban el yuchán y el jacarandá, el quebracho colorado y el chañar, las palmeras y el mistol, y el lapacho, esa fiesta de flores rosadas.

Todos los árboles eran grandes y hermosos, pero el algarrobo parecía una guitarra llena de colores y música porque ahí cantaban los pájaros.

La sombra del algarrobo, tan grande, alcanzaba para todos los bichos, y las vainas amarillas colgando de las ramas y desparramadas por el suelo eran hilos de sol y dulzura.

Y ahí estaba el río de aguas marrones, el río del color de la tierra, ese río al que no se podía mirar sin pensar que hay cosas que nunca comienzan y nunca se acaban.

Y al lado del río, a la sombra del algarrobo, estaban el mono y el coatí, el quirquincho y el oso hormiguero, el pequeño tapir y la corzuela y la iguana, y mil animales más. También estaba el ñandú. Y el piojo que vivía en la cabeza del ñandú.

Entonces el grito los sorprendió a todos.

Desde la pluma más alta de la cabeza del ñandú el piojo estaba largando un sapucaí que tenía revoloteando a los pájaros y hacía caer algarrobas a puñados.

Siete minutos duró el grito, y fue el sapucaí más largo que se hubiera escuchado por esos pagos. Y se hizo tan famoso que ese paraje, que se llamaba *El Monte de las Víboras*, fue conocido desde entonces como *El Monte del Sapucaí del Piojo*.

Los pájaros se posaron otra vez en las ramas, las algarrobas dejaron de caer, y el piojo, después de respirar hondo, pudo decir:

—¡Volvió don sapo! ¡Ahí llega don sapo!

Todos los animales corrieron a recibirlo.

—¡Cómo le fue, don sapo! ¡Qué tal el viaje! ¡Cómo hizo, don sapo, cómo hizo! ¿Queda muy lejos? ¿Es cierto que hay mucha gente? ¡Cuenta, don sapo, cuenta! ¿Es grande Buenos Aires?

—Despacito y por las piedras... que ya parecen porteños por lo apurados.

—Es que estamos curiosos desde que nos enteramos de que se había ido a Buenos Aires —dijo el coatí—. ¿Cómo hizo, don sapo?

—Fácil, m'hijo. ¿Usted vio la creciente grande y todos los camalotes que pasaban? Bueno, en cuanto vi pasar un camalote que me gustó, salté y me fui.

—¿Y es muy grande Buenos Aires?

—¡Ni le cuento! Pueblo grande, sí, pero todos apurados...

—¿Apurados? —preguntó la cotorrita verde—. ¿Adónde van apurados?

—A ninguna parte. Son costumbres nomás. Será que eso les gusta. Y se la pasan viajando, amontonados, en unas cosas enormes que van para todos lados.

—¿Y eso les gusta?

—Debe ser, porque pagan para hacerlo.

—¡Mire que es loca la gente! —dijo el piojo.

—No diga eso, m'hijo. Gustos son gustos... Y cuando vuelven a sus casas se sientan frente a una caja, y ahí se pasan las horas mirando propagandas.

---

1. Roldán, Gustavo, *Sapo en Buenos Aires*, Buenos Aires, Santillana, 3ª edición, 2015.

- ¿Propagandas de qué?
- De champú. Se ve que son locos por el champú.
- ¿Y río, don sapo? ¿Tienen río?
- Uno grande a más no poder.
- ¿Más ancho que el Bermejo?
- Más ancho. Dicen que es el más ancho del mundo.
- ¡Qué lindo! –dijo el yacaré–. ¡Ahí se bañarán todos muy contentos!
- ¡Qué se van a bañar! Lo usan para tirar basuras. Está prohibido bañarse ahí.
- Será que no les gusta el río.
- Don sapo –dijo el tapir–, tengo dos preguntas para hacerle: ¿Esas gentes nos conocen? ¿Nos quieren?
- Linda pregunta, pero es una sola, no dos.
- No, don sapo, yo le hice dos preguntas.
- Mire, chamigo, hay un viejo pensamiento que acabo de inventar que dice: “No se puede querer lo que no se conoce”.
- ¿Y a nosotros no nos conocen?
- No. Conocen muchos animales, pero de otro lado. Se ve que les gusta conocer cosas de otro lado: hipopótamos, cebras, elefantes, jirafas, ardillas y un montón más. Pero a nosotros no nos conocen, y por eso no nos quieren.
- Bah –dijo el quirquincho–, no saben lo que se pierden.
- Yo me quedé pensando en eso de que usan el río para tirar basuras –dijo el monito–. ¿Y qué les gusta?
- Prohibir. Eso se ve que les gusta. Se la pasan prohibiendo todo el día. Prohibido subir, prohibido bajar, prohibido pisar. Prohibido pararse y prohibido correr. Siempre ponen cartelitos prohibiendo algo.
- Eso sí que no lo entiendo –dijo el coatí–. ¿Y si alguno no les hace caso a los cartelitos?
- Viene la policía y se lo lleva.
- No le veo la gracia –dijo el piojo.
- ¡Qué quiere que le diga, m'hijo! Gustos son gustos.

En este cuento, al que pertenece el fragmento citado, el escritor chaqueño Gustavo Roldán utiliza reiteradamente en su repertorio animales y escenarios de su lugar de origen, y pone de manifiesto algunas características propias de la zona que habita en contraste con la idiosincrasia de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ciudad de Buenos Aires se encuentra en Sudamérica, a 34° 36' de latitud sur y 58° 26' de longitud oeste, sobre el Río de la Plata. El tejido urbano se asemeja a un abanico que limita al sur, oeste y norte con la provincia de Buenos Aires y al este con el Río de la Plata. Oficialmente, la ciudad se encuentra dividida en 48 barrios. En ella se encuentra la mayor concentración humana del país. Los resultados definitivos del censo de 2010 contabilizaron la población de la ciudad en 3.090.151 habitantes,<sup>2</sup> y eso la ubica entre una de las veinte mayores ciudades del mundo. Allí es posible satisfacer to-

---

2. INDEC, “Población total y variación intercensal absoluta y relativa por comuna. Años 2001-2010”, 2010. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar>

das las apetencias: "Dios se encuentra en todos lados, pero vive en Buenos Aires".

La gente vive apurada, al ritmo de las grandes ciudades mundiales. La despersonalización y el individualismo son moneda corriente, lo que se traduce en inseguridad y delitos frecuentes contra el prójimo. La percepción sesgada por el localismo chaqueño de Gustavo Rol-dán, a través de su personaje "Sapo", es que no conocen el interior, no lo quieren, lo ignoran, por lo que su identidad nacional está parcializada, menoscaba, más aún en el momento actual, bajo los efectos de la globalización y de los medios de comunicación de masas y más específicamente del televisor ("se sientan frente a una caja, y allí se pasan las horas mirando propagandas"), que mantiene a sus pobladores largas horas frente a él, bajo los efectos de una publicidad orientada a fomentar el consumismo. Hoy el efecto del televisor se complementa con el uso de teléfonos móviles, traducido en la abstracción de todo lo que ocurre a su alrededor. Existe poco respeto por el medio ambiente, susceptible de deteriorarse de manera irreparable, como lo demuestra el estado del Río de la Plata.

Los habitantes, a pesar de su conformación heterogénea y diversa, han ido gestando una identidad genuina, demarcada política y geográficamente con pretensiones netamente localistas, como cada una de las veintitrés piezas que componen el mapa geopolítico de nuestro país: los del interior son extraños, sapos de otro pozo en Buenos Aires. Esta es una ciudad altamente europeizada, con acceso fácil a los adelantos científicos, tecnológicos y, en general, a todo lo cultural.

Las prohibiciones de todo tipo que, según el "Sapo", sobreabundan, y la presencia de la policía, ponen de relieve el control que se requiere sobre la masa humana de esa gran urbe y la necesidad de administrar justicia de manera inmediata y eficiente, cuestión que no resulta así cuando interviene la justicia nacional, abarrotada de trabajo y de expedientes. ¿Habrá que cantar un sapucaí (del guaraní) como el piojo, en el sentido de grito de júbilo, exaltación o triunfo, cuando se concrete la anhelada transferencia de la justicia nacional a la de la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

Al decir de Félix Luna,<sup>3</sup> todos imaginamos a la República como una mujer de forma esbelta; sin embargo, merced al deterioro de nuestro federalismo, podemos graficar nuestra República como un "enano macrocefálico con extremidades raquíticas", es decir todo el desarrollo poblacional y económico del puerto se refleja en la pobreza y atraso del interior del país, salvo determinadas provincias beneficiadas por su ubicación, clima o bellezas naturales que las hacen aptas para la pro-

---

[fecha de consulta: 3 de mayo de 2012]. "Ciudad de Buenos Aires: 2890151; 24 partidos del Gran Buenos Aires: 9.916.715".

3. Luna, Félix, *Breve historia de los argentinos*, Buenos Aires, Grupo Editor Planeta, 1993.

ducción de bienes primarios o para el turismo. En realidad, no se trata de enjuiciar a Buenos Aires por su posición privilegiada, sino poner de manifiesto la necesidad de oxigenar con federalismo a la propia cabeza y a los brazos raquíticos de la esbelta mujer, siendo lo más conveniente empezar por la misma cabeza, sin descuidar el resto del cuerpo.

### III.- EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO ARGENTINO

Desde 1810 se advierten en nuestra organización política dos grandes visiones: una la del puerto de Buenos Aires influenciado por los pensadores más actualizados en los debates políticos de la época (Montesquieu, Rousseau, Locke, la escolástica representada por el Padre Francisco Suárez, Mariana, entre otros), con una concepción europeizante, de modernidad, obnubilados por los sucesos de Francia y Estados Unidos y que perciben al interior como retrasado.<sup>4</sup>

El interior, compuesto por las provincias históricas, con una cosmovisión conservadora, tradicional y religiosa, pretendiendo que se respete en la nueva organización patria sus valores y tradiciones familiares inmemoriales. Estas ideas se advierten en los debates de los que dan cuenta las Actas del Cabildo del 22 y 25 de mayo de 1810, en las que hombres como Castelli pugnan por la retroversión del poder al pueblo y la independencia del Río de la Plata, y la postura de Juan José Paso respecto a la potestad del Cabildo de la ciudad de Buenos Aires, a quien trata como hermana mayor y pugna por formar un gobierno hasta que lleguen los representantes del interior.

Posteriormente, se registran dos hitos históricos trascendentes: las Constituciones unitarias de 1819 y 1826, que son rechazadas por las provincias.

Sin embargo, y pese a permanentes enfrentamientos fraticidas entre Buenos Aires y la liga del Litoral y la unión de las provincias del norte, siempre se mantuvo la idea de negociación que se plasma en los pactos provinciales: Tratado del Pilar el 23 de febrero de 1820, el Tratado del Cuadrilátero el 25 de enero de 1822, el Pacto Multilateral Federativo de Córdoba del 17 de mayo de 1827, el Pacto Federal del 4 de enero de 1831, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos hacia el 31 de mayo de 1852, el Pacto de San José de Flores del 11 de noviembre de 1859.<sup>5</sup>

El dictado de la Constitución Nacional de 1853, alumbrada por el federalismo, es rechazado por Buenos Aires, que se separa del resto de la confederación, hasta que al fin, merced a la reforma de 1860, se reunifica la nación con un texto constitucional único. Al analizar el tema

---

4. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1983.

5. Ídem.

del federalismo argentino, no podemos dejar de ver la realidad y tomar en cuenta la situación por la que este atravesaba por aquella época.

#### **IV.- CRISIS DEL FEDERALISMO**

El desigual desarrollo económico y tecnológico, la permanente emigración desde provincias hacia la capital, el abuso en las intervenciones federales, los golpes de estado con derrocamiento de gobernadores provinciales, son algunos de los factores más graves que influyeron para producir el permanente deterioro de nuestro federalismo.

#### **V.- DERECHO FEDERAL**

Las relaciones entre nación y provincias encuentran regulación y límite en la Constitución Nacional. Hay tres tipos de relación entre nación y provincias.<sup>6</sup>

*Relaciones de subordinación:* se traducen en una subordinación exclusivamente jurídica y se derivan directamente del artículo 31 de la Constitución Nacional. Artículo 31:

Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, 1995).<sup>7</sup>

El último esquema normativo constitucional se escalona entonces desde la Constitución de la Nación y el llamado bloque de legalidad federal; luego, el artículo 5 de la Constitución obliga a las provincias a dictar su propio ordenamiento jurídico, imponiéndole condiciones de cumplimiento obligatorio:

Artículo 5: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y

---

6. Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, T. II B, 2005.

7. *Constitución de la Nación Argentina: Publicación del Bicentenario*, CSJN / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010. Disponible en: <https://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf> [fecha de consulta: 05/11/2017].



ejercicio de sus instituciones (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, 1995).<sup>8</sup>

La reforma constitucional de 1994, que avanza profundizando el federalismo, agrega en el artículo 123: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".<sup>9</sup> En todo estado federal que presupone la existencia de distintos órdenes de gobierno, nos encontramos con diferentes formas de relaciones entre los centros de poder; es decir, de qué manera se vincula la Nación con las provincias, o bien ellas entre sí.

*Relaciones de participación:* este grupo de relaciones refieren a la conformación de los órganos del gobierno federal; no debemos olvidar que las provincias son previas a la Nación y son quienes deciden formar la unión nacional creando el gobierno nacional, para lo que delegan atribuciones que les son propias. Conforman así el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial nacional. Por ello, en el Congreso Nacional la Cámara de Senadores está compuesta por tres senadores por cada provincia conforme lo establece el artículo 54:

El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.

Con respecto a la Cámara de Diputados el artículo 45 dice:

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideraran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.<sup>10</sup>

De esta formación se colige que los representantes del pueblo y de los Estados provinciales deciden sobre sanción de leyes, acefalía, juicio político, estado de sitio, acuerdos para designación de funcionarios (arts. 59, 60, 61, 99 inc. 7 y 13, etc.).

*Relaciones de coordinación:* refiere al reparto de competencias en el orden territorial, siguiendo el presente esquema: 1) Poderes exclusivos del orden nacional; 2) Poderes reservados por las provincias;

---

8. Ídem.

9. *Constitución de la Nación Argentina: Publicación del Bicentenario, op. cit.*

10. Ibídem.

3) Poderes concurrentes; 4) Prohibiciones a la Nación, a las provincias y a ambas. El preindicio general de distribución de competencias es que las provincias conservan todo el poder no delegado; ante la duda la atribución es provincial. Artículo 121: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". Al mismo tiempo, las provincias no ejercen el poder delegado:

Artículo 126: Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.<sup>11</sup>

Quizá podríamos utilizar la imagen del espejo: las atribuciones delegadas han sido las necesarias para conformar la nación y encuentran fundamento en no poder ejercer esas atribuciones. En los órdenes más importantes, son aquellas que hacen a la unidad del Estado, como representación y relaciones internacionales, la seguridad y defensa, la resolución de conflicto entre provincias, entre otras. Son las especialmente contenidas en los artículos 75, 99, 100, 116, que dotan de competencias a los órganos nacionales Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El esquema de distribución de competencias contempla las llamadas concurrentes, que pueden ser desarrolladas por nación y provincias. Están especialmente dedicadas al desarrollo de la sociedad en su conjunto, referidas a la educación, salud, condiciones sociales de vida de los habitantes, desarrollo comercial, de producción, de promoción y crecimiento; entre ellas citamos las contenidas en los artículos 124, 125, 75 incisos 18, 19, entre otros. La Constitución contempla también normas con prohibiciones específicas; por ejemplo, con contenidos en los artículos 9 a 13, 126 y 127. Al mismo tiempo que las provincias tienen prohibido ejercer el poder delegado y la Nación no puede ejercer poder no delegado, existen prohibiciones para ambas; tal la contenida en el bloque de derechos humanos consagrados y las garantías sobre las que no puede avan-

---

11. *Constitución de la Nación Argentina: Publicación del Bicentenario, op. cit.*

zar el poder, sea nacional o provincial, y la especial prohibición contenida en el artículo 29:

El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincias, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.<sup>12</sup>

## **VI.- INDESTRUCTIBILIDAD DE LAS PROVINCIAS**

La Constitución ha garantizado –en su artículo 13– la llamada indestructibilidad de las provincias, fundamentalmente con la intención de poner fin a los enfrentamientos existentes desde 1820 hasta 1860:

Artículo 13: Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.<sup>13</sup>

Esto no implica que la tendencia haya sido ir transformando territorio nacional en provincial, creándose en consecuencia nuevas provincias como La Pampa, Chaco, Formosa, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego.

## **VII.- INTERVENCIÓN FEDERAL**

Para garantizar la forma federal de gobierno se ha contemplado la figura de la intervención federal que, a pesar de perseguir por fin afirmar la autonomía provincial, en ocasiones terminó siendo utilizado para avasallar las autonomías locales.

Según lo establece el artículo 6:

El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia.

Entre sus causales se pueden distinguir las siguientes: 1) Por propia decisión de la Nación. Para garantizar un estatus de funcionamiento normal, crisis de poderes, garantía de la forma republicana. 2) Para repeler invasiones exteriores. Pueden coexistir autoridades naciona-

---

12. *Constitución de la Nación Argentina: Publicación del Bicentenario, op. cit.*

13. *Ibídem.*

les y provinciales. 3) A requisitoria de sus autoridades: a) Si hubieran sido depuestas por sedición; b) Por invasión de otra provincia. Puede ser total o parcial. Corresponde al Congreso: Art. 75 inc. 31: "Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo" (una medida de orden). Poder Ejecutivo: El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: Art. 99 inc. 20: "Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento": el Presidente designa el interventor.<sup>14</sup>

### **VIII.- AUTONOMÍA PROVINCIAL**

La autonomía provincial implica que cada provincia posee un sistema institucional propio, con competencias jurídicas para organizarlo y ejecutar políticas públicas. Las provincias gozan de autonomía a la vez que aceptan la soberanía del Estado nacional. Autonomía no es soberanía, y significa que reúne los siguientes elementos: pueblo, territorio y gobierno.

El artículo 123/5 se refiere al Poder Constituyente provincial y reza que "Cada Provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal...". A la vez, el aludido artículo 5° estipula:

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

El artículo 122 de la Constitución Nacional establece que las provincias "se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal". Según el artículo 121 de la Ley Suprema, las provincias conservan "todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal...", pero deben respetar el principio de supremacía federal del artículo 31 de la Constitución Nacional y las bases del artículo 5 mencionado.

El artículo 129 de la Constitución Nacional, por su parte, establece:

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

---

14. *Constitución de la Nación Argentina: Publicación del Bicentenario, op. cit.*

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.<sup>15</sup>

Cada Estado provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires integran la sociedad “federal” argentina y gozan de autonomía, que abarca los aspectos institucionales, políticos, financieros y administrativos, conforme los artículos 5, 122, 123 y 129 de la Constitución Nacional, es decir, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas –Gobernador, Legislatura, Poder Judicial y Régimen Municipal–. Sistema representativo republicano: gobierno electo por el pueblo, división de poderes, periodicidad, publicidad de sus actos, participación de minorías, partidos políticos, derechos y garantías ciudadanas, administración de justicia: Códigos de fondo y de forma, su aplicación (inc. 12), coexistencia del fuero federal y ordinario, educación primaria con un mínimo de instrucción ciudadana.

## **IX.- RÉGIMEN MUNICIPAL**

La reforma constitucional de 1994 avanzó también en esclarecer el contenido y el alcance de la autonomía municipal; en ese sentido, el artículo 123 dispone: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

## **X.- CAPITAL FEDERAL**

Parte del conflicto entre unitarios y federales tiene incidencia directa en la determinación de la Capital Federal de la Nación: Buenos Aires fue capital del Virreinato del Río de la Plata, puerto y base de la Revolución de Mayo de 1810.

La batalla de Cepeda, del 1º de febrero de 1820, ocurrió durante las guerras civiles argentinas y enfrentó a unitarios y federales: el Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, José Rondeau, fue derrotado por la unión de las fuerzas de los caudillos de Santa Fe, Estanislao López, y de Entre Ríos, Francisco Ramírez, ambos federales y lugartenientes del general José Artigas, de la Banda Oriental, y

---

15. *Constitución de la Nación Argentina: Publicación del Bicentenario, op. cit.*

apoyados por el chileno José Miguel Carrera. La causa de la batalla fue el descontento de las provincias del interior con Buenos Aires. Los federales resultaron victoriosos, causando la disolución de las autoridades nacionales. Se inició así el período denominado la Anarquía del Año XX, donde surgieron las autonomías provinciales. Las provincias se gobernaron a sí mismas como entidades autónomas a la manera de una confederación, más allá de las poderosas influencias que tuvieron algunos caudillos, que gobernaron sobre coaliciones de varias provincias. El país quedó desde entonces integrado por trece provincias autónomas.

En 1826, Bernardino Rivadavia dictó la Ley de capitalización de Buenos Aires, la que dispuso que la ciudad de Buenos Aires quedara bajo la jurisdicción del Estado nacional, separándola de la provincia, que en el mismo acto dejó de existir como tal. Esta ley fue el punto de partida para la Ley de Federalización de Buenos Aires, de 1880, y la posterior creación de la ciudad de La Plata.

Las batallas fueron punto de partida para el desarrollo de procesos de institucionalidad en la República Argentina:

- La batalla de Caseros fue el enfrentamiento armado ocurrido el 3 de febrero de 1852, en el cual el ejército de la Confederación Argentina, al mando de Juan Manuel de Rosas –gobernador de la provincia de Buenos Aires y encargado de las Relaciones Exteriores de la Confederación Argentina– fue derrotado por el Ejército Grande, compuesto por fuerzas del Brasil, Uruguay, las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe y los unitarios exiliados, liderado por Justo José de Urquiza –gobernador de Entre Ríos–, quien se había sublevado contra Rosas el 1º de mayo de 1851 en el Pronunciamiento de Urquiza y permitió la reorganización nacional.<sup>16</sup> En 1853, los convencionales constituyentes que intervinieron en la sanción de la Constitución Nacional designaron a Paraná como capital provisoria, pues la ciudad de Buenos Aires ya se había separado.
- La batalla de Cepeda, del 23 de octubre de 1859, ocurrió durante las guerras civiles argentinas y fue la segunda de las dos que enfrentó a unitarios y federales: se enfrentaron fuerzas del Estado de Buenos Aires, separada del resto del país, y de la Confederación Argentina, genéricamente identificada con el partido federal.<sup>17</sup>

Mediante el Pacto de San José de Flores,<sup>18</sup> firmado entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires el 11

---

16. Rosas, José María, *Historia argentina*, Buenos Aires, Editorial Oriente S.A, 2ª edición, T. VIII, 1977.

17. *Ibidem*.

18. *Ibidem*.

de noviembre de 1859, luego de la victoria de la Confederación en la batalla de Cepeda, la provincia de Buenos Aires se declaró parte de la Confederación Argentina y se comprometió a aceptar la Constitución de 1853, luego de que una Convención Constituyente especial analizara las reformas propuestas por la provincia. Aún sin mencionar expresamente la eventual federalización de la Ciudad de Buenos Aires que disponía la Constitución de 1853, el Pacto reconoció la integridad territorial de la provincia, aceptando que cualquier división de ella debía ser consentida por la legislatura provincial. Dicho Pacto fue complementado pocos meses después por el Convenio Complementario del 6 de junio de 1860 y ejecutado el 25 de septiembre de dicho año, al realizarse la reforma constitucional de 1860, ratificada por Buenos Aires el 21 de octubre del mismo año.

- En 1861, una nueva guerra entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires finalizó con la victoria de los porteños en la batalla de Pavón del 17 de septiembre, causando el derrocamiento de las autoridades nacionales y la toma de facto del poder de la Confederación, por el hasta ese momento gobernador del Estado de Buenos Aires, Bartolomé Mitre, reunificándose así ambos estados definitivamente.

Durante la presidencia de Roca, en 1880, se dicta la Ley N° 1029, que instaura definitivamente la Capital Federal en la ciudad de Buenos Aires.

Según Alterini y Presti,<sup>19</sup>

... la equiparación o confusión que actualmente existe entre el fuero federal y los tribunales nacionales ordinarios de la Capital Federal fue generada por la Ley nacional N° 13982 que reglamentó el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Nacional de 1949, hoy derogado.

Tal equiparación fue confirmada por el juez Lozano del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, en autos "Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Martitegui, Edgardo Aníbal c/ GCBA s/ daños y perjuicios", lo que significó una herida del federalismo al permitir que la nación interviniera en la resolución de asuntos locales. Anteriormente, los jueces que ejercían competencias locales en el ámbito de la ciudad capital de la Nación no integraban el Poder Judicial Federal.

---

19. Alterini, Juan Martín y Presti, Daniel Agustín, en Basterra, Marcela I., "El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad", en *Revista Pensar en Derecho*, 2016, p. 11. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-a-20-anos-de-la-constitucion-de-la-ciudad.pdf> [fecha de consulta: 01/11/2017].

En 1987, durante la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín, se dicta la Ley N° 23512 que traslada la capital de la nación a Viedma-Carmen de Patagones, hecho que no se concretó. La capital pasaría a la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires. El artículo 6 de la Ley N° 23512 establecía la provincialización de la ciudad una vez que las autoridades federales estuvieran radicadas en su nueva sede. El proyecto fue congelado por su sucesor Carlos Menem.

La Capital Federal es asiento físico de las autoridades nacionales, y su situación jurídica cambia con la reforma de 1994. Se dispone: 1) Régimen autónomo; facultades de jurisdicción y legislación, elección del Jefe de Gobierno. De la cláusula transitoria 15 surge la elección de 1995. 2) Ley del Congreso. 3) Convocatoria a un congreso para dictar el Estatuto organizativo, lo que ocurrió en octubre de 1996. En el marco de lo dispuesto en este artículo 129 el Congreso de la Nación convocó a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que eligieran a ese efecto, dictaran el estatuto organizativo de sus instituciones. Con posterioridad se dictaron las Leyes N° 24588 (norma que impidió a los sucesivos jefes de gobierno manejar la policía, ya que la seguridad armada siguió a cargo del Ministerio del Interior) y la N° 24620 (que garantiza los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación), ambas destinadas a reglar la transición hasta el dictado de la Carta Orgánica de la ciudad de Buenos Aires, lo que ya se produjo, ejerciendo en la actualidad parte de sus derechos autónomos.

La Ley N° 24588 de 1996,<sup>20</sup> mejor conocida como Ley Cafiero, limitó los alcances de la plena autonomía que la Constitución Nacional reformada en 1994 había otorgado a la Ciudad de Buenos Aires e impidió la creación de una policía propia en la Capital, ya que la seguridad armada siguió por mucho tiempo a cargo del Ministerio del Interior. La limitación abarca además a la justicia, la administración y el código del puerto de Buenos Aires, la regulación del transporte y los servicios públicos, y el Registro de la Propiedad Inmueble.

## **XI.- MARCO NORMATIVO JURISDICCIONAL**

### **CONSTITUCIÓN NACIONAL**

**Artículo 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

---

20. Infobae, Qué dice la “Ley Cafiero”, 28/06/2007. Disponible en: <https://www.infobae.com/2007/06/28/324047-que-dice-la-ley-cafiero/n>



de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”.<sup>21</sup>

### **CONSTITUCIÓN CABA**

Artículos 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo referido al Poder Judicial, enuncia lo siguiente:

**Artículo 106:** “Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley que la reglamente. Ejerce esta competencia, sin perjuicio del juicio por jurados que la ley establezca”.

**Artículo 107:** “El Poder Judicial de la Ciudad lo integra el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público”.

**Artículo 108:** “En ningún caso el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo pueden ejercer funciones judiciales ni arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas. Cada uno de ellos es responsable en el ámbito de su competencia, de dotar al Poder Judicial de los recursos necesarios para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos en tiempo razonable y a un costo que no implique privación de justicia”.

**Artículo 109:** “Los miembros del Tribunal Superior de Justicia, los del Consejo de la Magistratura, los jueces, los integrantes del Ministerio Público y los funcionarios judiciales asumirán el cargo jurando desempeñar sus funciones de conformidad con lo que prescribe la Constitución Nacional, esta Constitución y las leyes nacionales y locales. El acto de juramento o compromiso se prestará ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, con excepción de los Miembros del Consejo de la Magistratura que lo harán ante el Presidente de la Legislatura”.

**Artículo 110:** “Los jueces y los integrantes del Ministerio Público conservan sus empleos mientras dure su buena conducta y reciben por sus servicios una retribución que no puede ser disminuida mientras permanezcan en sus funciones. Gozan de las mismas inmunidades que los legisladores. Pagan los impuestos que establezca la Legislatura y los aportes previsionales que correspondan”.

---

21. *Constitución de la Nación Argentina: Publicación del Bicentenario, op. cit.*

## CAPÍTULO SEGUNDO - TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

**Artículo 111:** "El Tribunal Superior de Justicia está compuesto por cinco magistrados designados por el Jefe de Gobierno con acuerdo de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, en sesión pública especialmente convocada al efecto. Sólo son removidos por juicio político. En ningún caso podrán ser todos del mismo sexo".

**Artículo 112:** "Para ser miembro del Tribunal Superior de Justicia se requiere ser argentino, tener treinta años de edad como mínimo, ser abogado con ocho años de graduado, tener especial versación jurídica, y haber nacido en la Ciudad o acreditar una residencia inmediata en esta no inferior a cinco años".

**Artículo 113:** "Es competencia del Tribunal Superior de Justicia conocer: 1. Originaria y exclusivamente en los conflictos entre los Poderes de la Ciudad y en las demandas que promueva la Auditoría General de la Ciudad de acuerdo a lo que autoriza esta Constitución. 2. Originaria y exclusivamente en las acciones declarativas contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, contrarias a la Constitución Nacional o a esta Constitución. La declaración de inconstitucionalidad hace perder vigencia a la norma salvo que se trate de una ley y la Legislatura la ratifique dentro de los tres meses de la sentencia declarativa por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. La ratificación de la Legislatura no altera sus efectos en el caso concreto ni impide el posterior control difuso de constitucionalidad ejercido por todos los jueces y por el Tribunal Superior. 3. Por vía de recursos de inconstitucionalidad, en todos los casos que versen sobre la interpretación o aplicación de normas contenidas en la Constitución Nacional o en esta Constitución. 4. En los casos de privación, denegación o retardo injustificado de justicia y en los recursos de queja por denegación de recurso. 5. En instancia ordinaria de apelación en las causas en que la Ciudad sea parte, cuando el monto reclamado sea superior al que establezca la ley. 6. Originariamente en materia electoral y de partidos políticos. Una ley podrá crear un tribunal electoral en cuyo caso el Tribunal Superior actuará por vía de apelación".

**Artículo 114:** "El Tribunal Superior de Justicia dicta su reglamento interno, nombra y remueve a sus empleados y proyecta y ejecuta su presupuesto".

## CAPÍTULO TERCERO - CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

**Artículo 115:** "El Consejo de la Magistratura se integra con nueve miembros elegidos de la siguiente forma: 1. Tres representantes elegidos por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. 2. Tres jueces del Poder Judicial de la Ciudad excluidos los del Tribunal Superior, elegidos por el voto directo de sus pares. En caso de que se presentare más de una lista de candidatos,

dos son de la lista de la mayoría y uno de la minoría. 3. Tres abogados o abogadas, elegidos por sus pares, dos en representación de la lista que obtuviere la mayor cantidad de votos y el restante de la lista que le siguiere en el número de votos, todos con domicilio electoral y matriculados en la Ciudad. Duran en sus funciones cuatro años y no pueden ser reelegidos sin un intervalo de por lo menos un período completo. Designan su presidente y tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades que los jueces. Son removidos por juicio político”.

**Artículo 116:** “Salvo las reservadas al Tribunal Superior, sus funciones son las siguientes: 1. Seleccionar mediante concurso público de antecedentes y oposición a los candidatos a la magistratura y al Ministerio Público que no tengan otra forma de designación prevista por esta Constitución. 2. Proponer a la Legislatura los candidatos a jueces y al Ministerio Público. 3. Dictar los reglamentos internos del Poder Judicial. 4. Ejercer facultades disciplinarias respecto de los magistrados. 5. Reglamentar el nombramiento, la remoción y el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados, previendo un sistema de concursos con intervención de los jueces, en todos los casos. 6. Proyectar el presupuesto y administrar los recursos que la ley le asigne al Poder Judicial. 7. Recibir las denuncias contra los jueces y los integrantes del Ministerio Público. 8. Decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, formulando la acusación correspondiente ante el Jurado de Enjuiciamiento”.

**Artículo 117:** “Una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Legislatura organiza el Consejo de la Magistratura y la integración de los jurados de los concursos. Estos se integran por sorteo en base a listas de expertos confeccionadas por el Tribunal Superior, la Legislatura, los jueces, el órgano que ejerce el control de la matrícula de abogados y las facultades de derecho con asiento en la Ciudad”.

#### **CAPÍTULO CUARTO - TRIBUNALES DE LA CIUDAD**

**Artículo 118:** “Los jueces y juezas son designados por el voto de la mayoría absoluta de la Legislatura, a propuesta del Consejo de la Magistratura. En caso de que la Legislatura rechace al candidato propuesto, el Consejo propone a otro aspirante. La Legislatura no puede rechazar más de un candidato por cada vacante a cubrir. Debe pronunciarse dentro de los sesenta días hábiles, excluido el receso legislativo. Si vencido dicho plazo no se hubiere pronunciado, se considera aprobada la propuesta”.

**Artículo 119:** “Los jueces y funcionarios judiciales no pueden ejercer profesión, empleo o comercio, con excepción de la docencia, ni ejecutar acto alguno que comprometa la imparcialidad de sus decisiones”.

**Artículo 120:** “La Comisión competente de la Legislatura celebra una audiencia pública con la participación de los propuestos para el

tratamiento de los pliegos remitidos por el Consejo. Las sesiones de la Legislatura en las que se preste el acuerdo para la designación de los magistrados son públicas”.

## **CAPÍTULO QUINTO - JURADO DE ENJUICIAMIENTO**

**Artículo 121:** “Los jueces son removidos por un Jurado de Enjuiciamiento integrado por nueve miembros de los cuales tres son legisladores, tres abogados y tres jueces, siendo uno de ellos miembro del Tribunal Superior y Presidente del Jurado. Son seleccionados por sorteo de una lista de veinticuatro miembros: 1. Seis jueces, elegidos por sus pares, mediante el sistema de representación proporcional. 2. Dos miembros del Tribunal Superior designados por el mismo. 3. Ocho abogados, elegidos por sus pares, con domicilio electoral y matrícula en la Ciudad, mediante el sistema de representación proporcional. 4. Ocho legisladores, elegidos por la Legislatura, con el voto de los dos tercios del total de sus miembros. Duran en sus cargos cuatro años, a excepción de los legisladores que permanecen hasta la finalización de sus mandatos”.

**Artículo 122:** “Las causas de remoción son: comisión de delitos dolosos, mal desempeño, negligencia grave, morosidad en el ejercicio de sus funciones, desconocimiento inexcusable del derecho e inhabilidad física o psíquica”.

**Artículo 123:** “El procedimiento garantiza debidamente el derecho de defensa del acusado y es instado por el Consejo de la Magistratura, que formula la acusación en el término de sesenta días contados a partir de la recepción de la denuncia. Sólo el jurado tiene facultades para suspender preventivamente al acusado en sus funciones, debiendo dictarse el fallo en el plazo de noventa días a partir de la acusación. Si no se cumpliere con los plazos previstos, se ordenará archivar el expediente sin que sea posible iniciar un nuevo procedimiento por las mismas causales. Si durante la sustanciación del procedimiento venciere el término del mandato de los miembros del jurado, estos continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta la conclusión definitiva del mismo. Los jueces sólo podrán ser removidos si la decisión contare con el voto de, al menos, cinco de los integrantes del jurado. El fallo será irrecurrible salvo los casos de manifiesta arbitrariedad y sólo tendrá por efecto destituir al magistrado, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere corresponderle”.

## **CAPÍTULO SEXTO - MINISTERIO PÚBLICO**

**Artículo 124:** “El Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial. Está a cargo de un o una Fiscal General, un Defensor o Defensora General y un Asesor o Asesora Ge-

neral de Incapaces, quienes ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia, y por los demás funcionarios que de ellos dependen”.

**Artículo 125:** “Son funciones del Ministerio Público: 1. Promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. 2. Velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social. 3. Dirigir la Policía Judicial”.

**Artículo 126:** “El Fiscal General, el Defensor General y el Asesor General de Incapaces son designados y removidos en la misma forma y con los mismos requisitos que los miembros del Tribunal Superior de Justicia. Duran en su función siete años, pudiendo ser reelegidos con intervalo de un período completo. Los restantes funcionarios del Ministerio Público que actúen ante otros tribunales son designados de la misma forma que los jueces, gozan de idénticas inmunidades, tienen iguales limitaciones y son removidos por el Jurado de Enjuiciamiento. En su caso, en la integración del Jurado de Enjuiciamiento del artículo 121, se reemplazan los dos jueces ajenos al Tribunal Superior por dos funcionarios del Ministerio Público, seleccionados de una lista de ocho, elegidos por sus pares mediante el sistema de representación proporcional”.<sup>22</sup>

## **XII.- POSICIONES FRENTE A LA TRANSFERENCIA DE LA JUSTICIA**

Dos posiciones opuestas han sido sostenidas ante la probabilidad de que se extreme el federalismo y se iguale la ciudad de Buenos Aires a sus “hermanas”: por un lado, la proclamada por agrupaciones de jueces nacionales contrarios a que se efectivice el traspaso y, por el otro lado, la de convencionales y gobiernos porteños para que se independice de la totalidad de la justicia nacional y se erija la justicia ordinaria en el ámbito local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sin lugar a dudas, no existen argumentos constitucionales terminales para impedir esa transferencia, porque, aun antes de la reforma constitucional de 1994, ya antiguas leyes, que datan de los años 1885/86 y 1891, organizaron la justicia de paz e incluso jueces de mercados de la ciudad, que aplicaron normas de los Códigos Civil y Comercial, y que no estaban designados del mismo modo que los jueces nacionales.

---

22. “La Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, 1996. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, N° 47, 01/10/1996. Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c) [fecha de consulta: 02/11/2017].

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, tras la reforma constitucional de 1994, refiere no sólo a su régimen de gobierno en lo político, sino también a sus facultades de jurisdicción. La Ley N° 24588 (1995) garantiza los intereses del Estado nacional en la Ciudad de Buenos Aires, y dispone conservar la actual jurisdicción y competencia del Poder Judicial de la Nación, aunque no impide que el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebren convenios para la transferencia de organismos, funciones y competencias.

Una alternativa intermedia entre aquellas dos posiciones extremas propuso desde 1994 que se fueran transfiriendo de modo gradual partes de los fueros que componen la justicia ordinaria de la Capital Federal, tomando en cuenta la relación directa con materias de interés de los vecinos de la ciudad. Tras la reforma de 1994, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, de haberse implementado de manera completa, hubiese generado un alivio en la sobrecarga de trabajo de muchos fueros nacionales.

La transferencia gradual de sectores de la justicia nacional, que propuso el presidente Mauricio Macri en el marco de la "Política de Estado: Justicia 2020",<sup>23</sup> herramienta de cumplimiento de las metas institucionales incluidas en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, a cumplirse en un plazo de siete años, se ha vuelto ahora urgente. En efecto, la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación,<sup>24</sup> frente a un conflicto de competencia en materia penal entre jueces federales y nacionales en CSJ, 20/09/2016 –"N.N. y otros s/ averiguación de delito - Damnificado: Nisman, Alberto y otros"– determinó la competencia de la justicia federal para entender en la investigación de la muerte del fiscal federal que tuviera a su cargo la causa AMIA. La doctrina seguida por ella "desde la tesis restrictiva consagrada en el *leading case* "Gauna" en el año 1997, hasta los últimos antecedentes "Corrales" y el fallo "Nisman" (2016)..." consagran la transitoriedad del régimen de la justicia nacional ordinaria y, a su vez, exhortan a los otros poderes del Estado a cumplir con el mandato constitucional y a realizar la transferencia".<sup>25</sup>

---

23. "Política de Estado: Justicia 2020", Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, 2016. Disponible en: <http://www.jus.gov.ar/media/3139950/JUSTICIA%20VEINTEVEINTE.pdf> [fecha de consulta: 07/04/2017].

24. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional, 2016: "El Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Documents/Convenio-de-transferencia-Progresiva-de-la-Justicia-Nacional\\_Ordinaria-Penal%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Documents/Convenio-de-transferencia-Progresiva-de-la-Justicia-Nacional_Ordinaria-Penal%20(2).pdf) [fecha de consulta: 07/04/2017].

25. Gattinoni, María, "La transferencia de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires en la reciente doctrina de la Corte Suprema", en re-

Es así que el Presidente de la Nación Ing. Mauricio Macri y el Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta suscribieron con fecha 5 de enero de 2016, "El Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", aunque consideran que resta aún lograr la consolidación absoluta de su régimen autónomo, lo que se torna necesario.

Al realizar un examen particularizado de las oportunidades actuales para concretar la tan anhelada autonomía de la justicia de la CABA,

... resulta especialmente favorable para poner en marcha el proceso de transferencia el hecho de que existe un alto grado de vacantes en los juzgados de primera instancia y de las cámaras, en todos los fueros. Si bien esta circunstancia podría ser cuestionada por aspirantes a cubrir esas vacantes, conforme con los procedimientos que se hayan seguido en el Consejo de la Magistratura, ello puede fácilmente superarse si en el convenio que se celebre entre las autoridades nacionales y de la ciudad se adoptan previsiones para que el Consejo similar de esta última otorgue prioridad a los trámites ya cumplidos en el orden nacional.<sup>26</sup>

Finalmente, el éxito del proceso gradual de transferencia depende de asegurar a los jueces nacionales transferidos que seguirán gozando de las mismas garantías constitucionales que actualmente los protegen y, eventualmente, remuneraciones algo más elevadas para incentivar el interés en el traslado y asegurar una mayor eficiencia en la administración de justicia, en interés de los vecinos de la ciudad. Aunque el artículo 11 de la Ley N° 24588<sup>27</sup> reza:

Los agentes públicos que presten servicios actualmente en el Estado Nacional y fueren transferidos a la ciudad de Buenos Aires, conservarán el nivel escalafonario remuneración, antigüedad, derechos previsionales que les corresponden en conformidad a la legislación vigente y encuadramiento sindical y de obra social que tuvieron al momento de la transferencia.

En opinión del Secretario de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires Jorge Enriquez,<sup>28</sup> "no sólo se respetarán sus actuales salarios,

---

vista *La Ley*, Buenos Aires, 18/01/2016. Disponible en: <http://archivo2016.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/ART%C3%8DCULO-MG-nota-a-fallo-Nisman-1.pdf> [fecha de consulta: 07/04/2017].

26. Télam, "La Legislatura porteña aprobó el traspaso de la Policía Federal a la Ciudad". Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201601/133433-la-legislatura-portena-aprobo-el-traspaso-de-la-policia-federal-a-la-ciudad.html>

27. Ley N° 24588, Ley que garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, 27/11/1995. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30444/texact.ht> [fecha de consulta: 17/06/2017].

28. Enriquez, Jorge, "Una justicia más ágil, eficiente y cercana a la gente", en Télam, 03/04/2017. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/>

estabilidad y beneficios laborales, sino que se verán ampliados por las mejores condiciones laborales que están garantizadas por ley y por convenios específicos entre la Ciudad y la Nación”.

### **XIII.- SITUACIÓN POLÍTICA DE LA CABA**

Desde 1996 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires está organizado mediante un régimen de autonomía en virtud de lo establecido por la Reforma de la Constitución argentina del año 1994 (art. 129). Este régimen de autonomía fue precisado en sus características por la Ley nacional N° 24588 y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996 que, de acuerdo a lo ordenado por la Constitución Nacional, estableció un régimen republicano, con los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), varios órganos de control y un régimen comunal.

El titular del Poder Ejecutivo lleva el título de Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- El Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires está representado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- El Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires está representado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Con anterioridad a 1996, la ciudad de Buenos Aires era un municipio gobernado por un funcionario con el título de “Intendente”, elegido por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado y un Concejo Deliberante elegido por voto popular, denominándose el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires como Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, o simplemente MCBA.

### **XIV.- EL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Desde octubre de 1996 la Ciudad de Buenos Aires cuenta con su propia Constitución, que organiza tres poderes locales independientes:<sup>29</sup>

- Poder Legislativo: Legislatura de la Ciudad. Tiene a su cargo la creación y sanción de las leyes locales.
- Poder Ejecutivo: Jefe de Gobierno. Tiene a su cargo la ejecución de las normas dictadas por la Legislatura y la administración de la Ciudad mediante el desarrollo de políticas públicas.

---

notas/201704/184545-una-justicia-mas-agil-eficiente-y-cercana-a-la-gente.html [fecha de consulta: 07/04/2017].

29. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires en Buenos Aires ciudad (sf). Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/subsecretaria-de-justicia/poder-judicial-de-la-ciudad-de-buenos-aires> [fecha de consulta: 01/11/2017].



- Poder Judicial: Juzgados, Cámaras y Ministerio Público. Tienen a su cargo la administración de justicia en la Ciudad.
- Sin embargo, en lo que hace a la organización judicial, en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires coexisten tres tipos de ordenamientos:
- Tribunales federales: Tienen competencia excepcional, en aquellos casos en los que existe un interés nacional en juego.
  - Tribunales nacionales: Tienen competencia en materias ordinarias –criminal, civil, comercial, laboral– que tienen lugar en el territorio de la Ciudad.
  - Tribunales de la Ciudad Autónoma: Tienen competencia limitada. Podrán intervenir en materia Contencioso Administrativa y Tributaria, Contravencional (Ley N° 1472), de Faltas (Ley N° 451), y en los Delitos que han sido transferidos a la órbita de la Ciudad.

## **XV.- LA AUTONOMÍA DE LA CABA**

Definido como un sistema de descentralización política, el federalismo supone la coexistencia armónica de un poder central (gobierno federal) y de gobiernos regionales (provincias), en cuyos territorios se han organizado los municipios. Bajo la Constitución de 1853 la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires era un municipio de naturaleza autárquica. No era una ciudad autónoma pero tenía ciertos privilegios porque no sólo contaba con representación en el Congreso como Capital Federal, sino que también participaba en el sistema de coparticipación federal al igual que las provincias.

Con la Constitución de 1994 y la entrada en vigencia de la Constitución de la CABA, la ciudad posee una contradictoria doble jurisdicción: la del gobierno federal y la del gobierno autónomo: los juristas y políticos debaten el tema de la autonomía porteña, al no quedar bien claro cuál es su estatus actual; se cuestionan si es un municipio o una provincia, conservando a su vez su antiguo estatus de capital de la República y se preguntan cuál es su ámbito de jurisdicción.

Más allá de los análisis doctrinarios posteriores sobre la naturaleza de la Ciudad Autónoma, para nosotros resulta indudable que<sup>30</sup>

- a) la Ciudad Autónoma tiene una autonomía especial, distinta de la municipal y de la provincial –pero mucho más cercana a esta–;
- b) que nuestra federación tiene ahora cuatro órdenes de gobierno: el federal, los provinciales, el de la Ciudad Autónoma y los municipales; y
- c) que este nuevo

30. Hernández, Antonio María, “La autonomía plena de la ciudad de Buenos Aires”, en “El fracaso del proyecto centralista”, en *Diario La Nación*, 8 de enero de 2003. Disponible en: <http://www.ile.//C:/Users/Usuario/Downloads/la%20autonoma%20plena%20de%20la%20ciudad%20de%20buenos%20aires.pdf> [fecha de consulta: 09/11/2017].

régimen de la Ciudad emerge directamente de la Constitución, al que se le aplica el principio de la supremacía del art. 31, lo cual prohíbe su desconocimiento por parte de los poderes constituidos.

La reforma de 1994 dotó a la Ciudad de Buenos Aires de idénticas facultades jurisdiccionales que las provincias, en tanto estas son inherentes al concepto jurídico de “autonomía”.

El constituyente de 1994 no efectuó delimitación precisa de competencias entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, sino que delegó tal delimitación a los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y a la Convención Estatuyente de la ciudad.

Según Bidart Campos, “... la autonomía de la ciudad no se iguala con la de las provincias; es más amplia en comparación de los municipios; también juzga que es suficientemente sólida la opinión que califica a la ciudad como municipio `federado`”.<sup>31</sup>

La CSJN ha concluido que

... el concepto constitucional de autonomía implica por lo menos el poder efectivo de organizar el gobierno local en las condiciones de la Constitución de la República, dándose las instituciones adecuadas al efecto, rigiéndose por las formas exclusivas de elegir sus autoridades públicas, independientes del Gobierno Federal, de regular el desempeño de sus funciones, en la capacidad, finalmente, de desarrollar dentro de su territorio el imperio jurisdiccional por leyes y otros estatutos con relación a todo otro asunto no comprendido entre los que la Constitución ha acordado al Gobierno nacional.<sup>32</sup>

## **XVI.- NECESIDAD DEL TRASPASO**

Muchas situaciones conflictivas diarias demuestran la necesidad del traspaso de la justicia nacional ordinaria a la órbita porteña. Citamos seguidamente algunos ejemplos.

Hacia fines de la década del noventa se produjo un conflicto por la jurisdicción sobre el agua y la costa del Río de la Plata entre el Gobierno nacional –que estaba a cargo del Dr. Carlos Menem– y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –a cargo del Dr. Fernando De la Rúa–. La causa de la discusión fue por la instalación de un casino en un barco anclado en un dique del barrio de Puerto Madero.

Desde la reforma de 1994 se han dado arduas discusiones en el ámbito jurídico acerca del estatus constitucional de los jueces nacionales con asiento en la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente, están a cargo del Poder Judicial nacional cientos de jueces y camaristas que

---

31. Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, Buenos Aires, Editorial Ediar, 2005.

32. Fallo CSJN, “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial, 29/03/1997”, del 07/05/1997.

prestan servicios en la Ciudad de Buenos Aires, en materias reguladas por el derecho común. A partir de la autonomía constitucionalmente otorgada, esto importa una grave lesión al federalismo argentino, toda vez que la Nación tiene una injerencia decisiva en asuntos locales.<sup>33</sup> No existe fundamento jurídico alguno para que en la Ciudad de Buenos Aires subsistan los llamados tribunales nacionales que concen en materia de derecho común, por cuanto, como principio, estos temas exceden la jurisdicción de los tribunales federales. ¿Cómo se justifica que la quiebra de una sociedad comercial en Córdoba sea resuelta por la justicia provincial, pero que en la Ciudad de Buenos Aires deba hacerlo la justicia nacional?

En el año 2005 se produjeron graves conflictos mientras se votaba en la Legislatura de la Ciudad las modificaciones al Código de Contravenciones. Un grupo de vendedores ambulantes, travestis, organizaciones de izquierda y de derechos humanos protestaron contra dichas modificaciones. Causaron graves daños en el edificio legislativo, con impotencia del Jefe de Gobierno porteño Aníbal Ibarra y del Ministerio de Interior de la Ciudad, pues la seguridad en ese momento dependía del Ministerio del Interior de la Nación, quien tenía a su cargo la Policía Federal, y en última instancia del Gobierno nacional, restando a la CABA la autonomía constitucionalmente reglada y perjudicando al propio vecino, al cual los funcionarios tienen la obligación de garantizarle el cumplimiento de las leyes y enfocarse en sus derechos, pues ellos son los verdaderos destinatarios de la Justicia.

En el año 2008, en los comienzos del Primer Gobierno de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, en medio del conflicto entre el Gobierno nacional y el sector agropecuario por los impuestos a las exportaciones, militantes a favor del oficialismo nacional instalaron varias carpas en la plaza del Congreso. El Jefe de Gobierno Mauricio Macri intentó desalojarlas, pero el accionar de la policía de seguridad no dependía en ese momento del Poder Ejecutivo local. El servicio de seguridad pública local estaba a cargo del Gobierno nacional. No es lógico que los hechos que se desenvuelvan bajo el mando de las autoridades de la Ciudad deban ser resueltos con decisiones de las autoridades nacionales.

Estos y otros hechos han provocado discusiones reiteradas y choques entre la gestión Kirchner en la Nación y la gestión Macri en la Ciudad, respecto de la seguridad del distrito de esta última.<sup>34</sup> El traspaso de la Policía Federal, modificación de la Ley Cafiero y la ratificación

---

33. Basterra, Marcela I., "El traspaso y la postergada autonomía de la ciudad", *Revista Pensar Jusbairens*, Buenos Aires, 31/07/2017. Disponible en: <http://pensar.jusbairens.gob.ar/ver/nota/151>

34. Basterra, Marcela I., "El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *Revista Pensar en Derecho*, Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar->

del convenio firmado por el presidente de la Nación, Mauricio Macri y el Jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta de parte de la Legislatura porteña el 5 de enero de 2016,<sup>35</sup> permiten que la Ciudad asuma todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas en el ámbito local, mientras que el gobierno nacional conserva las estructuras y el personal para ejercer funciones de seguridad federal en el ámbito de la ciudad autónoma.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en autos “C.A.C c/ GCBA y otros s/ Cobro de pesos”, el Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 5 de la Ciudad de Buenos Aires, tras analizar el precedente “Corrales” (2015), remitió una causa por cobro de pesos contra la Ciudad y la Universidad de Buenos Aires a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que entienda en instancia originaria.<sup>36</sup>

## **XVII.- QUÉ BENEFICIOS OTORGA EL TRASPASO**

Cuando hablamos del traspaso o la transferencia de la justicia nacional a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos referimos a que los conflictos diarios que se susciten en esta ciudad pasen a ser resueltos por su propio Poder Judicial, por sus jueces, sus defensores, sus fiscales y sus asesores tutelares. Esto es así en todas las provincias del país. Ciertos conflictos de incumbencia de la CABA recaen actualmente en jueces nacionales sobrecargados en su tarea. Incluso algunos juzgados están vacantes y deben ser subrogados. Y son justamente los habitantes de la ciudad que quieren y exigen hoy más que nunca una justicia ágil y transparente.

En lo concreto y cotidiano, la transferencia implica una mejora en la calidad del servicio de justicia que se prestará a los porteños. En la Ciudad, el diseño judicial en materia penal es más avanzado, ágil y eficaz, lo que permite una mayor celeridad en el proceso. El promedio de duración de las causas no supera los 135 días, en tanto en los tribunales nacionales ese plazo se extiende a tres y a cuatro años.

---

en-derecho/revistas/8/el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-a-20-anos-de-la-constitucion-de-la-ciudad.pdf

35. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional, “El Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, 2016. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Documents/Convenio-de-transferencia-Progresiva-de-la-Justicia-Nacional\\_Ordinaria-Penal%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Documents/Convenio-de-transferencia-Progresiva-de-la-Justicia-Nacional_Ordinaria-Penal%20(2).pdf) [fecha de consulta: 07/04/2017].

36. “C. A. C. c/ GCBA y otros s/ Cobro de pesos”, Expte. C55644-2014/0 Ciudad de Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://public.diariojudicial.com/documentos/000/068/140/000068140.pdf>

El expresidente del Consejo de la Magistratura de la CABA, Enzo Pagani, sostuvo que

... Sin lugar a dudas el traspaso es necesario. En primer lugar, hay normas constitucionales que así lo imponen, como la Constitución Nacional. Además, es un paso natural para consolidar el proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires que no perjudica a ninguno de los actores, ni va en detrimento de las otras provincias del país [...] es necesario el traspaso para que los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tengan una justicia a la que puedan controlar a través de las instituciones del lugar en donde viven, para exigir los más altos estándares de eficiencia y obtener resoluciones judiciales de una manera rápida, moderna y justa.<sup>37</sup>

### **XVIII.- EL DEBATE INCONCLUSO**

El avance respecto a la autonomía completa de la CABA está jalonado de escollos y dificultades, pero va marcando hitos importantes que la acercan a la ansiada meta de la autonomía: juegan los mandatos constitucionales nacionales y provinciales, las leyes reglamentarias nacionales y provinciales, los convenios interjurisdiccionales, la doctrina y la jurisprudencia.

En el caso "Rivademar"<sup>38</sup> se pone en evidencia que la doctrina que se ha mantenido casi invariablemente en la jurisprudencia de la Corte es, como bien señala la Procuradora Fiscal en su dictamen:

Ella de ningún modo podría ser afirmada con carácter uniforme para todo el territorio de la Nación, ya que a partir de 1957 diversas constituciones provinciales han consagrado el criterio de la autonomía de los municipios, que puede ser plena, cuando se los faculta a dictar sus propias cartas orgánicas, o semiplena, cuando no alcanza a esa atribución.

En ese caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación concluyó que una ley provincial no puede privar al municipio de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra la facultad de designar y remover personal; los municipios son órganos de gobierno, con límites territoriales y funcionales y no meras delegaciones administrativas que desnaturalizarían su razón de ser, poniendo en riesgo su existencia; son varios los caracteres de los municipios que no están presentes en las entidades autárquicas,

---

37. Pagani, Enzo, "El traspaso de la justicia a la ciudad de Buenos Aires", *Infobae*, 2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2017/01/20/el-traspaso-de-la-justicia-a-la-ciudad-de-buenos-aires/> [fecha de consulta: 01/11/2017].

38. CSJN, Fallo "Rivademar c/ Municipalidad de Rosario", SAIJ, 21/03/1989. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rivademar-angela-digna-balbina-martinez-galvan-municipalidad-rosario-recurso-contencioso-administrativo-plena-juris-diccion-fa89000085-1989-03-21/123456789-580-0009-8ots-eupmocsollaf> [fecha de consulta: 01/11/2017].

entre ellos su origen constitucional, su base sociológica (población), la posibilidad de legislar localmente comprendiendo en sus resoluciones a todos los habitantes de su circunscripción territorial; el carácter de persona de derecho público (art. 33 del C.C.);<sup>39</sup> la posibilidad de que los municipios puedan crear entidades autárquicas, lo que obliga a reconocerlos como autónomos; y la elección popular de sus autoridades.

El Congreso nacional admite la competencia penal de los magistrados de la CABA<sup>40</sup> en Ley de Fueros, Ley N° 25320, al prescribir que

... cuando, por parte de juez nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se abra una causa penal en la que se impute la comisión de un delito a un legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político, el Tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión.

A pesar del claro estatus autónomo que los constituyentes de 1994 le otorgaron a la CABA en el texto constitucional, la Ley N° 24588 (conocida popularmente como Ley Cafiero o de garantías del Estado nacional), de 1995, restringió significativamente esa autonomía. Entre las disposiciones restrictivas, el artículo 8 dispuso que<sup>41</sup>

[L]a justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación [y que] la ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales.

En la causa "Corrales", la CSJN exhortó a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional. La Corte Suprema de Justicia resolvió una contienda de competencia planteada entre la justicia federal y nacional para resolver un hábeas corpus colectivo y determinó, sin emitir juicio sobre la procedencia de la acción,

---

39. Municipalidad de Rosario, 1989, Resumen de Fallos. Disponible en: [https://www.google.com.ar/search?source=hp&ei=YBMWWt\\_SlcaWwgTL3Jn\\_gAQ&q=dumais+lucia+una+mirada+financiera+del+traspaso+de+la+justicia+nacional+a+la+caba&gs\\_l=psy-ab.12](https://www.google.com.ar/search?source=hp&ei=YBMWWt_SlcaWwgTL3Jn_gAQ&q=dumais+lucia+una+mirada+financiera+del+traspaso+de+la+justicia+nacional+a+la+caba&gs_l=psy-ab.12) [fecha de consulta: 07/07/2017 de "Rivademar c/ Municipalidad de Rosario"].

40. Basterra, Marcela I., "El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *Revista Pensar en Derecho*, Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-a-20-anos-de-la-constitucion-de-la-ciudad.pdf>

41. Municipalidad de Rosario, 1989, Resumen de Fallos. Disponible en: [https://www.google.com.ar/search?source=hp&ei=YBMWWt\\_SlcaWwgTL3Jn\\_gAQ&q=dumais+lucia+una+mirada+financiera+del+traspaso+de+la+justicia+nacional+a+la+caba&gs\\_l=psy-ab.12](https://www.google.com.ar/search?source=hp&ei=YBMWWt_SlcaWwgTL3Jn_gAQ&q=dumais+lucia+una+mirada+financiera+del+traspaso+de+la+justicia+nacional+a+la+caba&gs_l=psy-ab.12) [fecha de consulta: 07/07/2017 de "Rivademar c/ Municipalidad de Rosario"].

que debía tramitarse en el fuero federal, ya que las personas involucradas se encuentran detenidas en cárceles federales.<sup>42</sup>

Buenos Aires, sea o no una provincia, es un nuevo sujeto federal que, aunque no lo llamemos provincia, tiene casi todos los atributos para serlo. Interpretar, como sostiene el doctor Barra,<sup>43</sup> que es un municipio más, si bien regulado en la propia Constitución Nacional, es pasar por alto varios artículos de la Ley Fundamental. Por ejemplo, el artículo 129, que le otorga un “régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción”. Respecto de estas últimas, el constituyente de 1994 no estableció reserva, condición ni salvedad, por lo que debe reconocerse que es plena (con excepción, claro está, de las materias federales).

La transferencia de la “justicia nacional” no es un simple acuerdo entre el gobierno nacional y el de la Ciudad, valiéndose de un contexto de circunstancial afinidad política; el traspaso y los convenios que lo corporizan son el resultado del artículo 129 de la Constitución Nacional, que otorga facultades propias a la Ciudad de Buenos Aires. También, la Constitución de la Ciudad faculta al gobierno local a convenir con el gobierno federal la transferencia de los jueces nacionales (Cláusula Transitoria Decimotercera). Esta interpretación surge no sólo de ciertos artículos de los Textos Rectores, sino del plexo constitucional completo.

Por lo demás, la Constitución solo prevé dos órdenes judiciales: el local o provincial, que es la regla, y el federal, que es la excepción. La denominada “justicia nacional” no está contemplada en la Constitución: es una creación legislativa derivada de la capitalización de la Ciudad de Buenos Aires (dispuesta, también, por ley). Se trata de la misma justicia ordinaria que rige en todas las provincias, pero ubicada en el ámbito de la Nación desde que la ciudad dejó de pertenecer a la provincia de Buenos Aires. De hecho, se llamó hasta mediados del siglo XX “justicia de la Capital Federal” y no “nacional”.

En el marco de un conflicto de competencia entre la justicia del Trabajo y la Contencioso Administrativo Federal por un reclamo de exempleados del AFSCA, la Corte Suprema dio un mensaje en favor del traspaso, al reiterar lo mismo que en el fallo “Corrales”: “el carácter de nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es

---

42. Centro de Información Judicial (CIJ), Agencia de noticias del Poder Judicial, “En el marco de un conflicto de competencia, los jueces Lorenzetti y Maqueda exhortaron a que se traspase la Justicia Nacional a la Ciudad de Buenos Aires”, 09/12/2015. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-19308-En-el-marco-de-un-conflicto-de-competencia-los-jueces-Lorenzetti-y-Maqueda-exhortaron-a-que-se-traspase-la-Justicia-Nacional-a-la-Ciudad-de-Buenos-Aires.html> [fecha de consulta: 01/11/2017].

43. Barra, Rodolfo Carlos. Nacido en Buenos Aires el 19 de diciembre de 1947, es abogado y político argentino, que ejerció como ministro de la Corte Suprema de Justicia de su país entre 1989 y 1993, y como Ministro de Justicia entre 1993 y 1996.

meramente transitorio”: no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales para dirimir cuestiones de competencia ya que no puede soslayarse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio”, aseguraron los supremos.<sup>44</sup>

Desde que la Ciudad de Buenos Aires pasó a ser autónoma por ley, hubo diversos intentos de cimentar esa autonomía. Entre otros:

- El jefe de Gobierno Enrique Olivera había tratado de conseguir que el gobierno federal le ceda la autonomía en materia de seguridad.
- En agosto de 2007 se sancionó con amplio apoyo (unanimidad en el Senado y sólo 12 votos en contra en Diputados), una reforma de la Ley Cafiero para permitir que la Ciudad de Buenos Aires asumiera la policía de seguridad “en todas las materias no federales”.<sup>45</sup> La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya había sancionado el 28 de octubre de 2008 la Ley local N° 2894 de Seguridad Pública, por la cual estableció las bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema de seguridad pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, creando la Policía Metropolitana como una institución civil armada, jerarquizada profesionalmente, depositaria de la fuerza pública del Estado en el ámbito de los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires, a excepción de los lugares sujetos a jurisdicción federal. Las funciones de la Policía Metropolitana están establecidas en el artículo 33 de la Ley N° 2894.

La Ley N° 26702 fue sancionada por el Congreso Nacional en 2011. Esta ley transfiere competencias penales de la Justicia Ordinaria Nacional a la Ciudad de Buenos Aires.

La primera transferencia fue instrumentada mediante el Convenio celebrado el 7 de diciembre del año 2000 y aprobada por la Ley N° 597 de la Ciudad y la Ley nacional N° 25752. La segunda fue en junio de 2004, aprobada por la Ley local N° 2257 y la Ley nacional N° 26357.

La aceptación de la Ley N° 26702 por parte de la Legislatura de la Ciudad importa la transferencia a la justicia local de las competencias para investigar y juzgar delitos como lesiones, duelo, abuso de armas, violación de domicilio, incendio y otros estragos, tenencia, portación y provisión de armas de guerra de uso civil condicional, impedimento u

---

44. “Guiño’ de la Corte al traspaso”, *Diario Judicial*, 24/02/2017. Disponible en: <http://www.diariojudicial.com/nota/77520> [fecha de consulta: 27/11/2017].

45. “Ya es ley la posibilidad de que la Ciudad tenga su propia Policía”, *Clarín*, 23/08/2007. Disponible en: [https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/ley-posibilidad-ciudad-propia-policia\\_0\\_SkJG9yg1Cte.html](https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/ley-posibilidad-ciudad-propia-policia_0_SkJG9yg1Cte.html) [fecha de consulta: 06/10/2017].



obstrucción de contacto, penalización de actos discriminatorios y delitos y contravenciones en el deporte y en espectáculos deportivos.<sup>46</sup>

Asimismo, se traspasan los delitos contra la Administración Pública, que tengan lugar exclusivamente en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cometidos por sus funcionarios públicos o contra ellos, atentando contra el funcionamiento de sus poderes públicos. En este esquema ingresan delitos como la malversación de caudales públicos y enriquecimiento ilícito.<sup>47</sup>

La ley también contempla los delitos contra la fe pública y aquellos vinculados a la materia de competencia pública local. En esta línea, la Justicia porteña resolverá causas de falsificación de sellos, timbres, marcas y documentos. También incluye delitos de los funcionarios públicos contra la libertad individual (siempre que fuera cometido por un miembro de los poderes públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), delitos contra la libertad de trabajo y asociación, estafa procesal, defraudación, delitos contra la seguridad del tránsito, desarmado de autos sin autorización, profilaxis y estupefacientes.<sup>48</sup>

- El 18 de enero de 2016<sup>49</sup> la Legislatura porteña aprobó el traspaso de la policía federal a la Ciudad y convirtió en ley el traspaso de la fuerza federal a la órbita de la Ciudad. La ley prevé una transferencia “gradual y progresiva” que consta de dos etapas, “una de transición y otra de consolidación”, a partir de la cual la Ciudad recibirá “la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes de las superintendencias de seguridad metropolitana”, dependencia que abarca las 54 comisarías de la actual policía federal. En cambio, las superintendencias de bomberos, de policía científica, de investigaciones federales, de tecnologías de la información y comunicaciones, y de aviación, transferirán parcialmente las funciones. Lo propio cabe observar respecto de la actividad del Ministerio Público Fiscal, ya que amplios sectores de este también deberán ser transferidos: “la Ciudad asume todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas en el ámbito local, mientras que el gobierno nacional conservará las estructuras y el personal para ejercer funciones de seguridad federal en el ámbito de la ciudad autónoma”.

---

46. Consejo de la Magistratura, “Avanza el traspaso de la Justicia Nacional a la Ciudad”, Buenos Aires, 07/12/2017. Disponible en: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/avanza-el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad> [fecha de consulta: 07/12/2017].

47. *Ibidem*.

48. *Ibidem*.

49. Télam, “La Legislatura porteña aprobó el traspaso de la Policía Federal a la Ciudad”. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201601/133433-la-legislatura-portena-aprobo-el-traspaso-de-la-policia-federal-a-la-ciudad>

Se trata de un reclamo que desde hace tiempo realizaba el Poder Ejecutivo porteño, antes a cargo del ahora presidente de la Nación, Mauricio Macri, y ahora encabezado por Horacio Rodríguez Larreta. Al mismo tiempo, se espera que este acuerdo funcione para dar un impulso definitivo al tratamiento del traspaso de la justicia nacional ordinaria con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la jurisdicción porteña, que se encuentra demorado en el Senado. El traspaso, por otro lado, es resistido por una parte de los magistrados nacionales, y los trabajadores judiciales y sus respectivos gremios. El convenio que rubricaron la coordinadora del Programa de Transferencias de la justicia nacional a la Ciudad, María Gattioni, y el subsecretario de justicia porteño, Jorge Enríquez, también pauta que en el 2018 se dará un mayor porcentaje de coparticipación federal para poder costear esos gastos.

- El 19 de enero de 2017<sup>50</sup> el presidente de la Nación, Mauricio Macri, y el Jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, firmaron los convenios que avanzan en la transferencia de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se firmaron los siguientes convenios específicos, los cuales fueron aprobados ya por la Legislatura porteña mediante las Leyes N° 25752, 26357 y 26702.
- Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional Penal, el cual tiene por objeto la transferencia de órganos vacantes y de la competencia penal no federal relativa a ciertos delitos y a los nuevos que se establezcan en lo sucesivo en toda ley de la Nación, conforme lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 26702.
- Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, el cual tiene por objeto la transferencia de la competencia ordinaria en los conflictos de las relaciones de consumo y de la justicia nacional en las Relaciones de Consumo, creada por la Ley N° 26993, sujeta a la organización y denominación que la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establezca.

En cuanto al traspaso final de la justicia, luego del fallecimiento del expresidente del Consejo de la Magistratura porteña, Enzo Pagani, se entró en un impasse, pero en los últimos días comenzaron a realizarse sondeos por parte de las autoridades de “Cambiamos” para conseguir la aprobación del Congreso, posiblemente en 2018. Es decir que está en la decisión del Congreso de la Nación hacer efectiva la transferencia

---

50. “Se firmaron los convenios de transferencia de parte de la justicia nacional ordinaria a la CABA”, Justicia 2020, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, 09/02/2017. Disponible en: <https://www.justicia2020.gob.ar/se-firmaron-lo-convenios-transferencia-parte-la-justicia-nacional-ordinaria-la-caba> [fecha de consulta: 07/11/2017].

de la justicia ordinaria del ámbito nacional al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, y de asegurar la base presupuestaria para ese propósito, de modo que los trabajadores judiciales no se vean afectados y se evite cualquier daño innecesario en los habitantes de la CABA.

## **XIX.- CONCLUSIONES**

Del análisis de los problemas de nuestro federalismo, cuyo ciclo histórico federal requiere de la verdadera y plena autonomía de la CABA para su cierre definitivo, traducido en una convivencia más pacífica y tolerante, surge una falta de respeto a la Ley Fundamental, puesto que el artículo 129, uno de los avances más ostensibles de la reforma constitucional de 1994, ha sido incumplido hasta el momento.

El Congreso de la Nación sancionó las Leyes N° 24588 y 24620, que violaron la letra y espíritu de la citada norma suprema, restringiendo la autonomía de la ciudad, al impedir el accionar de una policía y administración de justicia plenas, es decir, se incumplió el proyecto federal de la Constitución y se consolidó el proyecto unitarizante, que, como lo dice nuestra historia, ha fracasado, a juzgar por sus resultados disvaliosos.

Lo que tenemos que corregir es el centralismo asfixiante, en lugar de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional pero incumplido, como otros tantos aspectos que ameritan la esclavitud a la norma. En consecuencia, el cambio debe apuntar a una elevación de la cultura política y jurídica que respete y asegure la fuerza normativa de la Ley Suprema y de su proyecto federal, elimine discrecionalismos, supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y propicie un pronunciamiento legislativo acorde a las circunstancias. Todo orientado a posibilitar un desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal sanador y saneador.

La transferencia progresiva y ordenada de la justicia nacional a la Ciudad de Buenos Aires constituye una emergencia constitucional que redundará en un mejor servicio judicial, y los jueces y funcionarios que sean transferidos puedan gozar de iguales o mejores derechos en sus empleos (estabilidad, remuneraciones, obra social, jubilación, etc.). Para ello, se proveerá del presupuesto necesario, con el fin de evitar perjuicios a los agentes judiciales afectados.

## **XX.- BIBLIOGRAFÍA**

CCC 7614/2015/CNC1-CA1 "Causa Corrales". (2015).

ALTERINI, Juan Martín y PRESTI, Daniel Agustín, en BASTERRA, Marcela I., "El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad", en *Revista Pensar en Derecho*, 2016. Disponible en: <http://www.>

derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-a-20-anos-de-la-constitucion-de-la-ciudad.pdf

BASTERRA, Marcela I., "El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en *Revista Pensar en Derecho*, Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/8/el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-a-20-anos-de-la-constitucion-de-la-ciudad.pdf>

\_\_\_\_\_, "El traspaso y la postergada autonomía de la ciudad", *Revista Pensar Jusbairens*, Buenos Aires, 31/07/2017. Disponible en: <http://pensar.jusbairens.gob.ar/ver/nota/151>

BIANCHI, Alberto B., "Análisis de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires" (s.f.). Disponible en: <http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/AnalisisAutonomiaCiudadBuenosAires.pdf>

BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*, Buenos Aires, Editorial Ediar, 2005.

BUNOS AIRES CIUDAD, "Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Información sobre la organización de la justicia de la Ciudad y de cómo realizar denuncias" (s.f.). Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/subsecretaria-de-justicia/poder-judicial-de-la-ciudad-de-buenos-aires>

\_\_\_\_\_, "Se firmó el traspaso de la Justicia Nacional a la Ciudad de Buenos Aires", 19/01/2017. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/se-firmo-el-traspaso-de-la-justicia-nacional-la-ciudad-de-buenos-aires>

CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL (CIJ), "En el marco de un conflicto de competencia, los jueces Lorenzetti y Maqueda exhortaron a que se traspase la Justicia Nacional a la Ciudad de Buenos Aires", 09/12/2015. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-19308-En-el-marco-de-un-conflicto-de-competencia--los-jueces-Lorenzetti-y-Maqueda-exhortaron-a-que-se-traspase-la-Justicia-Nacional-a-la-Ciudad-de-Buenos-Aires.html>

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, "Avanza el traspaso de la Justicia Nacional a la Ciudad", Buenos Aires, 31/07/2017. Disponible en: <https://consejo.jusbairens.gob.ar/avanza-el-traspaso-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad>

Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma De Buenos Aires, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Boletín Oficial

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 47, 01/10/1996. Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c)

CORTABARRÍA, Jorge Juan, “El Régimen Municipal Bonaerense de 1891 a 1955”, *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, Año II, N° 3, Buenos Aires, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2008.

CSJN / Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, *Constitución de la Nación Argentina: Publicación del Bicentenario*, 2010. Disponible en: <https://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>

CSJN, Fallo “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”, Saij, 21/03/1989. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-rivademar-angela-digna-balbina-martinez-galvan-municipalidad-rosario-recurso-contencioso-administrativo-plena-jurisdiccio-fa89000085-1989-03-21/123456789-580-0009-8>

CSJN, Fallo “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial, 29/03/1997”, del 07/05/1997.

DIARIO JUDICIAL, “‘Guiño’ de la Corte al traspaso”, 24/02/2017. Disponible en: <http://www.diariojudicial.com/nota/77520>

DUMAIS, Lucía, “Una mirada financiera del traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad de Buenos Aires”, (s.f.). Disponible en: [https://www.google.com.ar/search?source=hp&ei=YBMWWt\\_SlcaVWwgTL3JngAQ&q=dumais+lucia+una+mirada+financiera+del+traspaso+de+la+justicia+nacional+a+la+caba&oq=dumais+lucia+una+mirada+financiera+del+traspaso+de+la+justicia+nacional+a+la+caba&gs\\_l=psy-ab.12...](https://www.google.com.ar/search?source=hp&ei=YBMWWt_SlcaVWwgTL3JngAQ&q=dumais+lucia+una+mirada+financiera+del+traspaso+de+la+justicia+nacional+a+la+caba&oq=dumais+lucia+una+mirada+financiera+del+traspaso+de+la+justicia+nacional+a+la+caba&gs_l=psy-ab.12...)

ENRIQUEZ, Jorge, “Una justicia más ágil, eficiente y cercana a la gente”, en *Télam*, 03/04/2017. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201704/184545-una-justicia-mas-agil-eficiente-y-cercana-a-la-gente.html>

GATTINONI, María, “La transferencia de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires en la reciente doctrina de la Corte Suprema”, Buenos Aires, en *Revista La Ley*, 2016. Disponible en: <http://archivo2016.justicia2020.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/ART%C3%8DCULO-MG-nota-a-fallo-Nisman-1.pdf>

HERNÁNDEZ, Antonio María, “La autonomía plena de la ciudad de Buenos Aires”, en *Diario La Nación*, 08/01/2003. Disponible en:

<http://www.ile:///C:/Users/Usuario/Downloads/la%20autonoma%20plena%20de%20la%20ciudad%20de%20buenos%20aires.pdf>

INDEC, "Población total y variación intercensal absoluta y relativa por comuna. Años 2001-2010", 2010. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar>

INFOBAE, "Qué dice la 'Ley Cafiero'". Disponible en: <https://www.infobae.com/2007/06/28/324047-que-dice-la-ley-cafiero/>

LA NACIÓN, "La transferencia de la justicia nacional a la ciudad", Editorial, 09/01/2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1974124-la-transferencia-de-la-justicia-nacional-a-la-ciudad>.

LUNA, Félix, *Breve historia de los argentinos*, Buenos Aires, Planeta, 1993.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS - PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, "Se firmaron los convenios de transferencia de parte de la Justicia Nacional Ordinaria a la CABA", Justicia 2020, 09/02/2017. Disponible en: <https://www.justicia2020.gob.ar/se-firmaron-lo-convenios-transferencia-parte-la-justicia-nacional-ordinaria-la-caba/>

\_\_\_\_\_, Ley N° 25320. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64286/norma.htm>

\_\_\_\_\_, *Constitución de la Nación Argentina*. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

PAGANI, Enzo, "El traspaso de la Justicia a la Ciudad de Buenos Aires", en *Infobae*, 20/01/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2017/01/20/el-traspaso-de-la-justicia-a-la-ciudad-de-buenos-aires/>

RINERO, Nair Diana, "La Capital Federal y la Ciudad Autónoma", en el blog *La cuestión Capital Federal desde 1810 hasta la actualidad*, 2009. Disponible en: <http://trasladodelacapital.blogspot.com.ar/2009/06/la-capital-federal-y-la-ciudad-autonoma.html>.

ROLDÁN, Gustavo, *Sapo en Buenos Aires*, Santillana, 3ª ed., 2015.

ROMERO, C. E., *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Víctor P. de Zavallía editor, 1975.

ROSAS, José María, *Historia Argentina*, Buenos Aires, Oriente S.A., 2ª edición, T. VIII, 1977.

VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1983.

Karina Beatriz Nazer

Orden de competencia laboral



Mención honorífica





# Orden de competencia laboral\*

Karina Beatriz Nazer\*\*

## I.- INTRODUCCIÓN

El sistema organizacional que adopta un Estado determina cómo llega la justicia al ciudadano según el modelo legal que adopta, que es piedra angular de su orden interno. Por ende, dentro de nuestra sociedad, el actual sistema judicial es fruto de una evolución que se presenta, vivencia y fluctúa por y en la colectividad misma.

En dicho contexto, resulta importante revalorizar la conciencia de que la gestión en la administración de competencias judiciales requiere una visión de la estructura legal desde su primordial función: la de dar al justiciable una salida justa de mayor calidad a sus pretensiones.

En este entendimiento es que se observa que, al ser los tribunales de justicia el escenario donde discurren los procesos, los legisladores de rito diseñaron reglas que permiten asignar la competencia judicial para producir el afincamiento de los juicios en diversos ámbitos.

Sin embargo, ocurren en el fuero del trabajo ciertos supuestos que evidencian que el orden de competencia perfilado provoca la absorción de asuntos en mayor medida por ciertas regiones geográficas. Me refiero a aquellas situaciones que se suscitan fruto de la divergencia territorial de competencia entre jueces sin superior común, motivo por el cual se acude al intérprete máximo –la Corte Suprema de Justicia de la Nación–, que superiormente adjudica la competencia siguiendo pautas nacionales que toman como punto de conexión el territorio nacional, excluyendo a las provincias.

Ello produce consecuencias negativas, que conspiran contra la función del sistema judicial, en tanto se ve sobrecargado, y contra los sujetos procesales, a quienes sitúa en una posición desmejorada para la efectiva defensa de sus derechos. Ambas derivaciones resultan susceptibles de evitación a partir de un nuevo orden de competencias que contribuya a realizar la finalidad misma de la justicia.

Como adelanté, en este trabajo se ahondará en el supuesto que acaece puntualmente en el fuero del trabajo nacional, respecto del cual la Corte Suprema concede competencias a partir de un plexo de

---

\* Trabajo acreedor de mención honorífica en el concurso “Premio Formación Judicial 2015-2017”.

\*\* El seudónimo utilizado fue “Cala”.

normas desplazando las jurisdicciones provinciales originarias. Para una mejor comprensión de la temática, partiré de una conceptualización doctrinal y legal necesaria. Acto seguido, se hará un examen de consecuencias desde la casuística para desembocar en un enfoque especial y, finalmente, concluir con una propuesta.

## II.- BASES CONCEPTUALES

El Estado tiene entre sus funciones primordiales la jurisdiccional, esto es, el deber de administrar justicia, según lo describen los especialistas:

Es función propia del Estado moderno administrar justicia para que los ciudadanos puedan reclamar ante ella la aplicación de la ley en cuanto garante un bien, y con ese objeto se han creado órganos apropiados y fijado las reglas que éstos deben aplicar.<sup>1</sup>

Dicha encomienda se realiza por medio de las llamadas “reglas”, que atribuyen competencia para dirimir contiendas, de modo tal que se desenvuelvan los procesos ante sus jueces naturales. Aquí deberemos reparar en la distinción que efectúan reconocidos juristas:

Se entiende por procedimiento –concepto puramente jurídico– la sucesión de actos ordenados y consecutivos, vinculados causalmente entre sí, por virtud de lo cual uno es precedente necesario del que le sigue y éste, a su turno, consecuencia imprescindible del anterior. Existe procedimiento en toda actividad, privada (orden del día en una asamblea) o pública (procedimiento administrativo, parlamentario, etc.), que requiere de una consecución de actos. Se entiende por proceso –concepto puramente lógico– el medio de discusión de dos litigantes ante una autoridad según cierto procedimiento preestablecido por la ley. En rigor de verdad, se trata de una serie de actos procedimentales consecutivos e invariables. De tal modo, el procedimiento es el género (aparece en todas las instancias), en tanto que el proceso es una especie de él (aparece sólo en la acción procesal, instancia que debe ser necesariamente bilateralizada) [...]. El procedimiento es el rasgo común y distintivo de todas las instancias que, salvo la acción procesal, se otorgan para regular una relación dinámica entre dos personas: quien insta y quien recibe la instancia. El proceso es el procedimiento propio de la acción procesal, que se otorga para regular una relación dinámica entre tres personas: quien insta, quien recibe el instar y aquél respecto de quien se insta [...] todo proceso contiene un procedimiento; pero no lo propio a la inversa, pues no todo procedimiento constituye un proceso.<sup>2</sup>

A su vez, cada magistrado tiene jurisdicción (tomando tal expresión como atribución conferida por la ley para administrar justicia), la cual se

---

1. Jofre, Tomás, *Manual de Procedimientos*, Buenos Aires, La Ley, 1911, p. 13.

2. Alvarado Velloso, Adolfo, *Lecciones de Derecho Procesal Civil (Compendio del libro Sistema Procesal adaptado a la legislación procesal de Santa Fe por Andrea Meroi)*, Rosario, Juris, 2009, p. 29.

formaliza dividiendo el trabajo entre jueces por medio de la competencia, que es el facultamiento delgado para entender en el caso concreto o, en otras palabras, la “extensión funcional del poder jurisdiccional”.<sup>3</sup>

En esto es coincidente la doctrina de la especialidad cuando define:

La Competencia o aptitud jurisdiccional es presupuesto de validez de toda actuación judicial posterior, por lo cual la primera decisión del tribunal necesariamente contiene, aunque sea admitiéndola tácitamente un pronunciamiento sobre ella.<sup>4</sup>

En cuanto a la oportunidad de su determinación, se entiende que por razones de buen orden procesal, la competencia de los magistrados aparece como una “cuestión a dilucidar de modo necesariamente preliminar, porque si se careciera de ella, no se conforma la relación procesal válida y la decisión de fondo que se dicte carecerá de validez”.<sup>5</sup>

Las reglas mencionadas se encuentran contenidas tanto en las normas procesales nacionales como provinciales, que dan regulación a los requisitos de forma, modo y lugar de los actos procesales forzosos para construir el proceso.

Este entramado se infiere de la Constitución Nacional, según la cual la facultad de legislar en materia procesal pertenece –en principio– a cada una de las provincias y no es absoluta, puesto que el Congreso de la Nación puede dictar normas procesales para asegurar la eficacia de las instituciones reguladas por los códigos de fondo y en aquellos casos en que la competencia le ha sido reservada a órganos judiciales nacionales (arts. 5, 75, 116, 117, 121, 126, 129 CN).

Paralelamente, la organización judicial, en tanto se encuentra compuesta orgánicamente, debiera de responder a ese plano. Por ello es que en el ámbito nacional se halla constituida por jueces federales y la llamada justicia nacional, quienes ejercitan las funciones judiciales para la Capital Federal, hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mientras que en las provincias están los jueces federales en representación del estamento nacional, por un lado, y por otro la justicia ordinaria, cuya composición y conformación le incumbe a cada provincia.

Puntualizo aquí que la competencia de los tribunales federales es por su naturaleza de excepción con atribuciones limitadas a los casos que menciona el artículo 116 de la Carta Magna nacional.

A su vez, esta aptitud otorgada a los jueces por la ley para conocer en las causas se desclasifica por algunos parámetros, tales como: materia, grado, valor, número o territorio. De modo tal que, por

---

3. Alvarado Velloso, Adolfo, *El juez, sus deberes y facultades*, Buenos Aires, Depalma, 1982, p. 131.

4. Grisolia, Julio A., *Proceso Laboral*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, T. I, 2012, p. 172.

5. Vécovi, Enrique, *Teoría general del proceso*, Bogotá, Temis, 2006, pp. 81-82.

materia, se podrán distinguir los fueros: laboral, civil, comercial, penal, contencioso y administrativo, por mencionar sólo algunos.

Por grados, la competencia es otorgada a magistrados que se diferenciarán por lo funcional de inferior a superior en jueces de primera, segunda y hasta tercera instancia; lo que permite sortear el error en la labor judicial y favorecer la revisión de las resoluciones.

El valor o número es una manera de distribución de la competencia que permite otorgarla según el monto de las pretensiones de mayor o menor cuantía así como también según determinado número de causas ingresadas.

Por territorio, conlleva un criterio de división del trabajo judicial según el ámbito geográfico en el que recaiga, lo que deslinda a la justicia en la de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma.

Clarificado lo anterior, pretendo reparar en el fuero del trabajo de la primera instancia nacional y en la incidencia de su actuación en las provincias a partir de normas en supuestos específicos.

### **III.- COMPETENCIA DEL FUERO DEL TRABAJO NACIONAL**

Entre los tribunales presentados, encontramos a la Justicia Nacional del Trabajo, que actualmente tiene su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con competencia en razón de la materia antedicha.

La ley que rige a su procedimiento es la N° 18345 con sus modificaciones contenidas en la Ley N° 24635. Asimismo, se encuentra regida por la acordada reglamentaria de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo –CNAT– por Resolución N° 18/97 modificada el 26/09/1797, a la que se le aplican supletoriamente los artículos del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación enumerados en el artículo 155 de la Ley N° 18345.

Esta ley dispone puntualmente: “La Justicia Nacional del Trabajo de la Capital Federal estará organizada de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Se ejercerá por los Jueces Nacionales de Primera Instancia del Trabajo y la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo” (art 1). La norma es clara, la competencia territorial asignada a estos magistrados lo es para ser ejercida dentro de la Capital del país y sus justiciables.

Más adelante, prosigue el articulado: “La competencia de la Justicia Nacional del Trabajo, incluso la territorial, será improrrogable” (art. 19). Y en el artículo 24 establece:

En las causas entre trabajadores y empleadores será competente, a elección del demandante, el juez del lugar del trabajo, el del lugar de celebración del contrato o el del domicilio del demandado. El que no tuviere domicilio fijo podrá ser demandado en el lugar en que se encuentre o el de su última residencia. En las causas incoadas por asociaciones profesiona-

les por cobro de aportes, contribuciones o cuotas, será competente el juez del domicilio del demandado.

Es preciso entonces centrar la atención sobre esta última norma en su primer párrafo, ya que brinda un abanico de posibilidades que permiten accionar en diferentes territorios.

#### **IV.- PARTICULAR INCIDENCIA EN LAS PROVINCIAS**

Con el panorama legislativo el expuesto ocurre que la norma nacional laboral del artículo 24, primer párrafo, consiente diversos puntos de conexión de las normas y le da al demandante la facultad de elegir la competencia atendiendo al lugar donde trabajó, celebró el contrato o el domicilio del demandado.

Esto es de singular relevancia al momento de tramitar las acciones que versan sobre el ordenamiento de reparación de daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, puesto que los sujetos procesales tradicionales en dichos juicios serán el actor, el empresario –patronal– y las aseguradoras de riesgos del trabajo.

Habitualmente, ocurre que tanto trabajador como patrono pueden verse domiciliados en las mismas secciones provinciales, o también puede ocurrir que la fuente de relación laboral se sitúe en una provincia con el trabajador domiciliado en otra (verbigracia trabajadores golondrina, que migran en épocas de temporada a regiones de mayor oferta laboral); sin embargo, no ocurre lo mismo con el domicilio de la accionada aseguradora.

La mayoría de estas últimas ubican su sede en la Capital del país, mientras que las sucursales yacen en algunas localidades del interior, pero no en todas las provincias.

Para clarificarlo, partamos de que la naturaleza de las aseguradoras es la de ser personas jurídicas, por lo que es menester acudir a lo que se entiende por su domicilio. En este aspecto, el fuero laboral acude a las normas del derecho común para elucidar el punto, entendiendo por tal:

Es común porque penetra en todas las ramas jurídicas aunque este dentro de un cuerpo codificado como el Código Civil. Este es el concepto con el que se la utiliza cuando se expresa que el derecho común es fuente del derecho del trabajo (subsidiaria o complementaria).<sup>6</sup>

Con esta premisa, el Nuevo Código Civil y Comercial Unificado enuncia: “El domicilio de la persona jurídica es el fijado en sus estatutos o en la autorización que se le dio para funcionar” (art. 152). Y “Se tienen

---

6. Rodríguez Mancini, Jorge, “El proyecto de Código Civil y Comercial, sus implicancias en el derecho del trabajo”, *La Ley. Revista Derecho del Trabajo*, N° 11, Buenos Aires, 2012, p. 3017.

por válidas y vinculantes para la persona jurídica todas las notificaciones efectuadas en la sede inscrita” (art. 153).

Al mismo tiempo, en el caso de las sucursales, en la parte pertinente esgrime el ordenamiento civil y comercial: “La persona jurídica que posee muchos establecimientos o sucursales tiene su domicilio especial en el lugar de dichos establecimientos sólo para la ejecución de las obligaciones allí contraídas” (art. 152).

Está claro que *a priori* estas normas fijan el domicilio legal en el expresado en el estatuto de lo que serían las aseguradoras de riesgos del trabajo. Dicho instrumento constitutivo puede contener el domicilio de sus sucursales y sólo se reputarán por válidas desde la invocación del Código Civil y Comercial a las notificaciones dirigidas a la sede, pero no exige que los procesos deban tramitar ante su jurisdicción.

De igual manera, el domicilio especial de las aseguradoras constituido a los fines de la ejecución es la base de la pretensión judicial en materia de riesgos del trabajo, ya que es justamente la ejecución de las prestaciones del contrato de aseguramiento lo que las lleva a litigio, sin poder descartar de buenas a primeras el asiento sucursal.

Por otro lado, encontramos que el artículo 41 de la Ley N° 24557 reza: “en las materias no reguladas expresamente por esta ley y en cuanto resulte compatible con la misma, será de aplicación supletoria la ley 20091” (Ley de Entidades de Seguro y su Control).

Esta ley, según el mensaje de elevación, tiende a formar un todo orgánico con la Ley N° 17418 y a lograr una concepción unitaria del seguro, la que expresa: “El damnificado puede citar en garantía al asegurador hasta que se reciba la causa a prueba. En tal caso, debe interponer la demanda ante el juez del lugar del hecho o del domicilio del asegurador” (art. 118).

Por el contrario, podría desconectarse el entramado de normas si se profundizara en la naturaleza de los entes aseguradores de riesgos del trabajo, que como tales prorrumpieron dentro del derecho de la seguridad social con el objetivo elemental de prevenir la siniestralidad laboral, lo que los desvía de considerarlas como entidades aseguradoras genéricas apartándolas del régimen de las normas de seguro.

No obstante, este plexo de normas detallado permite a los estudios jurídicos que litigan masivamente recolectar casos ocurridos en cuanto a hechos, contratación y sujetos en el interior del país y plantearlos ante los estrados de la ciudad capitalina como una suerte de prórroga de la jurisdicción que justamente el ordenamiento trata de sortear, a partir del artículo 1 de la Ley N° 18345.

En alusión a una serie de casos provinciales, doctrinarios que se refieren a una suerte de *forum shopping* explican:

En los códigos procesales provinciales del trabajo, a diferencia de los civiles y comerciales (arts. 1 a 3, CPCC), la competencia es improrrogable, aun la territorial (art. 10, ley 7987) porque se encuentra vedada dicha possibili-

dad –sea en forma expresa o tácita– en función del orden público laboral y el principio de irrenunciabilidad [...]. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la posibilidad de elección acordada por los regímenes adjetivos locales “está inspirada por el propósito evidente de proteger a los trabajadores [...]”. Cuando la prueba total o parcialmente se recepta fuera de la sede del juzgado, falla uno de los principios más interesantes en materia laboral y aun en la civil: el de intermediación o de contacto directo del juez con la prueba. Esta problemática se debate en otros fueros y jurisdicciones como aconteció en un juicio por un accidente de tránsito ocurrido en la provincia de La Pampa, lugar donde también se domiciliaba el demandado, aunque el contrato de seguro se había celebrado en la localidad de Bahía Blanca (provincia de Buenos Aires). El reclamo se inició en la justicia nacional porque la aseguradora tenía una agencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ante el planteo de declinatoria de la competencia deducido por la citada en garantía, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo civil, por mayoría, revocó el decisorio de primera instancia que lo había admitido, permitiendo así el desplazamiento de la competencia en virtud de que el artículo 118 de la Ley de Seguros (N° 17418) no hace distinción entre domicilio central, agencia o sucursal por lo que el damnificado se encuentra facultado a interponer su demanda en cualquiera de dichos domicilios[...]. Cuando los trabajadores presentan la demanda ante un juez extraño a su domicilio, en general, no lo hacen por un requerimiento propio, sino que la elección de la jurisdicción es producto de acuerdos verbales solidarios entre los abogados de ambas partes, en función del lugar donde ejercen la profesión –habitualmente en capitales provinciales–, provocando una acumulación desmedida de expedientes en desmedro de la celeridad de los procesos y de la economía de los mismos trabajadores que deben trasladarse fuera de su residencia.<sup>7</sup>

Como se observa, la situación es factible de ocurrir en cualquier provincia, de modo tal que se desnaturaliza el principio del juez natural del proceso y se centralizan mayor cantidad de causas en las jurisdicciones extrañas, lo cual favorece la obstrucción de la prestación de un servicio ágil y cercano.

Por otro lado, nos encontramos con el desafío actual de enfrentar las “Debilidades institucionales que limitan la capacidad de autogobierno a partir de la proyección de la transferencia de la justicia nacional de fueros no penales”<sup>8</sup> al ámbito de la Ciudad Autónoma, una de las cuales es la aquí presentada.

En este camino, bien pudimos ver el fenómeno procesal de situaciones de competencia dispares, desasignadas (desde la óptica aquí tratada); que contribuye a generar una alta litigiosidad nacional,

---

7. Altamira Gigena, Raúl E. y Sueldo, Tomas, *Forum shopping o legítimo ejercicio de las opciones del artículo 9 de la ley 7987*, Córdoba, Nuevo Enfoque Jurídico, 2012, Volumen 173, P A 3774.

8. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B6msasF5OfOISmV5ZUZxQXVhcjQ/view> [fecha de consulta: 28/10/2017].

lo que podría salvarse al momento de diagramar un traspaso de la justicia, evitando así recibir la anomia descripta.

## V.- VISIÓN JURISPRUDENCIAL

El tema no es menor y causa preocupación en las administraciones provinciales, que han intentado tanto a través de sus códigos de rito como del ejercicio de sus potestades hacer prevalecer su competencia, con resultados poco fructíferos.

Así, se resolvió en la Provincia de Córdoba:

... que el artículo 9 de la ley 7987 establece, para determinar la competencia del tribunal, las siguientes reglas: 1) Cuando el trabajador fuere actor y a opción de éste: a) El del lugar de ejecución del trabajo; b) El del lugar de celebración del contrato; c) El del domicilio del trabajador; d) El domicilio del demandado... teniendo en cuenta que el domicilio de la demandada Mapfre ART SA es en calle Fragueiro N° 142 de esta ciudad, siendo esto así y en función de lo normado por el artículo 90 inc. 4to. del C.C. la demanda se encuentra dirigida al domicilio legal de la compañía [...] se trata de una sucursal de la misma, constituyendo de este modo su domicilio especial, por lo que bien puede el trabajador utilizar dicha alternativa para promover su acción [...] cuando la persona jurídica tiene sucursales la ley determina que en ellas tiene un domicilio que es especial y es el trabajador quien tiene la opción de notificar al domicilio especial de la persona ideal demandada o a su domicilio legal, a su elección.<sup>9</sup>

Desde otro lado, este desorden competencial puede ser clamado por alguien, como ocurrió en un caso por el que una aseguradora de riesgos articuló una defensa valiéndose del domicilio de sus sucursales y las invocó en sede nacional bajo la excepción de incompetencia para introducir la posibilidad de concurrir judicialmente al interior del país (provincia de Santa Fe), lo que no se le permitió por tildar su accionar de maniobra dilatoria.<sup>10</sup>

En otro caso, ocurrió que cuando la patronal demandada fue convocada al proceso, intentó revertir esta cuestión en sede provincial mediante el planteamiento de inhibitoria a la justicia de la circunscripción provincial (Santiago del Estero), respecto de los cuales nuestro cimerio tribunal tuvo oportunidad de expedirse adscribiendo al dictamen de Procuraduría:

El Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 13 y el Juzgado de Trabajo y Minas de la Cuarta Nominación de Santiago del Estero, discrepan sobre su aptitud para conocer en las actuaciones, donde se recla-

9. Disponible en: <http://comercioyjusticia.info/blog/justicia/sucursal-habilita-competencia-del-fuero-laboral/> [fecha de consulta: 28/10/2017].

10. Disponible en: <https://ar.vlex.com/vid/ozuna-walter-alejandro-prevencion-accidente-339991298> [fecha de consulta: 28/10/2017].



ma la reparación integral del infortunio que le causara la muerte al trabajador. La acción la promueven la pareja, la hija, los padres y los hermanos del causante contra Domus S.R.L. y Asociart S.A. ART [...]. El juez provincial, enmarcado en autos "Domus S.R.L. s/cuestión de incompetencia por vía inhibitoria" –expte. 540.096/2014–, tras declararse competente, solicitó al magistrado nacional que suspenda el trámite de la causa iniciada ante esa sede y que decline la competencia y remita lo actuado a la jurisdicción local [...]. Por su lado, el juez nacional rechazó la inhibitoria fundado en que la parte actora interpuso la demanda ante la jurisdicción correspondiente al domicilio de la aseguradora codemandada, sito en esta Ciudad, por lo que, conforme al artículo 24 de la ley 18.345, defendió su aptitud y remitió las actuaciones a esa Corte para que zanje la contienda positiva [...] vale recordar que en los pleitos derivados de contratos laborales entre particulares, será competente, a elección del reclamante, el juez del lugar del trabajo, el del lugar de celebración del convenio o el del domicilio del demandado (art. 24, ley 18.345). En tales condiciones, opino que la causa debe proseguir su trámite ante la justicia nacional, ya que la accionante optó por la jurisdicción del domicilio de la codemandada Asociart S.A. ART y que esa empresa, al comparecer, no objetó la aptitud del órgano interviniente [...] aprecio que las actuaciones deberán continuar su curso ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo.<sup>11</sup>

#### Ahonda la Corte Suprema:

Cuando ambas partes tienen domicilio en diferentes provincias o una en una provincia y otra en la Ciudad de Buenos Aires, no es una disposición local la que puede establecer la competencia sino la ley de procedimientos nacional (Fallos: 306: 1059, etc.), que es la única que puede legislar teniendo en cuenta la coexistencia de las diversas jurisdicciones. Por ello, en los pleitos derivados de contratos laborales entre particulares, según lo dispone el art. 24 de la ley 18.345 (v. Fallos: 303:141 y sus citas; 306:368 y sus citas; 311:72 y 323:718), será competente –a elección del trabajador– o bien el juez del lugar del trabajo, o el del lugar de la celebración del contrato o el del domicilio del accionado –empleador– y que está inspirado por el objeto evidente de proteger a los trabajadores que, en la casi totalidad de los casos, serán los demandantes a que se refiere el precepto (v. Fallos: 315:2108). Por ende, de conformidad con lo dictaminado por la Sra. Procuradora Fiscal, se declara que resulta competente para conocer en las actuaciones la justicia nacional del trabajo con asiento en la CABA, puesto que, de lo expresado en el escrito de demanda –al que debe estarse a los efectos de determinar la jurisdicción (v. Fallos: 313: 971, entre otros)– surge claramente que el actor optó por tramitar la *litis* en el domicilio de la codemandada aseguradora.<sup>12</sup>

---

11. CSJN, CNT 17148/2014/CSI, "Villa, María de los Ángeles p/si y en rep. de su hija menor Sayavedra, Lourdes Marianela y otros c/el Domus S.R.L y otro si accidente - acción civil", 20/08/2015.

12. CSJN, C.434.XLVII, "Ruiz, Honorio Gustavo c/A.G.A. S.R.L. s/accidente - ley especial" - 27/09/2011.

La casuística de nuestro máximo tribunal es constante en la aplicación de este criterio, puesto que decide sobre la base de normas nacionales para distribuir la competencia y resolver conflictos al respecto. No obstante, estos casos vuelven evidente los mecanismos por los cuales se centralizan físicamente en la justicia del trabajo nacional causas que hubieran quedado afincadas en sede provincial de no mediar la normativa apuntada arriba.

## **VI.- ENFOQUE PROYECTADO**

La problemática expuesta nos convoca a sostener una mirada ampliada del tópico. Tengamos en cuenta que el diseño de una adecuada política procesal va ligado a una acertada política legislativa de los poderes del Estado, que adecuen las leyes vigentes a la realidad descripta y que propendan a afianzar la justicia que demanda el justiciable.

Como ya de alguna manera adelanté, la planificación de la inserción de medidas y la traspolación de la justicia a la Ciudad Autónoma pueden evitar avatares negativos que el ámbito nacional fue exteriorizando desde la experiencia procesal plasmada delineando objetivos claros, precisos, alcanzables algunos en el corto plazo, otros en el largo plazo y los factores que procura sortear.

De suerte tal que una asignación congruente de competencias vigoriza la autonomía declamada por el constituyente nacional, tal como sostiene la Corte:

Que transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional [...] si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular status que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>13</sup>

Para que esta planificación revista el carácter de sustentable, no necesariamente deroga la totalidad de las normas que hoy nos rigen, pero sí las adecuará al marco efectivo armónicamente, fortaleciendo la seguridad jurídica del país y de la Ciudad Autónoma. Por eso entiendo que se debería tener especial consideración en este diseño político y que el acceso al proceso debe seguir siendo abierto sin restricciones o, en su caso, con restricciones mínimas.

---

13. CSJN. Competencia CCC 7614/2015/CNC1-Cal Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus.

Aplicando una visión economicista de este aspecto entiendo que se puede permitir la superación del principio de escasez que flota como creencia en el servicio judicial, según el cual: “los problemas de qué, cómo y para quién se ha de producir en una sociedad no constituirían ninguna dificultad si los recursos fueran ilimitados”.<sup>14</sup>

Repárenos para esto: desandar el camino judicial implica un costo económico del inicio y desarrollo de un proceso, lo que suele ser un obstáculo para el acceso a la justicia. Deben abonarse para acceder a la administración de justicia tasas y aportes correspondientes, que cierran la brecha de accesibilidad para aquellos que pueden sufragarla o quienes gozan de los actos procesales que les permitieron comprobar su situación económica insuficiente por medio del beneficio de litigar sin gastos, lo cual en el tiempo implica una dilatación del acceso a la justicia.

Por ende, a nivel judicial la escasez —en tanto servicio que no llega a todos pronta e igualmente— podría superarse en forma análoga a como se soluciona en el campo de la economía, ya que tiene estrecha relación con el desarrollo de una nación. Tengamos en cuenta que un factor que determina el crecimiento económico de una nación es sin duda el conocimiento y la capacidad de servicios que posee. Sobre estos factores menciona Iturriz: “Este conocimiento se adquiere a través de la investigación y experiencias propias, variando el campo de estudio desde el perfeccionamiento o nuevas modalidades de conocimientos ya existentes, hasta la búsqueda de soluciones innovadoras o soluciones a problemas totalmente nuevos”.<sup>15</sup> De lo dicho, deducimos que la relación costo-beneficio para una nación en uso de sus herramientas implica un mayor rendimiento de sus recursos.

Volviendo al tema que nos ocupa, si al modificar la estructura institucional judicial con que hoy se cuenta incorporamos la experiencia negativa vivida para superarla, esto representa un valor agregado, integrado por la incorporación de normas en los procesos que mejoren su eficiencia y aumenten la productividad de toda la administración de justicia.

Desde otra óptica, habrá que integrar nuestros principios como normas para armonizar la estructura judicial, el ordenamiento vigente y los objetivos que se quiere alcanzar, con el objetivo de brindar un servicio de mayor eficacia.

En este camino, la Constitución Nacional contiene el artículo 14 bis, correspondiente al capítulo I de la Primera Parte, referido a las Declaraciones, Derechos y Garantías. Tal norma es basal del denominado principio protectorio vigente en las relaciones laborales, según el cual: “El trabajo, en sus diversas formas, gozará de la protección de las leyes”. A partir de la reforma de 1994 y conforme la incorporación de

---

14. Samuelson, Paul A., *Curso de Economía Moderna*, Madrid, Aguilar, 16ª edición, 1971, p. 17.

15. Iturriz, Eulogio, *Economía Política*, Córdoba, Marcos Lerner Editora, 1986, p. 317.

garantías con rango constitucional de Tratados Internacionales (art. 75, inc. 22 CN), se agudizó la efectivización de la garantía social que el artículo 14 bis proclama.

En consonancia con ello, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre los alcances del principio protectorio encarnado en el artículo 14 bis para diversos aspectos del sistema de relaciones laborales y de la seguridad social desde la visión progresiva y *pro homine*, que no escapa al análisis competencial.

Más precisamente, se apunta a reforzar el deber estadual –del Poder Judicial– de proporcionar el ambiente eficaz de un proceso judicial para toda relación presumiblemente laboral, en estrecha relación con lo prescripto en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Políticos (Ley N° 23313), de jerarquía constitucional:

Art 2. 2. Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna [...]. Art. 6. 1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Entre tanto, la Ley N° 23054 –Pacto de San José de Costa Rica– estatuye:

Art. 1. 1: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna [...]. Art. 8: 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados prescribe que [...] Ningún estado parte de un tratado puede invocar las disposiciones de su derecho interno para incumplirlo [art. 27].

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, base de interpretación ya utilizada por nuestro Máximo Tribunal nacional, pormenoriza sobre la jurisdicción del trabajo en su artículo 36: “en cada Estado debe existir una jurisdicción especial de trabajo y un procedimiento adecuado para la rápida solución de conflictos entre patronos y trabajadores”.

Siguiendo la línea de pensamiento explicada, entiendo que favorecer que se litigue en el actual fuero laboral nacional por casos cuyas circunstancias en realidad son provinciales es el resultado de interpretaciones mecanicistas de la norma, que alejan al justiciable de lo que él mismo busca: una justicia cercana a él que lo escuche.

No puede concebirse como razonable que un trabajador a quien se le brinda una justicia gratuita –por atención a su vulnerabilidad– que presumiblemente lo protege pueda afrontar los costos de traslado personal o el de su prueba (verbigracia: testigos, peritos), cuando él mismo reside a cientos de kilómetros de su centro de litigación.

Por otro lado, no abundan los casos de jueces nacionales que se trasladen al lugar de los hechos en el interior del país para recabar prueba. Simplemente mitigan la falta de cercanía con la producción de las pruebas valiéndose de la comisión a jueces provinciales por medio de exhortos u oficios ley, que acercan a estos y no a aquel con la colecta de las pruebas.

Asimismo, el proceso se despersonaliza, puesto que tampoco el magistrado nacional tiene acceso a toda la prueba por sí mismo ni a los sujetos que ante el comparecen. Conviene entonces reparar en lo que se advierte distinguida doctrina:

La competencia no puede ser delegada por los jueces, y una hipotética transferencia acrecería de eficacia jurídica, pues la persona delegada sería un no Juez [...] Ello no obsta a la delegación de la función a jueces de otras localidades o países para recibir pruebas, practicar notificaciones y trabar medidas cautelares; delegación especialmente previstas en la ley convenio 22.172, para diligenciamiento de comunicaciones.<sup>16</sup>

Dicho sea de paso que estos se diligenciaran desde la mirada del magistrado interino y no del exhortante, por imperio de la Ley N° 22172, que circunscribe a tales medios a las leyes de rito locales.

Aquí sobresale la inmediatez como factor connatural a la justicia, que no puede pasarse por alto, sobre la que afirman estudiosos: “El juez [...] es indispensable que se halle en condiciones de recibir directa y personalmente, sin intermediarios, los materiales de la causa: alegaciones y pruebas, en esto consiste el principio de ‘inmediatez’”.<sup>17</sup>

El estándar *pro homine* impone auxiliar a la posición del justiciable hiposuficiente favoreciendo que sea protagonista activo de su proceso, acudiendo a los juzgados, revisando sus pruebas y controlando, cuando no eligiendo letrados cercanos a ellos.

Del mismo modo, ello asiente realizar el objetivo del preámbulo de la CN de afianzar la justicia y del artículo 18 CN, que implica el derecho a la jurisdicción que tiene toda persona para cuestionar cualquier acto o actividad que pueda lesionar sus intereses.

Este enfoque está respaldado por lo que aconsejan los organismos internacionales: “... la ley debe introducir factores de compensación o corrección que favorezcan la igualdad de quienes son desiguales

---

16. Fenochietto, Carlos, *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 2003, p. 13.

17. Eisner, Isidoro, *La Inmediatez en el Proceso*, Buenos Aires, Depalma, 1963, p. 172.

por otros motivos y permitan alcanzar soluciones justas tanto en la relación material como en la procesal".<sup>18</sup>

De igual manera, si se niega la competencia a las provincias por el hecho de que la inscripción estatutaria de las empresas de riesgos del trabajo tiene sede capitalina, involucra prescindir de la cooperación que las administraciones judiciales de provincia pueden brindar ante la litigiosidad.

En último lugar, interpretadas las normas de competencia que puse sobre el tapete, se confrontan con lo que se sugiere en los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sostuvo:

... constituye un principio básico relativo a la independencia de la judicatura que toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. El Estado no debe crear tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios.<sup>19</sup>

## VII.- SOLUCIÓN PROPUESTA A MODO DE CONCLUSIÓN

Toda sociedad tiene entre sus fines el de ofrecer al ciudadano el terreno necesario para que este se realice, lo que comprende a la justicia. Entiendo por lo tanto que el proceso normado por imperio de la cláusula del artículo 24 de la Ley N° 18345 debe incluir una revisión legislativa al momento de la transferencia de competencias.

Un texto armónico que supla al analizado podría expresar: "En las causas entre trabajadores y empleadores será competente, a elección del demandante: el juez del lugar del trabajo, el del lugar de celebración del contrato o el del domicilio del demandado, sea su casa central o sucursal, *el que fuere más cercano*".

Como se ve, propongo darle preeminencia a la intermediación en el proceso como condicionante para la regla de asignación de la competencia, descomprimiendo así las regiones geográficas judiciales más afectadas. De esa manera, los conflictos intersubjetivos que surgen dentro de toda sociedad hallarán el ámbito propicio para llegar a una solución en el contexto judicial.

En esta faena, el proceso al desplegarse podrá ver consumada su función social pacificadora en tiempo oportuno. Desde allí, la comunidad jurídica verá fortalecidos los valores de: libertad, justicia, orden, paz, seguridad, armonía y previsibilidad al acceder a un juez natural cercano y eficaz.

---

18. CIJ, Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Op. Cst. OC-18/03 del 17/09/2003.

19. CIDHH, "Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo de Reparaciones y Costas", sentencia del 25/11/2004, Serie C Par. 143.

Asimismo, es evidente la necesidad de un servicio direccionado hacia la eficiencia que sigue reclamando el justiciable, por lo tanto cualesquiera sean las propuestas de cambio que apunten a dinamizar la justicia, es medular el convencimiento de que este cambio puede ser consensuado, y las justicias provinciales pueden solidarizarse desde la aportación de sus respectivas experiencias.

Comencé esta propuesta con el objetivo de destacar que la administración de justicia requiere una revisión constante de la estructura para poder darle al justiciable una salida justa de mayor calidad a sus pretensiones, para lo que propicié una reforma al texto procesal nacional.

Anhelo que esto que concibo contribuya a traer un "orden de competencia" que nos permita seguir avanzando hacia sistemas procesales democráticos más equilibrados, que produzcan beneficios reales cercanos para los ciudadanos.

Finalmente, la realidad muestra que como comunidad jurídica estamos atravesando una época de cambios trascendentales, y que está en nuestras manos darle un sentido vigoroso, servicial, cercano, dignificado; proyectar el proceso moderno que queremos tener y que queremos que rija a la futura generación, de la mejor manera que entre todos podamos soñar.

## VIII.- BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRA GIGENA, Raúl E. y SUELDO, Tomás, *Forum shopping o legítimo ejercicio de las opciones del artículo 9 de la ley 7987*, Córdoba, Nuevo Enfoque Jurídico, vol. 173, 2012.

ALVARADO VELLOSO, Adolfo, *El juez, sus deberes y facultades*, Buenos Aires, Depalma, 1982.

\_\_\_\_\_, *Lecciones de Derecho Procesal Civil (Compendio del libro Sistema Procesal adaptado a la legislación procesal de Santa Fe por Andrea Meroi)*, Rosario, Juris, 2009.

CIDHH, "Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo de Reparaciones y Costas", Sentencia del 25/11/2004, Serie C Par. 143.

CIJ, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17/09/2003.

CSJN, "Villa, María de los Ángeles p/si y en rep. de su hija menor Sayavedra, Lourdes Marianela y otros c/El Domus S.R.L y otro s/ accidente - acción civil", CNT 17148/2014/CSI, 20/08/2015.

CSJN, "Ruiz, Honorio Gustavo c/A.G.A. S.R.L. s/accidente - ley especial", C.434.XLVII, 27/09/2011.

CSJN, Competencia CCC 7614/2015/CNC1-Cal, “Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/hábeas corpus”.

EISNER, Isidoro, *La Inmediación en el Proceso*, Buenos Aires, Depalma, 1963.

FENOCHIETTO, Carlos, *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 2003.

GRISOLÍA, Julio A., *Proceso Laboral*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Tomo I, 2012.

<http://comercioyjusticia.info/blog/justicia/sucursal-habilita-competencia-del-fuero-laboral/>

<https://drive.google.com/file/d/0B6msasF5OfOISmV5ZUZxQXVhcjQ/view>.

ITURRIOZ, Eulogio, *Economía Política*, Córdoba, Marcos Lerner Editora, 1986.

JOFRE, Tomas, *Manual de Procedimientos*, Buenos Aires, La Ley, 1911.

RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge, “El proyecto de Código Civil y Comercial, sus implicancias en el derecho del trabajo”, *La Ley. Revista Derecho del Trabajo*, N° 11, Buenos Aires, 2012.

SAMUELSON, Paul A., *Curso de Economía Moderna*, Madrid, Aguilar, 16ª edición, 1971.

Sentencia Interlocutoria Nro. 61.344, Causa Nro. 30.455/10, Autos: “Ozuna Walter Alejandro c/Prevención A.R.T. S.A. s/Accidente-Acción Civil”, Juzgado Nro. 49, Sala I, 26 de mayo de 2011. Disponible en: <https://ar.vlex.com/vid/ozuna-walter-alejandro-prevencion-accidente-339991298>

VÉSCOVI, Enrique, *Teoría general del proceso*, Bogotá, Temis, 2006.



Rosana Beatriz Sosa

Hacia una justicia más justa y  
equitativa



Mención honorífica



# Hacia una justicia más justa y equitativa\*

Rosana Beatriz Sosa\*\*

## I.- TRASPASO. PRIMEROS ANTECEDENTES

### 1.- TRASPASO: CONCEPTO

El “traspaso” significa la acción de traspasar una cosa de un lugar a otro. Como término legal, puede referirse a una gran variedad de infracciones contra una persona o propiedad. El traspaso en materia de leyes de bienes raíces implica ingresar en un terreno sin el consentimiento del propietario.

Existen leyes penales y civiles sobre el traspaso. El cumplimiento de las leyes penales sobre el traspaso está a cargo de la policía, los alguaciles o guarda parques.

En el ámbito civil, el traspaso requiere que el propietario inicie una acción judicial privada ante un tribunal o juzgado para cobrar los daños de los que el intruso u ocupante pueda ser responsable (independientemente de si se cometió un delito).

#### 1.1.- Primeros antecedentes

Los primeros antecedentes son los que encontramos desde la reforma de 1949 con la Ley N° 13998, que fue la que reglamentó el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Nacional, hoy derogado. Tanto Presti como Alterini observan que este fue el primer antecedente en el cual se equiparó y produjo la confusión existente en la actualidad entre el fuero federal y los tribunales nacionales ordinarios de la Capital Federal.

La Ciudad de Buenos Aires posee una extensión de 200 kilómetros cuadrados, es portadora de un 10% de la población total del país aproximadamente, lo que consideramos una razón suficientemente importante, si tenemos en cuenta la cantidad de población mencionada, para que sus habitantes decidan mediante la elección directa, el destino y dirección de sus instituciones con el carácter de Estado local con autonomía propia.

En la Ley N° 24588 (llamada “Ley Cafiero” o de garantías del Estado nacional), publicada el 8 de noviembre de 1995, se le reconoce

---

\* Trabajo acreedor de mención honorífica en el concurso “Premio Formación Judicial 2015-2017”.

\*\* El seudónimo utilizado fue “Dracarys”.

a la Ciudad de Buenos Aires las facultades propias de la jurisdicción en materia de vecindad, causas contravencionales y de faltas municipales, contencioso-administrativo y tributaria locales, manteniendo la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires su actual jurisdicción y competencia a cargo del Poder Judicial de la Nación. La mencionada ley de texto constitucional restringió esta autonomía, por lo tanto era una norma inconstitucional.

La citada ley fue modificada por dos convenios sobrevinientes, celebrados entre el Estado federal y la Ciudad, mediante los cuales se ha cedido una porción de competencia.

El Decreto del Poder Ejecutivo nacional N° 1417/96 estableció los fundamentos favorables para que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires esté dotada de un Poder Judicial propio.

Más adelante, la Ley N° 25752, que fue sancionada el 2 de septiembre de 2003, aprobó el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual había sido suscripto el 7 de diciembre de 2000.

La Ley N° 26357, sancionada el 28 de febrero de 2008, aprobó un convenio similar, firmado el 1° de junio de 2004 (Convenio N° 14/2004).

La consecuencia de ambos acuerdos firmados fueron las transferencias a la justicia local de la competencia para entender en los siguientes delitos tipificados, antijurídicos y culpables cometidos en el territorio de la Ciudad Autónoma:

1. Tenencia, portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario, sancionados en el artículo 42 bis de la Ley N° 20429 y en los artículos 189 bis, tercer párrafo y 189 ter del Código Penal, cometidos en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2. Lesiones en riña (arts. 95 y 96 del Código Penal), conforme la primera cláusula de la Ley N° 26357.
3. Abandono de personas (arts. 106 y 107 del Código Penal), misma cláusula, Ley N° 26357.
4. Omisión de auxilio (los llamados "delitos de omisión pasiva") (art. 108 del Código Penal), misma cláusula, Ley N° 26357.
5. Exhibiciones obscenas (arts. 128 y 129 del Código Penal), misma cláusula, Ley N° 26357.
6. Matrimonios ilegales (arts. 134 y 137 del Código Penal) misma cláusula.
7. Amenazas (art. 149 bis, primer párrafo del Código Penal) primera cláusula, Ley N° 26357.
8. Violación de domicilio (art. 150 del Código Penal), misma cláusula.
9. Usurpación (art. 181 del Código Penal), cláusula primera, Ley N° 26357.

10. Daños (arts. 183 y 184 del Código Penal), misma cláusula.
11. Ejercicio ilegal de la medicina (curanderismo) (art. 208 del Código Penal) misma cláusula.
12. Los delitos tipificados de la Ley N° 13944 (incumplimiento de los deberes de asistencia familiar), la Ley N° 14346 y el artículo 3 de la Ley N° 23592, misma cláusula.

Como hemos mencionado, la transferencia de la competencia no es un tema nuevo, sino que empezó hace más de una década, sin embargo recién ahora se está realizando lo que se debía haber realizado hace muchísimo tiempo atrás. Es muy conveniente tener esto en cuenta ante cualquier divergencia.

## 1.2.- La Constitución Nacional

Como antecedente relevante, la Constitución Nacional formula uno de los avances en el traspaso de la justicia nacional a la justicia ordinaria de la Ciudad Autónoma luego de la reforma de 1994, en el artículo 129, donde se tiene como base la autonomía política legislativa y jurisdiccional de la Ciudad Autónoma: “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”.

También establece: “Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”. Y: “En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicte el estatuto organizativo de sus instituciones”.<sup>1</sup>

Este artículo fue una novedad dentro de la reforma constitucional del año 1994 ya que innovó al referirse a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires como Capital de la Nación. Se incorporó en este artículo el cambio institucional, un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción.

La Constitución Nacional es fuente (o fuente de fuentes) y su interpretación debe ser muy exigente para que funciones en beneficio de todos los ciudadanos.

## 1.3.- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Transcribimos los tres primeros artículos de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a modo informativo:

Artículo 1:

La ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos. Se suprimen en

---

1. *Constitución Nacional*, Buenos Aires, Quevedo Ediciones, 1997, pp. 166 y 452.

los actos y documentos oficiales los títulos honoríficos de los funcionarios y cuerpos colegiados.

La ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional y Gobierno federal.

Artículo 2:

La ciudad de Buenos Aires se denomina de este modo o como Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Artículo 3:

Mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la República, su gobierno coopera con las autoridades federales que residen en su territorio para el pleno ejercicio de sus poderes y funciones...<sup>2</sup>

En cuanto a la jurisprudencia, la Corte ha establecido lo siguiente –luego de que se produjo en la reforma constitucional del año 1994–:

Las autoridades de la ciudad de Buenos Aires poseen atribuciones legislativas y judiciales en materias de juegos de azar y sus posibles infracciones delictuales (artículo 129 de la Constitución Nacional, artículo 8, *in fine* de la ley 24.588, artículo 50 y 80 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, artículo 49 de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, artículo 10 de la ley 10 de ese distrito) (CSJN, causa 104-XXXV-31/5/1999, *Revista de Jurisprudencia del Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata*, N° 86, septiembre-octubre de 1999, p. 31).

El nuevo estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, que se ha establecido por la reforma de la Constitución Nacional, ha modificado la forma de ese Estado y su forma de gobierno. La forma de Estado de la Ciudad de Buenos Aires implica:

- autonomía funcional;
- ejercicio de la vocación legislativa;
- ejercicio de derechos electorales;
- ejercicio de la jurisdicción;
- reserva jurisdiccional local, mientras que las autoridades residan en la ciudad.

#### 1.4.- Traspaso de las competencias

El traspaso de las competencias de la justicia nacional a la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires ha sido de manera progresiva y a modo de prueba, a pesar de que tales funciones ya se encontraban plasmadas en el artículo 129 de la Constitución Nacional.

Los convencionales constituyentes de 1994 adicionaron diecisiete disposiciones transitorias. La disposición decimoquinta establece:

Hasta que se constituyan los poderes que surgen del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el congreso ejercerá una legislación

---

2. Ídem, p. 452.

exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente [...] 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.

La Constitución o Estatuto del año 1996 consta de ciento cuarenta artículos y veinticinco cláusulas transitorias. Organiza su Legislatura, su Poder Ejecutivo y su Poder Judicial.

Cuando hablamos de Poder Judicial nos referimos al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con amplias competencias en su accionar judicial, por lo cual el traspaso de competencias ya se venía perfilando desde 1996.

Teniendo en cuenta lo instrumentado en los artículos 110 y 129 de la Constitución Nacional, vemos que existe un imperativo constitucional en cuanto a que la Ciudad de Buenos Aires desarrolle los poderes plenamente, ya que han sido conferidos como un interés superior, en beneficio de las personas y que no se apueste exclusivamente al principio de inamovilidad de los jueces, porque tales garantías se encuentran consagrados en la Constitución de la Ciudad Autónoma.

### 1.5.- Opinión del traspaso

Transcribimos a continuación un trabajo de Enzo Pagani, titulado "El traspaso de la Justicia a la Ciudad Autónoma", con el fin de ilustrar el tema:<sup>3</sup>

En estos últimos meses se ha trabajado en forma mancomunada con los otros poderes del Estado a fin de lograr el traspaso de la Justicia ordinaria al ámbito local. En el día de ayer el presidente de la nación Mauricio Macri y el jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta firmaron un convenio al respecto que comienza a reparar una deuda de más de veinte años con los vecinos de la Ciudad.

Resulta necesario explicar qué significa y qué beneficios otorga el traspaso. Cuando hablamos del traspaso o la transferencia de la Justicia nacional a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nos referimos a que los conflictos cotidianos que se susciten en esta última ciudad pasen a ser resueltos por su propio Poder Judicial, por sus jueces, sus defensores, sus fiscales y sus asesores tutelares.

Esto es así en todas las provincias del país. Un robo, un despido controvertido, un divorcio o la determinación del daño en un accidente de tránsito ocurridos en cualquier barrio porteño –sólo por nombrar algunos simples ejemplos– recaen actualmente en jueces nacionales muy aptos en términos de conocimiento jurídico, pero que están sobrecargados en su tarea. Incluso algunos juzgados están vacantes y deben ser subrogados. Todo

---

3. Pagani, Enzo, "El traspaso de la Justicia a la Ciudad Autónoma", publicado en *Infobae* (Sección Opinión), 20 de enero de 2017. Fue Presidente del Consejo de la Magistratura de la CABA; falleció pocos meses después de la publicación de esta nota.

esto dilata la resolución de causas que hacen a la necesidad en la vida diaria de los porteños.

Y son justamente los habitantes de la ciudad, los propios justiciables que quieren y exigen hoy más que nunca una Justicia ágil, rápida y transparente. Por eso, el traspaso es necesario. En primer lugar, hay normas constitucionales que así lo imponen, como la Constitución Nacional.

Además, es un paso natural para consolidar el proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires que no perjudica a ninguno de los actores, ni va en detrimento de las otras provincias del país.

Pero fundamentalmente, es necesario el traspaso para que los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tengan una Justicia a la que puedan controlar a través de las instituciones del lugar en donde viven, para exigir los más altos estándares de eficiencia y obtener resoluciones judiciales de una manera rápida, moderna y justa.

Como se dijo anteriormente, en todas las provincias de nuestra república las controversias judiciales se resuelven directamente por los jueces locales competentes, pero en la Ciudad de Buenos Aires, a más de veinte años de la creación constitucional del distrito, esto aún no sucede y va en detrimento de la autonomía y del propio vecino al cual como funcionarios tenemos la obligación de garantizarle el cumplimiento de las leyes y de poner en foco sus derechos y sus anhelos, ya que son ellos los verdaderos destinatarios de Justicia.

Con estos datos tan concretos aún existen algunas resistencias y preguntas sobre si es necesario el traspaso. Queda claro que es un paso "legal", que además deberán convalidar el Congreso de la Nación y la Legislatura porteña, y que prioriza una Justicia más cercana y mucho más acorde a las necesidades del vecino.

### **1.6.- Sitio web de Buenos Aires Ciudad**

El presidente de la Nación, Mauricio Macri, junto al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, el ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Germán Garavano, y el ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad, Martín Ocampo, firmaron el convenio de traspaso de la Justicia Nacional a la Ciudad de Buenos Aires.

En su discurso, el presidente Macri aseguró que el país necesita una justicia más eficiente y más cercana. "Las causas tienen que esclarecerse en cierto tiempo, sino hay frustración", sostuvo. Y agregó: "Lamentablemente vemos tragedias a diario. Y las familias lo primero que piden es que se haga justicia, que los que cometieron semejante atrocidad paguen las consecuencias".

Asimismo, el Jefe de Estado pidió que sean los legisladores quienes decidan qué jueces van a juzgar los hechos que pasen en la Ciudad, y no los senadores de otras provincias. "Este traspaso que firmamos busca devolver herramientas y que la Justicia Nacional otorgue respuestas a los temas federales", indicó.



En tanto, el Jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, afirmó que es un traspaso muy importante. “Servirá para darle más seguridad a la gente y claramente va de la mano del traspaso que ya se realizó de la Policía”, señaló. Y destacó que la Justicia penal es la que trabaja codo a codo con la Policía. “Tiene lógica que una vez concretado el paso histórico de la Policía se haga el de la Justicia. Es fundamental para la seguridad el trabajo mancomunado entre la Policía y la Justicia”, manifestó.

Con respecto a los fondos, Larreta explicó que el convenio incluye su traspaso, por lo que hay una partida del Gobierno Nacional que pasa a la Ciudad. “Es presupuestariamente neutro”, subrayó.

Por su parte, el ministro de Justicia y Seguridad Porteño, Martín Ocampo, dijo estar feliz con la firma del convenio. “Que las autoridades de la Ciudad sean las que definan cómo se organiza el poder judicial y cuáles son sus mecanismos procesales, ayuda y genera una sinergia muy positiva”, sostuvo.

Para finalizar, Ocampo se mostró muy confiado con el traspaso. “El sistema procesal de la ciudad es oral, es un modelo acusatorio, lo que lo hace más ágil y más amigable con el vecino”, comentó.

En esta primera etapa se traspasarán ocho Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional que actualmente están vacantes y dos Juzgados de Menores, 18 vocalías de los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional, dos Juzgados Nacionales de Menores, tres vocalías ante los Tribunales Orales de Menores, y los órganos del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa que actúan ante los mismos.

“El sistema procesal de la ciudad es oral, es un modelo acusatorio, lo que lo hace más ágil y más amigable con el vecino”, comentó Ocampo.

También, se firmará la transferencia de 54 cargos vacantes entre juzgados, vocalías, fiscalías y defensorías. Además se incorporará el Fuero de Defensa del Consumidor y el Registro de la Propiedad Inmueble, organismo que tutela los derechos patrimoniales de los vecinos.

Para una segunda etapa quedarán los fueros Civil y Comercial, Laboral y de Familia.

Dicho traspaso implica un aumento significativo de las competencias para investigar y juzgar gran parte de los delitos del fuero penal ordinario que sean cometidos en la Ciudad de Buenos Aires y, consecuentemente, la respectiva reasignación de recursos.

Vale recordar que la Ciudad ya controla el Fuero Contencioso Administrativo (que atiende los casos en los que está involucrado el Estado) y el Contravencional y de Faltas. A este último se le habían sumado algunas competencias penales en convenios firmados en 2004 y 2010. Se trata de delitos menores, como amenazas o usurpación, y no los temas más relevantes como robos o crímenes.

Una vez que la Legislatura porteña ratifique el traspaso a los 180 días va a entrar en vigencia. Por otro lado, la incorporación del

Fuero de Defensa del Consumidor y del Registro de la Propiedad Inmueble entrarán en vigencia una vez que se definan los integrantes de sus órganos de aplicación.

¿Qué beneficio importante genera a la Ciudad?

En lo concreto y cotidiano la transferencia implica una mejora superlativa en la calidad del servicio de justicia que se prestará a los porteños. En la Ciudad, el diseño judicial en materia penal es más avanzado, ágil y eficaz, lo que permite una mayor celeridad en el proceso. El promedio de duración de las causas no supera los 135 días, en tanto en los tribunales nacionales ese plazo se extiende a tres y cuatro años.

Desde lo institucional implica un avance trascendental en la consolidación del federalismo otorgada a la Ciudad en el artículo 129 de la Constitución Nacional.

Con esta transferencia de competencias penales todos los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires van a tener un sistema de administración de justicia que reconoce a la víctima como uno de sus ejes centrales, facilitándole todas las vías posibles para que pueda denunciar los hechos sin trabas ni demoras y asistiéndole verdaderamente en sus necesidades para que el proceso deje de ser otra instancia de victimización y se convierta en un lugar en que verdaderamente encuentre justicia.

### **1.7.- Convenios de traspaso**

El artículo 106 de la Constitución de la Ciudad Autónoma establece el ámbito de aplicación de la justicia porteña con el siguiente texto:

Corresponde al Poder Judicial de la Ciudad el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por lo convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales, así como también organizar la mediación voluntaria conforme la ley lo reglamente.- Ejerce esta competencia, sin perjuicio el juicio por jurados que la ley establezca.

El artículo 129 de la Constitución Nacional no contempla, ya que no se encuentra plasmado en este artículo, que existan limitaciones a las facultades jurisdiccionales propias de la CABA.

El artículo 110 de la Constitución Nacional constituyó un obstáculo a la transferencia de los jueces nacionales a la Ciudad Autónoma.

Con el traspaso se asegura equivalencia de cargo, grado y funciones y demás condiciones en los cuales el servicio prestado será el mismo, Cláusula 13 de la CCBA, por lo tanto no sería inconstitucional.

Se firmaron dos convenios interjurisdiccionales de transferencia de la justicia nacional en relaciones de consumo entre el Estado nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el primero se ha acordado el traspaso de:

- Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 1
- Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 2
- Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 3
- Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 4
- Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 5
- Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 6
- Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 7
- Juzgado Nacional de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo N° 8
- Fiscalías ante los juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo
- Tres Defensorías Públicas Oficiales ante los juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo
- Seis vocalías de la Cámara Nacional de Apelaciones en Relaciones de Consumo
- Una Fiscalía ante la Cámara Nacional de Apelaciones en Relaciones de Consumo
- Una Defensoría ante la Cámara Nacional de Apelaciones en Relaciones de Consumo

En el Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional Progresiva de la Justicia Nacional Ordinaria Penal entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se han traspasado:

- Ocho Juzgados en lo Criminal y Correccional
- Dos Juzgados de Menores
- Quince vocalías de los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional
- Tres vocalías de los Tribunales Orales de Menores
- Ocho Fiscalías en lo Criminal y Correccional
- Seis Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales en lo Criminal y Correccional
- Una Fiscalía ante Tribunales Orales de Menores
- Tres Fiscalías Generales Adjuntas a la Procuración General de la Nación
- Tres Defensorías Públicas Oficiales ante los Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional

## **1.8.- Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de Nación**

La última reforma constitucional incorpora a nuestro sistema constitucional a través del artículo 114 una nueva institución de selección, administración y autocontrol del Poder Judicial, llamado Consejo de la Magistratura. Esta figura fue tomada del derecho americano, igual que lo hizo Chile, y del derecho europeo, como es en el caso de Italia, España y Francia.

Esta institución posee un rango constitucional en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Río Negro, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y en algunos países de Latinoamérica, como Colombia, Paraguay, Venezuela, Perú y El Salvador.

De acuerdo con el artículo mencionado más arriba, precisamente su inciso 6, el Consejo tendrá la facultad que actualmente ejerce la Corte Suprema: dictar reglamentos de organización judicial y todos los que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia. No podrán comprender aspectos de carácter jurisdiccional.

## **II.- LOS PILARES DEL TRASPASO**

### **2.- LOS PILARES QUE HAN LLEVADO A LA TRANSFERENCIA**

El objetivo que condujo a la transferencia es el bienestar de la sociedad. Proteger a los ciudadanos es la labor del Estado y de sus poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y Judicial. Uno de los pilares fundamentales para el traspaso fue el fallo “Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ Hábeas Corpus” del 9 de diciembre de 2015, donde se sostuvo que no puede concluirse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio (conf. Considerando 8) y que su continuidad se encuentra supeditada a que tengan lugar los convenios de transferencia de competencia aludida: “Exhortando [...] a las autoridades competentes para que adopten las medidas a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional...” (conf. Considerando 9), tal como lo establece el artículo 106 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El fallo mencionado trataba sobre una contienda de carácter negativo para la justicia debido a que se dio entre la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional, y la Cámara de Casación Penal en un hábeas corpus correctivo colectivo interpuesto a favor de personas mayores de 70 años detenidas, procesadas y/o condenadas por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar basado en el agravamiento de las condiciones en que se cumplen las penas. En este pronunciamiento, el Máximo Tribunal

modificó su jurisprudencia tradicional, en que equipara a los jueces nacionales ordinarios con los jueces federales.

## **2.1.- Desprotección. Definición**

La “desprotección” se puede definir como la carencia de determinada protección de derechos de un grupo de personas que necesitan de las protecciones que brinda el Estado de derecho. Son personas que se encuentran en ciertos grados de vulnerabilidad.

Dicha vulnerabilidad se trata de una carencia de recursos para defenderse de ciertos ataques, directos o indirectos, por parte de entidades públicas o privadas o de particulares. Este ataque se ejerce contra sus derechos fundamentales y, al encontrarse desprotegidos, resultan vulnerables ante cualquier injerencia contraria a la ley.

### *¿De dónde proviene la protección?*

En primer lugar proviene del Estado; si se trata de un Estado ausente, no nos da la protección que merecemos, somos vulnerables y por lo tanto nos encontramos en estado de indefensión. El estado de indefensión lo sufren determinado grupos, entre ellos las personas con carencia económica, quienes conocen poco o quizá nada sobre los derechos que los amparan y sufren el riesgo de que la sociedad se aproveche de su inexperiencia. Como necesitan a una tercera persona para que reclame por sus derechos ante la justicia, se encuentran indefensos ante los ataques de personas malintencionadas.

### *¿Cuándo empezó la desprotección?*

Las desigualdades de trato y de oportunidades van en contra de los derechos humanos innatos, estén o no regulados en la Carta, y han afectado en la historia a los grupos vulnerables, quienes se encuentran en mayor desprotección.

### *¿Qué son los derechos humanos?*

En respuesta a esta pregunta planteada por todos nosotros, podemos decir que los derechos humanos son una serie de derechos fundamentales, que tienen su base en las necesidades humanas. Estos derechos son la respuesta del reconocimiento, en cuanto a su ejercicio y protección, con la que se pretende satisfacer una cantidad de exigencias que se consideran necesarias para el desarrollo de una vida digna.

Algunos de estos derechos que no deben ser vulnerados jamás son: la vida, la libertad, la educación, la salud, la justicia, el trabajo, la seguridad social, etc. El caso aquí analizado es el acceso a la justicia, y lo que nos atañe del tema elegido es la justicia como derecho humano: sin justicia no existen leyes, no existe derecho, no existe nada.

### *¿Estos derechos existieron siempre?*

Sí. A lo largo de la historia, los individuos y por lo tanto los pueblos bregaron para que su dignidad fuese respetada. Desde la antigüedad

existieron filósofos y pensadores que fueron en busca de la protección del individuo frente a los poderes basados en la idea de que si existía la protección, era patrimonio de un bien común.

En el siglo XVII, cuando estos derechos fueron consagrados políticamente, por ejemplo con la Constitución norteamericana y la Revolución Francesa, quedó establecido que el objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.

Así se llegó a la llamada Declaración Universal de los Derechos Humanos, que emitieron en 1948, después del horror de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas con el acuerdo de los países miembros. Ese importante documento enumera a lo largo de treinta artículos los derechos que les corresponden a todas las personas, sin distinción de raza, color, sexo, religión, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición.<sup>4</sup>

La Declaración Universal es un documento que trae principalmente autoridad moral, es un marco de referencia que nos permite medir las conductas de sociedades y gobiernos. Esta declaración reafirma su fe en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Es el primer documento internacional que iguala la condición de hombres y mujeres en cuanto a sus derechos, y se ha utilizado esta declaración como base para los otros documentos internacionales. Es como una ley internacional.

#### *¿El Estado argentino ha cumplido con esos compromisos?*

En la reforma constitucional argentina de 1994 se incluyeron los Pactos de Derechos Humanos en la nueva Constitución. A partir de esto se han reformado y sancionado nuevas leyes, que son muy importantes para todos los seres humanos.

En toda sociedad, sea cual fuere su estructura y su grado de desarrollo, la justicia y la forma de administrarla han sido y son motivos de las preocupaciones fundamentales de los dirigentes.

Esto está presente ya en las primeras codificaciones de que se tiene memoria en la historia de la humanidad. Por ejemplo en el llamado Código de Manú puede leerse: "El rey que castigue a los inocentes y deje impune a los culpables se cubre de la mayor ignominia y va al infierno".<sup>5</sup> Y ante la posibilidad de elegir, Salomón pidió: "Da a tu siervo corazón dócil para juzgar a tu pueblo, para entender entre lo bueno y lo malo".<sup>6</sup>

---

4. Perez Gallart, Susana, *La Mujer y sus Derechos Guía Práctica*, Buenos Aires, Ed. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, 1997, 8.

5. *Constitución Nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (autor anónimo del comentario), Buenos Aires, Distribuidora Quevedo de Ediciones, 1997, 159.

6. *Ibidem*.

Cuando la humanidad dejó mayoritariamente el camino del absolutismo y, paso a paso, encontró el sendero de la república y democracia, la administración de justicia se ordenó a través de un poder específicamente encargado de esos menesteres. La justicia dejó de depender de voluntades autoritarias.

Su cumplimiento diario depende de cada uno de nosotros, los habitantes, que aparte de gozarlo, estamos obligados a respetarlo y defenderlo.

## **2.2.- Intervención del Estado**

En esta parte nos referiremos a la intervención del Estado y a su rol desde que tomó la iniciativa de hacerse cargo de los temas relacionados con el traspaso del Poder Judicial de la Nación al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, se encargó de aquello en lo que la política anterior no intervino con el fin de subsanar la carencia de una justicia más local, ya sea por falta de recursos o por falta de voluntad, ya que no se ocuparon del pueblo y sus necesidades.

Las políticas judiciales suplieron a las políticas sociales, para de alguna manera paliar las sucesivas crisis del país que afectaron fundamentalmente a las poblaciones más vulnerables. Para construir nuevas políticas judiciales hacia la transformación social debemos estar todos dispuestos a tenernos en cuenta como sujetos y como sociedad, interpelarnos tanto de manera individual como en conjunto.

El Estado debe ejercer un control responsable de los medios por los cuales nos comunicamos, como son los medios de comunicación, para ir fortaleciendo el cambio social a partir de la promoción de modelos de judiciales. Sólo así se realizarán transformaciones reales que nos respeten como seres humanos.

## **2.3.- El reconocimiento**

El reconocimiento de los ciudadanos en general ha dado sus primeros pasos en la Constitución Nacional a partir de su reforma de 1994. Muchos derechos fundamentales han sido plasmados en esta renovación de la normativa. A esto le siguió la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en materia de legislación local. Ambas son Cartas Magnas de rango fundamental tanto para el país como para la Ciudad de Buenos Aires en tanto cabecera de la Argentina.

Con el restablecimiento de la democracia toda la legislación anterior fue revisada, especialmente aquellas normas que desde la perspectiva de los derechos humanos no resultaban consistentes con la nueva realidad. Se puso especial énfasis en reformar la Ley Fundamental.

Los derechos de todas las personas deben ser reconocidos, por lo que debemos abogar por ellos todos los días para que tengan el respeto que se merecen hoy y siempre.

#### **2.4.- Protección de derechos**

Para lograr la protección de derechos es necesario tener en cuenta, prevenir y erradicar todo atropello sufrido por la sociedad y trasladarla de todos los ámbitos. Del ámbito de la justicia, capacitando a los operadores, ya sea jueces, fiscales o demás funcionarios para que intervengan de manera comprensiva y con un alcance más local.

La protección de derechos es un pilar fundamental para lograr una justicia restaurativa, capaz de resarcir los derechos vulnerados de los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En primer lugar, para la protección integral de derechos es necesario reconocer a las personas como sujetos de derechos. Probablemente este sea uno de los mayores déficits de los movimientos de la reforma legislativa en América Latina, en cuanto a contener mecanismos eficaces de protección de estos derechos-libertades.<sup>7</sup>

De acuerdo con el paradigma de la protección integral de derechos, se impone que se desjudicialicen las cuestiones relativas a la falta o carencia de recursos materiales, competencia perteneciente al Poder Ejecutivo transferida a la órbita de la justicia.

#### **2.5.- La igualdad ante la ley**

La igualdad ante la ley una cuestión tan importante como las anteriores que hemos analizado. Se encuentra comprendida en el artículo 16 de la Constitución Nacional y es para todos los ciudadanos, sin distinción de raza, sexo, religión y muchos menos según si son adultos o niños. Estos derechos fueron proclamados hace ya muchos años y se mantienen con el transcurso del tiempo debido a que son, tanto ayer como hoy, pilares esenciales para las relaciones entre los seres humanos. Ser igual ante la ley es un derecho que debemos cuidar ya que durante los gobiernos dictatoriales no fueron respetados. Debemos velar por la igualdad, que es un derecho que nadie nos puede quitar, como expresa la Constitución Nacional en su artículo 16: "Todos somos iguales ante la ley".

#### **2.6.- Justicia al alcance de la sociedad**

La motivación de escribir esta monografía es justamente el objetivo de que la Justicia esté al alcance de todos los ciudadanos, hacer

---

7. Cillero Bruñol, M., "Los derechos del niño: de la proclamación a la protección efectiva", en *Justicia y Derechos del Niño*, Buenos Aires, UNICEF, N° 3, 2007. Disponible en: <http://capacitasalud.com/wp-content/uploads/2015/06/anexos-2.pdf>



una justicia que se encuentre comprometida con todos, que sea empática, es decir que se ponga en los zapatos de quienes sufren una vulneración de sus derechos.

El juez es un ser humano que también sufre, que tiene problemas pero está capacitado para resolver los conflictos que aquejan a sus ciudadanos. Que la justicia esté al alcance de la sociedad es que un ciudadano pueda estar cara a cara con un juez y decirle qué le sucede, o que no puede seguir viviendo de esta manera. Así tendríamos una justicia con alcance a la sociedad y comprometida.

Trabajar con la comunidad de una manera que no sea aislada nos lleva a tomar herramientas de otros poderes para hacer como nuestro el andar. Para eso, propongo censo judicial y estadísticas de cómo fue el desarrollo de una justicia cada vez más local y más cerca de las personas, además de trabajar con municipalidades, centros de salud, escuelas y centros comunitarios. Establecer una justicia al alcance de la sociedad es darles a todas personas la posibilidad de hacer reclamos a la justicia.

## **2.7.- La competencia**

A lo controversial de la negativa del traspaso de competencias ordinarias al ámbito de la CABA, se agrega el desconocimiento popular de por qué temas de derecho común del ámbito territorial de la Ciudad son de competencia de la Justicia nacional.

Es evidente que no existen fundamentos de índole jurídica para que en la Ciudad de Buenos Aires subsistan los llamados tribunales nacionales, quienes cuando entienden en causas de derecho común, exceden lo que es la jurisdicción de los juzgados o tribunales federales.

El principio de igualdad consiste en imponer a los Estados una regulación de desarrollo económico que respete los criterios del desarrollo humano y no sea contrario a ello.

## **2.8.- Participación**

La reflexión de lo mencionado anteriormente permite determinar la teoría política del *empowerment*, que vendrían a ser todas las categorías de sujetos excluidos de esta sociedad, tanto sea de hecho como de derecho, por cuanto el pleno ejercicio de sus derechos (principalmente de sus derechos políticos) estaría gravemente limitado en el estatus de ciudadano.

Esto requiere la participación de todos los actores comprometidos, como es el Estado, los gobiernos locales y los jueces nacionales, ya que las funciones que cumplirán serán las equivalentes a la que prestan en la justicia nacional, pero desde un ámbito más local.

La firma de los convenios han sido muy beneficiosos para todos los ciudadanos de Buenos Aires, que verán sus conflictos como una mate-

ría más común y ya no como asunto de gobierno, porque al mencionar a la justicia nacional nos hace pensar que se trata de una cuestión de Estado, como si el Estado se apropiara de nuestros conflictos o asuntos particulares. Por esto es tan importante este traspaso, ahora se percibirá como más privado, aunque siempre se haya respetado esa privacidad.

### **III.- PROTECCIÓN DE LAS LEYES Y DE LA JUSTICIA ARGENTINA**

#### **3.- LA JUSTICIA NACIONAL Y ORDINARIA**

Creemos que el traspaso de competencias ordinarias a la CABA vendrá de la mano de una desburocratización de la justicia a los efectos de salvaguardar la integridad de la personas con una total atención, en busca de tratar de dar una respuesta jurisdiccional a las problemáticas de debido proceso, acceso a la justicia, etcétera, acercando la justicia a los habitantes de la Ciudad.

El texto constitucional otorga atribuciones al Estado a la vez que reconoce los derechos fundamentales de las personas, y para que este reconocimiento sea efectivo es fundamental una justicia justa y equitativa.

Observamos que el poder viene actuando como límite de los derechos subjetivos de los administrados y que los derechos inherentes y fundamentales solo lo son con respecto al poder. Se debe responder y actuar de acuerdo con los principios de racionalización, profesionalismo, simplificación y modernización, justamente para dar las respuestas adecuadas y necesarias a las exigencias constitucionalmente impuestas de vigencia real y concreta de los derechos que se consagra.

#### **3.1.- Las 100 Reglas de Brasilia**

Las Reglas de Brasilia se refieren al acceso a la justicia de los grupos vulnerables y en particular a que el acceso a la justicia debe ser correctamente tematizado de acuerdo a las problemáticas existentes, que generan una desigualdad si no son tratados de una manera correcta. Estas reglas explican cuáles son estos grupos y cómo deben ser solucionados sus conflictos. A lo largo de este trabajo hemos mencionado lo expuesto en las 100 Reglas a grandes rasgos; cuando no hay una correcta justicia, con un gran alcance al ciudadano, ya somos vulnerables y por lo tanto estamos desprotegidos.

#### **3.2.- Las leyes de protección**

En la actualidad, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenemos los convenios de traspaso de la justicia nacional a la justicia ordinaria de la Ciudad Autónoma. Creemos que en esta joven jurisdicción los problemas se suelen resolver con mayor inmediatez; no debe

obviarse el problema de que, oportunamente, cuando el traspaso se efectivice, los recursos deben ser suficientes para atender a la nueva dimensión que tomara el poder judicial ciudadano.

Ahora bien, recordemos que el Congreso de la Nación tiene la potestad, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 30 del artículo 75 de la CN, de: “Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República...”.

La disposición referenciada debe ser interpretada conjuntamente con el artículo 129 y la disposición transitoria séptima de la Constitución Nacional.

La manda constitucional impone límites para la legislación que dicte el Congreso de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires. Se deben tener en cuenta la órbita de incumbencia que retiene el gobierno nacional y los intereses del Estado argentino mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación.

### **3.3.- Derecho Internacional como derecho propio**

El Derecho Internacional actúa como derecho propio cuando se carece de ciertos instrumentos, jurisprudencia o doctrina aplicados al caso.

¿A quién recurrimos en este caso?

De acuerdo con el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 24, tenemos la posibilidad de adherir a la norma de otro país como normativa, no como derecho extranjero. Este artículo se refiere a la elección del mejor derecho, no importa de dónde provenga. Elegir el mejor derecho responde a un sistema de integración y la Convención de Derechos Humanos en su artículo 28.3 habla de la *intangibilidad de los Derechos*. Tengamos en cuenta estos artículos para resolver de la mejor manera los problemas de todas las personas. En el caso del acceso a la justicia es de capital importancia para cumplir con los objetivos nacionales y constitucionales existentes con el objetivo de acercar la justicia a las personas.

### **3.4.- Código Civil y Comercial de la Nación y relaciones de consumo**

Según el Código, la relación de consumo es el vínculo jurídico entre el proveedor y un consumidor. Se considera consumidor a la persona física o jurídica que adquiere o utiliza bienes o servicios como un destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. No se debe olvidar que existe la figura del consumidor expuesto, cuya figura se encuentra incluida en la ley especial, dentro de la definición general de consumidor.

Lo mencionado ha sido una traslación inadecuada del Código de Defensa de Brasil (art. 29), que contempla esta noción en relación con las prácticas comerciales, pero ya no como noción general.

### **3.5.- Jurisprudencia imperante**

La jurisprudencia desempeña el papel de la fuente del Derecho de manera especial y constituye un modo de expresión o proceso de manifestación jurídico. La validez que se concreta en el Derecho se consolida con la sentencia, que se adjudica a los hechos concretos y que se manifiesta en la vida real a través de un sentido jurídico.

Dicha jurisprudencia ejerce además una influencia innovadora y renovadora sobre el Derecho, al hacer y dar lugar a figuras jurídicas nuevas y más progresistas.

El reinado de la justicia exige del Derecho judicial la aplicación de principios flexibilizadores de la ley. El juez concilia la rigidez legal con la variabilidad de la realidad social. Realiza una interpretación extensiva, restrictiva o derogatoria de la ley y contribuye con sus fallos plenarios a la estabilidad del Derecho.<sup>8</sup>

### **3.6.- El Código Penal argentino**

El Código Penal argentino es parte de los códigos de fondo, que rigen en todo el territorio de la República. El dictado de estas normas de fondo es potestad exclusiva del Congreso Nacional.

Los delitos se encuentran tipificados en dicho Código Penal y es nuestra herramienta para la convivencia en sociedad.

### **3.7.- Leyes federales**

Las leyes federales son las que atañen a la existencia y a la organización del Estado nacional, como las leyes del servicio militar, elecciones nacionales, leyes de ciudadanía, pesas y medidas, bancos, marcas y presupuesto nacional.

Dichas leyes se aplican en todo el territorio de la Nación y son de competencia exclusiva de los tribunales federales, aunque los conflictos que se solucionen y que ellas regulen se produzcan en el territorio de las provincias.

### **3.8.- Leyes-convenio**

Nos referimos a las leyes-convenio que son la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y que tienen un régimen jurídico especial, del cual la Carta Magna establece determinadas pautas. Primero y prin-

---

8. Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 11ª edición, 2006, p. 294.

cial, salvaguarda la participación de las provincias, que son protagonistas y partes del convenio, y tienen dentro de ellos una entidad especial.

#### **IV.- TRABAJO JUDICIAL Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. CORRESPONSABILIDAD**

##### **4.- CENSO JUDICIAL Y ESTADÍSTICAS**

Mediante la propuesta ofrecida, se podría capacitar a operadores judiciales para realizar un censo judicial cada seis meses. De esta manera se pondrían en contacto con las personas y harían una estadística para establecer los grupos vulnerables. Con este censo también podrá determinarse la actividad barrial y ver cómo se desarrolla el lugar normalmente delimitando estos grupos vulnerables y observando cómo es su actuar.

En el censo se puede dar orientación a las personas de los servicios de justicia: para qué se realiza, con qué fines, qué requiere de las personas, cómo se las puede ayudar, cuál es la función de la justicia en sí, y puede durar una semana por departamento judicial para llegar así a todas las casas, barrios y lugares para que todos sepan cuáles son sus derechos y puedan denunciar casos de vulneración.

##### **4.1.- Mediación judicial**

La mediación es muy nueva en la Argentina. Se trata de un método en el cual se solucionan problemas de personas adultas, por lo que es un medio de resolución de conflictos. Se utiliza para que las partes tengan comunicación asistida por un tercero neutral, que acerca a ambas partes diferenciadas. Por qué no poner tal práctica en la comunidad, o sea en las municipalidades, centros de salud, en las escuelas, que son el primer lugar donde las personas se relacionan, y que las personas especializadas puedan detectar ciertas circunstancias para establecer los diferentes conflictos que existen en la población.

##### **4.2.- Información**

La transparencia y el acceso a la información la obtenemos a través de debates virtuales en el foro y las reuniones presenciales. Justicia 2020 pone a disposición de la sociedad civil información relevante sobre más de cien de las principales iniciativas del Ministerio de Justicia.

Toda la información está disponible de forma permanente en la página *web* del programa. Justicia 2020 es una plataforma de transparencia activa, ya que los responsables de las iniciativas deben publicar toda la información pertinente sobre los proyectos que llevan adelante (uno de ellos es el traspaso de la justicia) y es necesario que

la población esté al tanto de toda la información relativa a la justicia. Allí la sociedad civil puede ver el curso y la evolución de las iniciativas desde su concepción hasta su desarrollo, y conocer la estrategia y las políticas del Ministerio de Justicia de Nación.

Compartir la información en tiempo real fortalece la confianza en la administración pública, en especial para los ciudadanos que se encuentran tan vulnerados. Además, Justicia 2020 es una plataforma de participación ciudadana que ofrece un canal inédito para que la sociedad civil y la comunidad jurídica participen en las políticas públicas en materia de justicia.

Un proceso de reforma del sistema de justicia que no cree canales de diálogo efectivos con sus distintos actores carecería de legitimidad. Así, Justicia 2020 busca que organizaciones y particulares participen activamente en la gestión de políticas públicas en todo su ciclo.

El proceso de escrutinio y debate público en las más de cien iniciativas principales del Ministerio se realiza bajo dos modalidades: el foro en línea y las reuniones presenciales, que son muy importantes para el desarrollo de una justicia equitativa y transparente. Todos aquellos que quieren participar con sus ideas para colaborar en el fortalecimiento de estas iniciativas, o presentar otras, pueden hacerlo a través de ambos canales, siempre abiertos al proceso de registración.

Los veintiún equipos de trabajo cuentan con la coordinación conjunta de un funcionario público y de un miembro de la sociedad civil. Existe además la rendición de cuentas: a través de los canales descritos, Justicia 2020 rinde cuentas de los avances en cada una de las iniciativas y sirve como canal formal para el monitoreo ciudadano de las políticas públicas.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir así un rol fiscalizador ya que tendrán la posibilidad de verificar que el curso de acción se ajuste a lo estipulado. Justicia 2020 también evalúa semestralmente la evolución de estos mecanismos de gobierno abierto sobre la base del diálogo con la sociedad civil, muy importante para el desarrollo de una justicia más cercana a los ciudadanos.

La creación del foro en línea de Justicia 2020, que a octubre del 2016 supera los 13.000 miembros activos, es inédita en nuestro país. La plataforma busca llegar a una gran cantidad de usuarios para que, desde cualquier lugar del país y del mundo, puedan participar de los equipos de trabajo más fructíferos para nuestra sociedad, que tanto lo necesita.

#### **4.3.- Corresponsabilidad**

La corresponsabilidad comprende la responsabilidad de todas las instituciones, tanto públicas como privadas, del Estado, de los juzgados, municipalidades, consejos de la magistratura, centros y todos aquellos lugares donde se encuentren las personas con vulneración

de derechos. La corresponsabilidad no consiste en delegar responsabilidad, sino en que todos seamos responsables y trabajemos de una manera digna, con respeto a los derechos humanos fundamentales de todas las personas que forman parte de nuestra sociedad.

#### **4.4.- Gobierno abierto**

Justicia 2020 es un programa de reforma integral de la justicia que, por primera vez en la Argentina, incorpora el concepto de gobierno abierto. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación adopta así los estándares fijados por la Alianza por el Gobierno Abierto, iniciativa internacional formada en 2011, que cuenta con una representación de más de 60 países. Argentina es parte desde 2012 y se ha incorporado de una manera eficiente y eficaz.

Los valores fundamentales y esenciales de la Alianza, que han sido un eje central en el diseño de la metodología de trabajo del Programa Justicia 2020, son:

- se debe mejorar la transparencia y el acceso a la información;
- incrementar la participación y colaboración ciudadana en las decisiones públicas, como columna vertebral del Estado derecho;
- crear mecanismos efectivos de rendición de cuentas en todo lo relativo a la justicia;
- promover la adopción de nuevas tecnologías e innovación que hagan más eficiente el acceso a justicia.

El programa Justicia 2020 busca aplicar estos cuatro valores del gobierno abierto, tendientes a que los gobiernos rindan cuentas claras, sean más abiertos, accesibles y mejoren su capacidad de respuesta hacia los ciudadanos, que necesitan de respuestas concisas y reales.

El objeto de este compromiso es fomentar la participación de los principales actores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión en materia de justicia y brindar información actualizada, desagregada y en formatos abiertos para facilitar tanto el proceso participativo en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, como la rendición de cuentas, tan necesaria para la credibilidad de la justicia, y acercar así la justicia de una manera equitativa.

#### **4.5.- Nueva Justicia**

Una justicia cercana a la comunidad, moderna, transparente e independiente es muy necesaria para una sociedad dinámica. Justicia 2020 es un espacio de diálogo institucional y ciudadano, cuyo objetivo es la elaboración, implementación y evaluación de políticas para construir, junto con la sociedad, una justicia que genere resultados socialmente relevantes y permita la solución de los conflictos en forma rápida y confiable para todos los que esperamos.

Justicia 2020 trabaja asimismo sobre dimensiones no judiciales de la justicia para que el diálogo y las propuestas no sean solo de la justicia, sino también de los justiciables y de los auxiliares, como los abogados y otros actores.

Estas iniciativas, nucleadas en el Programa Justo Vos, apuntan a afianzar a la justicia como valor para que todas las personas, en su vida cotidiana, colaboren en la construcción de una sociedad más justa, unida y pacífica.

#### 4.6.- Agenda Naciones Unidas 2030

Justicia 2020 funciona también como herramienta de cumplimiento de las metas institucionales incluidas en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó en septiembre de 2015 la Nueva Agenda Mundial para el Desarrollo Sostenible. Esta agenda sigue el modelo de los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015*, que contenían diversas metas sociales a cumplir por los países miembros de la organización, pero con la novedad de la inclusión de objetivos en materia institucional. La Nueva Agenda está conformada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y metas e indicadores específicos para diferentes áreas en el período 2015-2030.

En particular, el ODS 16 propone “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

Este objetivo contempla doce metas de transformación y fortalecimiento de las instituciones. Justicia 2020 –como plataforma de transformación del sector justicia en la Argentina– toma estas metas para transformarlas en iniciativas de políticas públicas debatidas y consensuadas con la sociedad.

El trabajo del gobierno y la sociedad civil en el programa Justicia 2020 establece definiciones de políticas públicas que incluyen metas cualitativas y cuantitativas, e indicadores de cumplimiento concretos y específicos. La Argentina se ofrece así como un país líder para la implementación y medición de objetivos de desarrollo institucionales en la comunidad global.

Los objetivos de transformación institucional incluidos en Justicia 2020 en coincidencia con la Agenda 2030 son los siguientes: reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas; poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños; promover el Estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas; fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados; luchar contra todas las formas de delincuencia organizada; reducir sustancialmente



la corrupción y el soborno en todas sus formas; crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles; garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles; garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales; fortalecer las instituciones nacionales pertinentes para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia; y promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

#### **4.7.- Los juzgados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Los juzgados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son muy pocos para atender las necesidades de las personas en situación de conflicto, por lo que el traspaso de la Justicia era necesario para que el acceso a esta fuera más equitativo para el ciudadano.

#### **4.8.- Centros de acceso a justicia y talleres especiales**

Frente a esta problemática, se han inaugurado en todo el país 88 centros de acceso a la justicia pertenecientes al Ministerio de Justicia de la Nación, los cuales brindan un servicio de atención legal primaria a través de un equipo multidisciplinario de abogados, psicólogos, trabajadores sociales y personal administrativo, todos especialmente capacitados para dar respuesta a las consultas diarias relacionadas con:

- asistencia a las víctimas de delitos;
- servicios públicos;
- defensa al consumidor;
- violencia de género;
- asesoramiento a causas penales;
- DNI para argentinos/as y extranjeros/as;
- Derecho de familia (alimentos, divorcios, responsabilidad parental entre otras materias de relacionadas con la temática);
- educación y vacantes;
- acceso a la salud;
- vivienda;
- pensiones y programas sociales.

Estos se centros se han creado como respuesta al difícil acceso a la justicia, lo que demuestra que el traspaso del que se habla en esta monografía debe ser llevado a cabo y es necesario para asegurar la tan ansiada justicia. Además de lo mencionado con respecto a estos centros, sería útil que se dictasen talleres especiales, como los comunitarios y los judiciales, para que estos lleguen a las personas vulnerables con problemas específicos de acceso a la justicia. Estos podrían desarrollarse en los municipios, la comunidad o juzgados descentralizados con el fin de que los vecinos interactúen con los mismos

problemas sociales, culturales, etc., y mediante estos talleres se capaciten para acceder a la justicia.

Los objetivos del taller:

- crear un espacio donde la familia encuentre orientación y comprensión para que todos los integrantes sean contenidos y acompañados en todo lo que emprendan;
- contribuir a la creación o recreación de vínculos vecinales responsables y respetuosos, y de lugares gratuitos para que los vecinos puedan compartir sus inquietudes y crecer tanto intelectualmente como socialmente;
- establecer los roles y funciones vecinales con acceso a justicia;
- brindar información sobre la justicia (aspectos que se deben tener en cuenta relativos a los problemas que trae aparejado el acceso);
- dar información sobre los distintos problemas que sufre la población en general.

Contenidos a trabajar en el taller:

- la existencia de vínculos vecinales;
- vínculo jurisdiccional (justicia-justiciable);
- vínculo relaciones comunitarias y acceso a justicia;
- vínculo acceso a justicia y políticas públicas.

Importancia en cuanto a la contención del vecino con problemática judicial:

- obtener orientación en determinados ámbitos judiciales de acuerdo con lo que vecino quiera realizar y necesita;
- capacitar con talleres que sean del agrado de los vecinos para que puedan desempeñarse libremente sin dependencia;

Los roles y funciones judicial y vecinal:

- la función judicial;
- la función vecinal;
- la función conjunta de interacción;
- roles dentro del acceso a justicia;
- relaciones conjuntas de aprendizaje.

## **V.- INVESTIGACIÓN DE CAMPO**

### **5.- PRESENTACIÓN Y FUNDAMENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación fue realizada con los juzgados ordinarios de competencia contravencional con los que contaba la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta principios de 2017.

Sin embargo, debemos considerar los juzgados que se han traspasado de la esfera nacional a la esfera local recientemente, ya que es

un tema de actualidad que se encuentra en progreso y lo consideramos un gran avance para que todos tengamos mejor acceso a la justicia.

Consideramos importante recalcar el tema de las competencias debido a que el juzgado contravencional carecía de una competencia amplia y a pesar de ser el único órgano jurisdiccional local, muchas veces no podía abarcar los expedientes investigados que requerían una competencia mayor. Por este motivo, los llevaban hasta cierto punto de instrucción y luego debían ser continuados por la justicia nacional. El hecho de que no podían concluirse en el ámbito local le daba un aspecto negativo a la competencia, a la investigación en sí y a la justicia.

El objetivo de la investigación fue conocer y describir aspectos individuales y personales de los vecinos, aspectos penales y como usuarios del consumo, problemas familiares, laborales, aspectos socioeconómicos, y controles sobre estos problemas existentes.

### **5.1.- Instrumento de recolección de datos**

El instrumento de recolección de datos formó parte de la práctica profesional de abogada de la matrícula. La recolección de datos fue el cuestionamiento cerrado de los juzgados de la Ciudad Autónoma. El tipo de instrumento utilizado para la recolección de datos fue el cuestionario cerrado con entrevistas a juzgados contravencionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La investigación se realizó sobre un universo de 200 personas que ingresaron durante un mes a un juzgado determinado por cuestiones contravencionales y penales (que son las más comunes y llenan a los juzgados de expedientes, aparte de que son pocos sin la transferencia mencionada a lo largo de este trabajo). De dicha cantidad total de casos, observamos que más de un 90% son problemas de contravenciones penales que son delitos de menor pena.

Esto nos lleva a pensar que deberían existir juzgados que sean exclusivamente contravencionales y juzgados correccionales solamente, ya que estos casos requieren principal cuidado y corrección, y no siempre deben ser reprimidos con prisión en caso de no poder afrontar las multas.

### **5.2.- Análisis y conclusiones**

La carencia de competencia de los juzgados contravencionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para concluir sus juicios y la dificultad de la justicia ordinaria para llevar materias de derecho común dio paso a la nueva política de traspaso, que implica el traspaso progresivo de justicia penal y de relaciones de consumo como una primera parte del proceso de transferencia mencionado. Mientras no se llevaba a cabo, estas cuestiones tenían carácter de nacionales, lo cual es incoherente e incomprensible ya que las competencias ordinarias siempre

debieron pertenecer a la justicia ordinaria y si esto hubiese sido respetado hoy no estaríamos debatiendo en este traspaso.

El reconocimiento de qué es lo que tenemos que hacer para mejorar el acceso a justicia comienza mejorando la condición social y legitimidad de la justicia, que redundan en mejores beneficios para todos los ciudadanos.

En la primera parte de esta monografía recorrimos los antecedentes: cómo se fueron desarrollando los problemas de contravenciones, de consumo, y cómo fue avanzando en los últimos el acercamiento de la justicia a las personas. Las legislaciones han ido cambiando a través del tiempo y dieron lugar a las convenciones internacionales y demás leyes que fueron incorporadas en lo relativo al acceso a justicia.

Del universo investigado, sólo un 5% de los ciudadanos son víctimas de abandono material y formal por parte del Estado al encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

## **VI.- PROPUESTA DE TRABAJO**

### **6.- PROYECTO: HACIA UNA JUSTICIA MÁS JUSTA Y EQUITATIVA**

#### **Fundamentación**

Este proyecto surge a partir de las necesidades emergentes luego del análisis de la investigación de campo llevada a cabo en los juzgados contravencionales de la Ciudad Autónoma sobre una población que comete infracciones. Ahora que el las competencias de los juzgados son más amplias, el objetivo es que se respete que un mismo juez con su sana crítica investigue, siga el juicio y llegue a la etapa concluyente de manera correcta, con un acceso más directo hacia la víctima y victimario o requirente y requerido.

Y ya no es sólo justicia contravencional, se le sumó la justicia correccional y criminal, así como la justicia de las relaciones de consumo. En un futuro cercano se incorporará también la justicia laboral, civil y familiar, por lo que será necesario que estemos preparados para la nueva tarea. Con el traspaso progresivo de las demás materias, como son las laborales, civiles, comerciales y familiares, muchas de las personas que son víctimas y que por su falta de experiencia en estos temas son especialmente vulnerables, deben ser incorporadas a un sistema que tienda a contener a esos grupos para que la justicia llegue a ellos como a todo ciudadano que reclama un mejor acceso a justicia.

Creemos que la contención de esos nuevos grupos vulnerables que lleguen a través de la justicia debe ser asumida –si existiera el presupuesto y las condiciones necesarias– por los operadores del Poder Judicial de la CABA, a quienes se deberá completar su capacitación teniendo en cuenta las nuevas áreas de competencia y, sobre todo, para

que trabajen conjuntamente con un equipo técnico o interdisciplinario para detectar los problemas que aquejan a aquellos grupos.

Otro tema que quisiéramos resaltar es el de la mediación. Este proceso de resolución de conflictos ofrece al mediador herramientas comunicacionales (y que la comunicación no sea falta de respuesta) y hace que seamos mejores personas –tal vez lo digo por experiencia propia–; incluso llega a cambiar la personalidad de aquel operador que ejerce ese rol.

La mediación como persona y como letrada me cambió la vida, nos hace más pacíficos y nos da una capacidad para entender a los demás y poder ayudarlos a solucionar sus problemas.

Finalmente, no sólo debemos ocuparnos de las víctimas de flagelos sociales, culturales o familiares, sino también de los victimarios; tener en cuenta, además, que a algunas víctimas se las puede ir protegiendo a medida que van denunciando sus casos, pero suelen existir casos que nunca se denuncian –por miedo a represalias– y esas víctimas permanecen silenciosas. Por lo tanto, debe circular la información adecuada, y esos victimarios deben ser tratados cuando son descubiertos para que no sigan repitiendo su accionar, porque si se los excluye vuelven a existir nuevas víctimas y así sucesivamente. Ocuparse también del victimario forma parte de una justicia que se acerque más a la sociedad, nuestra justicia a nivel local, la justicia de cada barrio.

## VII.- BIBLIOGRAFÍA

ALBRECHT, Paulina G y AMADEO, José Luis, *La Competencia Penal*, Buenos Aires, Tribunales Ediciones, 2015.

*Constitución Nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Distribuidora Quevedo de Ediciones, 1997.

DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 11ª edición, 2006.

GOMEZ DA COSTA, Antonio Carlos, *Del menor al ciudadano y ciudadano adolescente*, en García Mendez, Emilio y Carranza, Elías (eds.), *Del revés al derecho*, Buenos Aires, Galerna, 1992.

Ministerio del Interior, *La Constitución Reformada. Primer seminario sobre Reforma de 1994*, Programa de Estudio y la Difusión de la Reforma Constitucional Argentina, República Argentina, 1996.

PEREZ GALLART, Susana, *La Mujer y sus Derechos Guía Práctica*, Ed. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Buenos Aires, 1997.

PRADO, Juan José, *Derechos Humanos conceptos introductorios para su estudio*, Buenos Aires, Ed. Oficina de Publicaciones de CBC, 1997.

RODRÍGUEZ, Agustín Washington y GALETTA de RODRÍGUEZ, Beatriz; *La Constitución Nacional comentada, concordada, anotada con jurisprudencia*, Buenos Aires, Editorial García Alonso, 2008.



Addenda premios anteriores





# Premio CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2004)

## **Tema**

ACCESO A LA JUSTICIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

## **Categoría**

Empleados del Poder Judicial de la Ciudad

**1er Premio:** "Acceso a la Justicia"

Autora: Mónica López Maldonado

**2do Premio:** "Acceso a la Justicia en la Ciudad de Buenos Aires. Estado actual y perspectivas"

Autora: Ágata Emilia Teti

**3er Premio:** Desierto

# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2005

## Tema

CALIDAD DEL SERVICIO DE JUSTICIA

## Categoría

Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad

**1er Premio:** "Como David a Goliat"

Autoras: Iris Elisabet Garzón y Paula Lagos

**2do Premio:** "Algunas bases para mejorar el servicio de Justicia"

Autor: Matías Fernández de la Puente

**3er Premio:** "Calidad del servicio de Justicia"

Autores: Javier Alejandro Buján y Luisa María Escrich

## Categoría

Empleados del Poder Judicial de la Ciudad

**1er Premio:** "Diagnóstico y propuestas para elevar la calidad del servicio de Justicia"

Autor: Francisco Javier Ferrer Arroyo

**2do Premio:** "Niños, niñas y adolescentes: una mirada crítica"

Autora: Bárbara Filgueira Inchausti

**3er Premio:** "Pensando la mejor de las Justicias posibles"

Autora: María del Pilar Cela

## Categoría

Abierta

**1er Premio:** "La calidad, la medida de la persona humana y el servicio de Justicia"

Autora: Lila Emilse García

**2do Premio:** "Gestión social de calidad en la Justicia"

Autores: Mario Silvio Gerlero y Eduardo Alberto Augusto Parody

**3er Premio:** "La participación del actor social en la implementación de la calidad en la Justicia"

Autores: Ricardo Martín Casares y Santiago del Carril

# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2006

## **Tema**

LA JUSTICIA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES A 10 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS PORTEÑOS

## **Categoría**

Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad

**1er Premio:** “La Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a 10 años de la Constitución de los Porteños: Una década que sabe a poco”

Autor: Marcelo Pablo Vázquez

**2do Premio:** “Hacia una Justicia Nueva y Efectiva”

Autores: María Florencia Rodino y Germán Rodríguez Gauna

**3er Premio:** “El acceso a una Justicia democrática para la CABA, a diez años de la Constitución”

Autor: Adrián Norberto Martín

## **Categoría**

Empleados del Poder Judicial de la Ciudad

Desierta

## **Categoría**

Abierta

**1er Premio:** “La Justicia de la CABA a 10 años de la Constitución de los porteños”

Autor: Marcelo Gustavo Chamau

**2do Premio:** “Raíces, Principios y Futuro del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires”

Autor: Patricio Esteban

**3er Premio:** “La consolidación de la autonomía: una cuestión de justicia”

Autor: Ramón Trejo

**Mención Honorífica:** “Los Tribunales Vecinales como una herramienta para el acceso a la justicia de la Ciudad de Buenos Aires”

Autores: Diego Leonel Freedman y Nicolás Perrone

# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2007

## Tema

LENGUAJE Y JUSTICIA

### Categoría

Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad

**1er Premio:** "Soberanía del sentido"

Autor: Sergio Gustavo Simona

**1er Premio:** "La justicia como acontecimiento"

Autora: Analía Haydee Mas

**2do Premio:** "La controversia sobre la hospitalidad"

Autor: Horacio Guillermo Aníbal Corti

**3er Premio:** Desierto

### Categoría

Empleados del Poder Judicial de la Ciudad

**1er Premio:** "Las consecuencias de la aplicación del lenguaje judicial"

Autora: Rafaella Riccono

**2do Premio:** "El derecho y el revés"

Autor: Emiliano Santiago Arvuez

**3er Premio:** "La comunicación eficaz a través de la neurolingüística"

Autora: Patricia Segura

### Categoría

Abierta

**1er Premio:** "Argumentación y proceso. Una relación relevante en la práctica judicial"

Autor: Néstor Leandro Guzmán

**2do Premio:** "El lenguaje del derecho y sus límites"

Autores: Lucas Arrimada y Pablo César Rossi

**3er Premio:** "Roberto y la otra pequeña fábula sobre el lenguaje y el acceso de la justicia"

Autor: Marcelo Jorge Degastaldi

**Mención Honorífica:** “La comunicación en el juicio oral”

Autores: Jorge Daniel Antoniatti

**Mención Honorífica:** “Avisos y edictos judiciales. Qué dicen y qué no dicen”

Autora: Alicia Dorotea Carr

**Mención Honorífica:** “Lenguaje y principio de legalidad penal”

Autores: Gustavo Alberto Beade y Santiago Roldán

# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2008

## Tema

AUTONOMÍA PORTEÑA Y FACULTADES DE JURISDICCIÓN

## Categoría

Magistrados, Integrantes del Ministerio Público y Funcionarios del Poder Judicial de la Ciudad

**1er Premio:** “Facultades de jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires: la autonomía negada”

Autora: Ana Florencia Salvatelli

**2do Premio:** Desierto

**3er Premio:** Desierto

**Mención honorífica:** “El rango provincial de la Ciudad de Buenos Aires y su validez constitucional en la competencia originaria y exclusiva”

Autor: Alejandro Patricio Maraniello

## Categoría

Empleados del Poder Judicial de la Ciudad

**1er Premio:** “Pasado, presente y futuro de una ciudad que siempre es motivo de debate”

Autora: Lara Jessica Miyasato

**2do Premio:** Desierto

**3er Premio:** Desierto

## Categoría

Abierta

Desierta

# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2009

## Eje temático

Aplicación de los tratados internacionales de DD. HH. en la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**1er Premio:** “El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos”

Autora: Silvina Marta Oubel

**2do Premio:** “Titularidades de exclusión. Acciones pluriindividuales por derechos sociales en la justicia de la Ciudad de Buenos Aires”

Autora: Lila Emilse García

**3er Premio:** “El deber de los jueces de armonizar el Derecho Interno con los Tratados de Derechos Humanos (¿Conflicto ‘aparente’ de normas?)”

Autora: Analía Haydee Mas

## Eje temático

Luces y sombras del proceso acusatorio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**1er Premio: Desierto**

**2do. Premio:** “Hablar no es leer. Oralidad y escritura en el proceso penal”

Autor: Ezequiel Martín Quaine

**3er Premio:** “Principio de oportunidad y sistema acusatorio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Propuestas para el contenido político criminal de la acusación penal pública”

Autora: María Cecilia González

## Eje temático

Amparo. ¿vía excepcional u ordinaria?

**1er Premio:** “Amparo. ¿Vía excepcional u ordinaria?”

Autora: Marta María Soledad Fernández Mele

**2do. Premio:** “Amparo. ¿Vía excepcional u ordinaria?”

Autor: Marcelo Juan Segon

**3er Premio:** “¿Amparo o desamparo de los derechos fundamentales?”

Autora: María Belén Aliciardi

## **Eje temático**

Criterio de selección de jueces y funcionarios

**1er Premio:** "Méritos y política. La selección de jueces federales en Argentina"

Autor: Emilio Demian Zayat

**2do. Premio:** "El Juez del bicentenario que supimos conseguir"

Autor: Juan José Varela

**3er Premio:** "Hombres de honor"

Autora: Denise Magalí Villalba



# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2010

## Edición Bicentenario

### **Eje temático:**

Recursos financieros de la CABA. El régimen de coparticipación y otras transferencias federales. Nuevos recursos locales

**1er Premio:** Desierto

**2do Premio:** Desierto

**3er Premio:** Desierto

**Mención honorífica:** “Financiamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de recursos de origen nacional. Perspectivas”

Autor: Aníbal Oscar Berteá

### **Eje temático:**

Usurpación. Soluciones procesales. Derecho a la vivienda

**1er Premio:** “Problemáticas en torno al derecho a la vivienda desde el sistema de Derechos Humanos”

Autora: Liliana Beatriz Costante

**2do Premio:** “Vivir y dejar vivir. Una aproximación jurídica al derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires”

Autor: Enzo Finocchiaro

**3er Premio:** “La criminalización de la pobreza urbana y los nuevos intentos por erradicar las villas en la Ciudad. El art. 335 del CPPCABA como un avance del poder punitivo del Estado sobre los conflictos sociales”

Autores: Ezequiel Martín Quaine y Natalia Ohman

**Mención honorífica:** “Análisis del delito de usurpación por despojo a la luz de la emergencia habitacional de la CABA”

Autor: Juan Carlos Riccardini

### **Eje temático**

Consumidores Y Usuarios. Nuevos Paradigmas

**1er Premio:** “Hacia una efectiva igualdad de las relaciones de consumo”

Autor: Flavio Ismael Lowenrosen

**2do Premio:** Desierto por no cumplir los requisitos

**3er Premio:** “Las nuevas acciones de clase de consumidores y usuarios. Fallo Halabi y ley 26.361”

Autora: María Belén Aliciardi

## **Eje temático**

Derechos de los pacientes

**1er Premio:** Desierto

**2do Premio:** Desierto

**3er Premio:** “El derecho de los pacientes a una buena administración del servicio público de salud”

Autores: Paula Andrea Saba y Pablo Ariel Temponi

# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2011/2012

## **Eje temático**

Matrimonio igualitario, balance y perspectivas

**1er Premio:** Desierto

**2do Premio:** Desierto

**3er Premio:** Desierto

## **Eje temático**

Mediación Penal y Contravencional

**1er Premio:** “Hacia la recuperación de la instancia de mediación en los procesos penales y contravencionales seguidos por presuntos hechos de violencia doméstica”

Autor: Octavio Paganelli

**2do Premio:** “La mediación como mecanismo complementario de resolución de conflictos analizada desde una perspectiva constitucional y de DDHH”

Autor: Gabriel Carlos Fava

**3er Premio:** “La revalorización de la víctima o la legalidad dejada de lado”

Autor: Marcelo Pablo Vázquez

**Mención honorífica:** “Nuevos lentes para mirar. Intervenciones en familias con violencia”

Autoras: Stella Maris Isabel Margetic y Alicia Graciela De La Fe

## **Eje temático**

Propuestas para mejorar la Capacitación Judicial

**1er Premio:** “La formación judicial también es hacer justicia”

Autor: Francisco Javier Ferrer Arroyo

**2do Premio:** “Un modelo posible de capacitación judicial”

Autoras: Gabriela Analía Troiani y Valeria Lorena Sosa

**3er Premio:** “Proyecto de desarrollo horizontal en el fuero penal”

Autor: Sebastián Diego Luján

**Eje temático**

Protocolo Adicional del Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos

**1er Premio:** Desierto

**2do Premio:** Desierto

**3er Premio:** Desierto

**Mención honorífica:** "Análisis sobre la actualización del protocolo adicional del convenio multilateral"

Autora: Noelia Giselle Dorin

# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2013

## **Eje temático**

Justicia con perspectiva de género

**1er Premio:** "Igualdad entre mujeres y varones en la jurisprudencia"

Autora: Silvina Marta Oubel

**2do Premio:** "Las mujeres y el poder punitivo durante la investigación penal en el distrito judicial centro de la Provincia de Salta"

Autora: Claudia Carolina Alarcón

**3er Premio:** "Igualdad de género en el Poder Judicial de la CABA: un debate entre números y perspectivas"

Autoras: María Paola Baccello y Florencia Schkolnik

**Mención Honorífica:** "Las sentencias judiciales como medidas de acción positiva para acceder en la práctica a la igualdad"

Autora: Amalia Inés Montes

## **Eje temático**

Justicia y discapacidad. Asignatura pendiente

**1er Premio:** "La actualidad del empleo inclusivo en el Poder Judicial de la CABA"

Autora: Lucía Burundarena

**2do Premio:** Desierto

**3er Premio:** "Poder Judicial y Derechos Humanos de las personas con discapacidad: Hacia una justicia sin barreras"

Autora: Romina Cecilia Bruno

# PREMIO FORMACIÓN JUDICIAL 2014

## **Eje temático**

Justicia y democracia 1983-2013

**1er Premio:** “La igualdad y la autonomía de la voluntad como garantías de la democracia”

Autora: María Romina Surace

**2do Premio:** “Algunas reflexiones sobre los desafíos actuales del Poder Judicial”

Autor: Alejandro Daniel Rabinovich

**3er Premio:** “La pobreza, la desigualdad y el acceso a justicia de la infancia en 30 años de democracia argentina”

Autora: Rosana Beatriz Sosa

## **Eje temático**

Activismo judicial 1983-2013

**1er Premio:** “Activismo judicial y transformación social”

Autor: Juan Pablo Falcón

**2do Premio:** Desierto

**3er Premio:** Desierto



Edición impresa en los talleres gráficos Primera Clase Impresores,  
California 1231, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.  
En el mes de agosto de 2019. Tirada 1000 ejemplares.