



Maestría en Derecho Administrativo

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA Y
SEGURIDAD PÚBLICA:

*Situación en Alcaldías y Comisarías de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

Maestrando: César Andrés Vega

Director de tesis: Dr. Miguel Lico

Índice

Contenido

ABREVIATURAS	1
CAPÍTULO PRIMERO: ASPECTOS METODOLÓGICOS	2
§ 1. Planteamiento del problema.....	2
§ 2. Hipótesis de Investigación.....	3
§ 3. Objetivos de la Investigación.....	3
§ 4. Marco teórico-conceptual.....	4
§ 5. Tipo y nivel de investigación.....	4
§ 6. Diseño metodológico.....	5
§ 7. Fuentes de información.....	5
§ 8. Técnicas de Investigación.....	6
§ 9. Delimitación de Estudio.....	6
§ 10. Validez y límites de la investigación.....	7
CAPÍTULO II: ASPECTOS GENERALES	8
CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN HISTÓRICA HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	14
§ 11. Inicios de la Ciudad de Buenos Aires y su designación como Ciudad Capital.....	14
§ 12. La Ciudad de Buenos Aires como sede de la Capital Federal hasta la reforma constitucional de 1994.....	19
CAPÍTULO IV: SITUACIÓN DESPUÉS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	24
§ 1. La autonomía de la Ciudad de Bs. As.	24
§ 2. La Ley Cafiero.....	32
§ 3. El Poder Judicial de la C.A.B.A. y los Convenios de Transferencia de Competencias.....	

.....	37
a) El Poder Judicial en la Ciudad.....	37
b) Convenios de transferencia de competencias y colaboración celebrados entre el Estado Nacional y el G.C.B.A.	44
1) Primer convenio de transferencia.	45
2) Segundo convenio de transferencia.	47
3) Tercer convenio de transferencia.	48
4) Convenio de transferencia de facultades y funciones de seguridad en materias no federales.....	51
5) Convenio de Cooperación.	52
§ 4. El Servicio Penitenciario Federal.....	54
CAPÍTULO V: EL FEDERALISMO ARGENTINO Y LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS PROVINCIAS Y LA C.A.B.A.....	61
§ 1. El Federalismo Argentino. Evolución histórica del Federalismo Argentino hasta la reforma constitucional de 1994.	61
§ 2. La Organización Federal en materia financiera y la Coparticipación Federal de los Recursos Fiscales.....	84
§ 3. Conclusiones en base a la autonomía presupuestaria de la C.A.B.A.....	102
CAPÍTULO VI: EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL.	105
§ 1. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sujeto del federalismo en la jurisprudencia de la Corte Suprema.....	105
a) “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial” (CSJN, 29/03/1997).....	105
b) Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus. (CSJN, 9/12/2015)	108
c) Nisman. (CSJN, 20/09/2016).....	110
d) José Mármol 824. (CSJN, 12/06/2018).....	112
e) Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal. (CSJN, 04/04/2019)	113

f) Bazán, Fernando s/ amenazas. (CSJN, 04/04/2019).....	115
g) Ferrari c/ Levinas. (CSJN, 27/12/2024)	117
h) Conclusiones.....	119
§ 2. Federalismo de concertación y derecho intra-federal en la jurisprudencia de la Corte Suprema.....	120
a) Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica (AGUEERA) c/ Provincia de Buenos Aires. (CSJN, 19/08/1999).....	121
b) Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – incidente de medida cautelar. (CSJN, 1/10/2019).....	123
c) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional. (CSJN , 04/05/2021)	125
d) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – cobro de pesos. (CSJN 21.12.2022).....	127
e) Conclusiones.....	130
§ 3. Hábeas Corpus.	131
a) Hábeas corpus colectivo y correctivo Juzgado P.C. y F. N ° 3 – Cámara de Apelaciones Sala III – T.S.J C.A.B.A.	131
b) Hábeas corpus colectivo Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N ° 41, Cámara, Casación y rechazo de Recurso Extraordinario.	135
c) Conclusiones.....	138
§ 4. Conclusiones del Capítulo.	139
CAPÍTULO VII: LA SITUACIÓN DE LAS COMISARÍAS Y ALCAÍDIAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.....	141
§ 1. Las alcaidías como lugares de alojamiento transitorio.....	141
§ 2. Situación de comisarías y alcaidías de C.A.B.A luego de la pandemia producida por el COVID-19.	146
§ 3. Asignación de recursos de parte del G.C.A.B.A ante la nueva situación.	154

a) Obras realizadas en alcaidías y comisarías.....	154
1) Montos erogados por la Ciudad de Bs. As.	157
b) Sistema de viandas para los alojados y otras coberturas de necesidades básicas.	160
c) Reasignación de recursos policiales destinados a la custodia de los alojados.	166
CAPÍTULO VIII: CONSLUSIONES.	177
BIBLIOGRAFÍA.	182

ABREVIATURAS

ASPO: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CCABA: Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CC¹: Código Civil(derogado).

CCyCN: Código Civil y Comercial de la Nación.

CN: Constitución Nacional.

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

CAyT: Fuero Contencioso Administrativo y Tributario C.A.B.A (actual CATyRC).

CCAyT: Cámara de Apelaciones instancia del fuero C.A.B.A.

C.P.P.C.A.B.A: Código Procesal Penal de la Ciudad de Buenos Aires.

C.P.P.N: Código Procesal Penal de la Nación.

GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Juzgado CAyT: Juzgado de 1º instancia del fuero.

Juzgado PPJCyF: Juzgado de 1º instancia del fuero.

LCOP: Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

MJYS: Ministerio de Justicia y Seguridad (G.C.B.A).

MPD: Ministerio Público de la Defensa de la CABA.

MPT: Ministerio Público Tutelar de la CABA.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PPJCyF: Fuero Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas C.A.B.A.

SCAE: Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos (MJyS – G.C.B.A).

SNEEP: Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena.

SPF: Servicio Penitenciario Federal.

T.C.: Texto Consolidado.

¹ Conf. ley 340. El mismo ha sido **derogado** tras la aprobación del CCyCN mediante la ley n° 26.994.

CAPÍTULO PRIMERO: ASPECTOS METODOLÓGICOS.

§ 1. Planteamiento del problema.

La presente investigación se inscribe en el campo del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo Federal, y tiene por objeto analizar un conflicto interjurisdiccional concreto que involucra la distribución constitucional de competencias y recursos entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El problema jurídico central que se aborda puede formularse en los siguientes términos:

¿La restricción unilateral por parte del Estado Nacional del alojamiento de personas privadas de libertad en establecimientos del Servicio Penitenciario Federal —provenientes tanto de la Justicia Nacional con asiento en la Ciudad como de la Justicia local— configura una vulneración del principio constitucional de correspondencia entre competencias y recursos (art. 75 inc. 2 CN) y, en consecuencia, una afectación ilegítima a la autonomía presupuestaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

La cuestión no se limita a un conflicto operativo o administrativo en materia penitenciaria, sino que involucra dimensiones estructurales del sistema federal argentino: la vigencia del federalismo de concertación, la fuerza normativa del derecho intra-federal, la garantía constitucional de la autonomía financiera de las jurisdicciones locales y el alcance jurídico de los convenios interjurisdiccionales celebrados entre la Nación y la Ciudad.

El problema adquiere especial relevancia a partir del año 2020, cuando el Servicio Penitenciario Federal restringió el ingreso de personas detenidas provenientes del territorio de la Ciudad, generando una sobrepoblación en comisarías y alcaidías locales y obligando al Gobierno de la Ciudad a reasignar partidas presupuestarias para asumir funciones que —conforme el diseño normativo vigente— corresponden al Estado Nacional.

§ 2. Hipótesis de Investigación.

La hipótesis principal que guía el desarrollo del trabajo sostiene que:

La conducta asumida por el Estado Nacional, consistente en la restricción unilateral de cupos penitenciarios federales respecto de personas privadas de libertad provenientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituye una alteración ilegítima del régimen de distribución de competencias y una vulneración del principio de correspondencia entre funciones y recursos consagrado en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, afectando de manera directa la autonomía presupuestaria de la Ciudad.

§ 3. Objetivos de la Investigación.

OBJETIVO GENERAL: Analizar, desde una perspectiva constitucional y federal, si la conducta asumida por el Estado Nacional en materia penitenciaria implica una afectación ilegítima de la autonomía presupuestaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Examinar el régimen constitucional de la autonomía de la Ciudad (art. 129 CN y concordantes).
- Analizar el principio de correspondencia entre competencias y recursos (art. 75 inc. 2 CN).
- Estudiar el alcance jurídico de los convenios interjurisdiccionales celebrados entre Nación y Ciudad.
- Sistematizar la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema en materia de autonomía y derecho intra-federal.
- Evaluar el impacto presupuestario concreto derivado de la restricción de cupos penitenciarios federales.
- Determinar si la conducta estatal cuestionada resulta compatible con los principios estructurales del federalismo argentino.

§ 4. Marco teórico-conceptual.

El trabajo se sustenta en un marco conceptual integrado por:

- La teoría del federalismo argentino.
- El principio de autonomía política, institucional y financiera.
- El federalismo de concertación.
- El derecho intra-federal como categoría jurídica autónoma.
- El principio de correspondencia fiscal.
- La doctrina de la lealtad federal.
- La teoría de la supremacía constitucional y del bloque de constitucionalidad federal.

Desde esta perspectiva, la autonomía presupuestaria no es entendida como una potestad meramente administrativa, sino como un elemento estructural del autogobierno, indispensable para la efectividad del régimen federal.

§ 5. Tipo y nivel de investigación.

La investigación es de carácter:

- Jurídico-dogmática, en cuanto analiza sistemáticamente normas constitucionales, legales y convencionales.
- Descriptiva-explicativa, ya que no sólo expone el régimen normativo aplicable sino que explica las consecuencias institucionales derivadas de su incumplimiento.
- Analítica, mediante la descomposición conceptual de categorías como autonomía, concertación federal y derecho intra-federal.
- Aplicada, dado que examina un conflicto institucional vigente con consecuencias presupuestarias verificables.

§ 6. Diseño metodológico.

El diseño metodológico adoptado es cualitativo, basado en:

- Análisis normativo sistemático.
- Interpretación constitucional conforme a criterios hermenéuticos clásicos (literal, sistemático, teleológico y evolutivo).
- Análisis jurisprudencial evolutivo.
- Estudio de derecho intra-federal.
- Relevamiento empírico institucional.

La metodología combina herramientas propias de la dogmática jurídica con elementos empíricos que permiten corroborar el impacto material del conflicto.

§ 7. Fuentes de información.

FUENTES NORMATIVAS:

- Constitución Nacional.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley 24.588.
- Ley 20.416.
- Ley 23.548.
- Convenios interjurisdiccionales suscriptos entre Nación y Ciudad.

FUENTES JURISPRUDENCIALES: Se analizaron precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación vinculados con:

- Estatus constitucional de la Ciudad.
- Federalismo de concertación.
- Derecho intra-federal.
- Coparticipación federal.
- Acciones interjurisdiccionales.

Asimismo, se estudiaron decisiones judiciales dictadas en procesos de hábeas

corpus relacionados con la problemática penitenciaria.

FUENTES DOCTRINARIAS: Se consultaron trabajos doctrinarios en materia de federalismo, autonomía y derecho constitucional argentino.

FUENTE EMPÍRICA PRIMARIA: Se incorporaron datos presupuestarios y estadísticos obtenidos mediante entrevista institucional realizada en 2023 al Subsecretario de Coordinación de Asuntos Estratégicos del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La información suministrada permitió elaborar cuadros y análisis cuantitativos incorporados en el Capítulo VII.

§ 8. Técnicas de Investigación.

Las técnicas empleadas fueron:

- Análisis exegético-normativo.
- Interpretación constitucional sistemática.
- Sistematización jurisprudencial.
- Análisis comparado intra-federal.
- Relevamiento empírico institucional.
- Integración argumentativa entre datos normativos y evidencia fáctica.

§ 9. Delimitación de Estudio.

La investigación se circunscribe al período iniciado en el año 2020, cuando se produjo la restricción de cupos penitenciarios federales; con corte a noviembre del año 2023.

No se abordan de manera exhaustiva aspectos criminológicos, penitenciarios comparados o de política criminal, salvo en la medida en que resulten necesarios para el encuadre jurídico del problema

§ 10. Validez y límites de la investigación.

La validez interna del trabajo se sustenta en:

- La coherencia sistemática entre normas, jurisprudencia y hechos acreditados.
- El respaldo documental y estadístico provisto por fuente institucional directa.
- La consistencia argumentativa entre hipótesis, desarrollo y conclusiones.

Como límite metodológico, debe señalarse que el estudio no incorpora análisis econométricos ni comparaciones interprovinciales, dado que el objeto se concentra en el caso específico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CAPÍTULO II: ASPECTOS GENERALES.

A lo largo de los años en nuestro país la autonomía de las provincias, en cuanto a las decisiones del gasto público, fue afectada con la transferencia de servicios y competencias sin contrapartida financiera. Ejemplos de ello puede ser la transferencia de la competencia de la educación primaria en la década de 1980 y la educación secundaria a principios de 1990.

Es por lo que en 1994 al reformarse nuestra Constitución Nacional se incorpora el artículo 75 inc. 2, el cual establece que 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. Dicho artículo se sancionó con el fin de acentuar la descentralización del poder y con el fin de corregir las deformaciones económicas, promoviendo el equilibrio fiscal entre el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires.

La transferencia de servicios sin contrapartida financiera por parte del Gobierno Nacional a las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, es un avance sobre sus autonomías ya que se condiciona la libertad en la decisión del gasto y la administración pública local. Cuando suceden estas situaciones las Provincias o la Ciudad de Bs As debe asignar partidas presupuestarias para asumir los servicios transferidos, las cuales se encontraban previamente afectas a otros servicios y gastos que las legislaturas locales así decidieron a la hora de conformar el presupuesto de sus Provincias o la Ciudad de Bs As. Es por ello que, para evitar afectar autonomías, lo que corresponde es que se transfieran partidas financieras o en todo caso se transfiera la potestad de recaudar ciertos tributos; caso contrario el Gobierno Nacional poseería la potestad recaudatoria de ciertos tributos para afrontar la prestación de servicios que en realidad no los brinda.

La situación descripta en el párrafo anterior es lo está sucediendo actualmente en la Ciudad Autónoma de Bs. As., ya que el Gobierno Nacional está transfiriendo de hecho

la competencia del servicio que brinda el Servicio Penitenciario Federal.

Antes de la reforma constitucional de 1994 la Ciudad de Buenos Aires no era autónoma y por ende era administrada por el Gobierno Nacional quién designaba a un intendente. Asimismo, el servicio de seguridad era brindado por el Estado Nacional a través de la P.F.A y el servicio de justicia ordinario pertenecía a los Juzgados Nacionales (dependientes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación). En esta línea también se encontraba la administración del servicio de custodia y guarda de los procesados y condenados por penas privativas de la libertad, que pertenecía al Servicio Penitenciario Federal (en adelante S.P.F). Es decir que a quien se le impartía una medida de restricción legítima de la libertad o era condenado en la Capital Federal por un delito ordinario era alojado en los establecimientos del S.P.F., todo ello en base a lo establecido por la ley 20.416 (Servicio Penitenciario Federal – Ley Orgánica).

Luego de la reforma constitucional de 1994 la Ciudad de Buenos Aires adquiere su autonomía; pero sin embargo la administración del servicio penitenciario en el territorio de la Ciudad continuaba siendo ejercida por el S.P.F. Todo ello en consonancia con lo establecido en la ley 24.588 (Ley de Garantía de los intereses del Estado Nacional en la Ciudad Autónoma de Bs. As. sancionada en 1995) la cual garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República. En dicha ley se establece en su artículo 8 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. Asimismo, en el artículo 7 se instituyó a que el Gobierno Nacional seguiría ejerciendo en la ciudad de Buenos Aires su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes; todo ello a través de la Policía Federal Argentina quién continuaba cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En este orden de ideas y en base a lo establecido en el artículo 2 de esta ley (en dónde se expresa que la Nación es titular de todos aquellos derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones) es que el S.P.F seguía teniendo la administración de las personas privadas legítimamente de su libertad en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires en base lo ordenado por la ley 20.416.

Posteriormente con la reforma de la ley 24.588 en 2007 se le permitió al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercer las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. Asimismo, el Gobierno Nacional continuaba con dichas funciones y facultades hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ya en 2016 se firman los convenios de transferencia a la Ciudad Autónoma de Bs. As. de las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no Federales y se crea la Policía de la Ciudad; a pesar de todo ello nunca se transfirió las facultades y funciones correspondientes del S.P.F y por ende la administración del servicio penitenciario en la ciudad continuó y continua en manos del Gobierno Nacional.

Por otra parte, cabe destacar que en el año 2000 se firma y se aprueba un convenio de "Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En éste se transfieren una serie de delitos del Código Penal para que, en el caso que sean cometidos en el territorio de la Ciudad, sean investigados por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y juzgados por sus jueces competentes. Y también se establece en su cuarta cláusula que la transferencia de las competencias que son objeto del convenio se deberá acompañar de los recursos pertinentes, según lo dispuesto por el Artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, a lo expresado anteriormente, es que en el 2004 se firma y se aprueba un convenio "Cooperación entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Allí se establece en su cláusula tercera que la ciudad podrá disponer de la cantidad de plazas que sean necesarias para alojar a internos a disposición de la Justicia de la Ciudad por causas correspondientes a delitos cuya competencia haya sido transferida a la Ciudad en el Convenio aprobado por Ley Nacional N° 25.752 y Ley de la Ciudad N° 597 y sus convenios complementarios. Asimismo, el convenio señala que en base a lo dispuesto en el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional ***"la cooperación brindada por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, a través del Servicio***

Penitenciario Federal, debe ser considerada como un aporte de recursos en los términos de la norma constitucional ut supra citada.”. En consecuencia, luego de la firma de este convenio las personas detenidas y condenadas en la Ciudad de Buenos Aires, por los Juzgados de la Ciudad de Bs As o por los Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional, deben ser alojadas en las instalaciones del S.P.F.

Es por todo lo explicado anteriormente que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no cuenta con un servicio penitenciario local. Por ende, a través de los convenios firmados entre el Gobierno Nacional y el G.C.B.A se acordó que la partida destinada a cubrir costos por las personas condenadas o procesadas con alguna medida de privación de libertad de la Ciudad de Buenos Aires sería asumida por el Estado Nacional prestando el alojamiento, custodia y readaptación de los reos en las instalaciones del Servicio Penitenciario Federal. Es así, que las personas privadas legítimamente de su libertad por estar condenadas o sometidas a algún proceso penal por disposición de los Juzgados Penales de la Ciudad, como así también los de los Juzgados Nacionales en lo Criminal y Correccional con asiento en la Ciudad de Bs. As., cumplen prisión preventiva o condenas efectivas en cárceles federales. Todo ello, con excepción de los contraventores que deben ser alojados en el Centro de Alojamiento de Contraventores de la Ciudad que es un centro de detención no penitenciario.

Sin embargo, en 2020 con el comienzo de la pandemia y con protocolos más estricto, el Servicio Penitenciario Federal disminuyó el cupo de ingresos para procesados y condenados provenientes del territorio de la Ciudad de Bs. As. (tanto los provenientes de la Justicia de la Ciudad como así también los de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional); lo que motivó que los mismos sean alojados en comisarías y alcaidías policiales que no están preparadas para ello ni tampoco su personal está capacitado para tal custodia. Consecuentemente con la finalización de la pandemia, la situación debía normalizarse y el Servicio Penitenciario Federal debió volver a otorgar los mismos cupos que en 2019, pero ello nunca sucedió y hoy en día las comisarías y alcaidías policiales se encuentran sobrepobladas.

Todo ello, derivó en que el Gobierno de la Ciudad de Bs. As. se vea obligado a transferir partidas presupuestarias y recursos (asignados originariamente para otros fines) para hacer frente a la problemática de los procesados con prisión preventiva y condenados alojados en sus comisarías y alcaidías, los cuales deberían estar en dependencias del Servicio Penitenciario Federal. De esta manera la Ciudad se ve obligada a satisfacer un servicio que le es competente al Estado Nacional y sin la transferencia correspondiente de recursos como lo dispone la Constitución Nacional. En conclusión, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires se ve afectada en cuanto su discrecionalidad a la hora de decidir en qué gastar.

Esta situación que se da hoy en día en alcaidías y comisarías puede abrir otros interrogantes como por ejemplo en materia de responsabilidad del Estado. Si llegara producirse un motín y que de ello resulte un enfrentamiento entre internos o un incendio que termine con algún muerto ¿quién debería hacerse responsable? ¿el Gobierno de la Ciudad debido a que el evento sucedió en un establecimiento a su cargo? ¿o el Estado Nacional por saturar las comisarías y alcaidías de la ciudad por no cumplir con su obligación de prestar el servicio que tiene asignado?

Un dato importante para sumar es que aproximadamente el 95% de las personas alojadas en comisarías y alcaidías en esta ciudad son provenientes de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional por los delitos no transferidos a la C.A.B.A; y solo el 5% restante son provenientes de la Justicia Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad por delitos transferidos a la órbita local. Es decir que actualmente la Ciudad de Buenos Aires debe dar alojamiento a personas privadas legítimamente de su libertad, que en su gran mayoría provienen del servicio de justicia brindando por el Estado Nacional.

Por todo lo expuesto anteriormente es que en el presente trabajo nos propondremos a investigar cómo la decisión, arbitraria e injustificada, tomada por el Gobierno Nacional afectó y afecta la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en lo referido a la discrecionalidad para formular su propio presupuesto y decidir en qué gastar sus recursos. Asimismo, investigaremos como esta situación afecta la política de

seguridad de la Ciudad debido al desvío de recursos financieros, humanos y logísticos que se hicieron y se están haciendo, los cuales deberían estar abocados a tareas de prevención y persecución de delitos, pero se encuentran destinados al cuidado y alojamiento de procesados con prisión preventiva y condenados.

CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN HISTÓRICA HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

§ 11. Inicios de la Ciudad de Buenos Aires y su designación como Ciudad Capital.

Para comprender el presente de la Ciudad de Buenos Aires y también el desarrollo del este trabajo, es importante explicar la evolución histórica de la Ciudad desde sus inicios.

Los orígenes históricos de la actual Ciudad de Buenos Aires se remontan a épocas anteriores a la constitución del Estado argentino. Fue fundada dos veces, inicialmente en el año 1536 por Pedro de Mendoza y, con carácter definitivo, en 1580 por Juan de Garay con el nombre de Ciudad de la Santísima Trinidad y su puerto con el de Santa María de los Buenos Aires, esta última denominación fue la que terminó imponiéndose con el paso del tiempo². Durante el período colonial, la ciudad adquirió relevancia estratégica como punto de acceso hacia el interior del continente americano, en virtud de su ubicación geográfica privilegiada, constituyéndose en un paso ineludible para las rutas comerciales que unían Europa con territorios como Chile, Potosí y Perú. Esta posición geoestratégica motivó la radicación de las autoridades virreinales enviadas desde la Corona española, consolidándose su importancia institucional con la designación, en 1776, como capital del extenso Virreinato del Río de la Plata, cuya jurisdicción se proyectaba hasta el Alto Perú³.

Posteriormente, en 1810, en el ámbito de la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tuvo lugar la Revolución de Mayo, acontecimiento que marcó el inicio del proceso emancipatorio y significó, en los hechos, la configuración de la ciudad como sede del poder político de las entonces nacientes Provincias Unidas del Río de la Plata. La ciudad

² Hernández, Antonio María (2023), pag. 485

³ Schinelli, Guillermo Carlos (2007).

fue clave para la organización y conducción de la revolución junto a sus ejércitos e ideólogos

El devenir histórico de la Nación Argentina demuestra que, tras la emancipación de la dominación española, el ejercicio centralizado del poder por parte de Buenos Aires generó resistencias en el resto del territorio nacional. Tales tensiones promovieron el surgimiento del ideario federalista, concebido como una respuesta institucional y política a las asimetrías de orden político, económico, social y jurídico entre las distintas regiones y provincias del país.

Comenzó a gestarse, entonces, la histórica tensión entre los modelos unitarista y federalista, alcanzando su punto culminante tras la batalla de Caseros, librada el 3 de febrero de 1852. En dicha contienda, el Ejército de la Confederación Argentina, liderado por Juan Manuel de Rosas –gobernador de la Provincia de Buenos Aires y encargado de las Relaciones Exteriores de la Confederación– fue derrotado por el Ejército Grande comandado por Justo José de Urquiza, gobernador de la Provincia de Entre Ríos. Como consecuencia directa de este acontecimiento, se produjo una nueva insurrección el 11 de septiembre de 1852, por medio de la cual la Provincia de Buenos Aires se separó de la Confederación Argentina, erigiéndose en un Estado autónomo, que conservó bajo su dominio el puerto de la ribera del Río de la Plata y el control de los derechos de importación. Como consecuencia, la Provincia de Buenos Aires no envió representantes al Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Santa Fe, lo que dio lugar a una etapa signada por la coexistencia de un ente estatal independiente, separado de las demás provincias argentinas, las cuales sancionaron la Constitución Nacional en 1853⁴.

A pesar de lo mencionado anteriormente, la Constitución de la Confederación Argentina, sancionada el 1 de mayo de 1853 por el Congreso Constituyente, establecía en su artículo 3° que “las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la República por una ley especial”.

⁴ Álvarez Fernández, Constanza (2019).

Complementariamente, una ley sancionada el 4 de mayo de 1853 por la misma Convención Constituyente preveía que, en caso de que Buenos Aires rechazase la Constitución, se dictaría una “ley de interinato” para suplir la capital de la Confederación. Por otra parte, cabe destacar que el 6 de mayo de 1853, el Congreso Constituyente dictó una ley de organización de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que delineaba una compleja estructura institucional, integrada por autoridades electas por sufragio popular, un presidente (figura que aparecía en el artículo que por aquél entonces estaba numerado como 78 de la Constitución Nacional) y diversas comisiones encargadas de áreas clave como seguridad, higiene, educación, obras públicas y hacienda, todo ello con un régimen de rentas propio. Sin embargo, la separación de Buenos Aires de la Confederación impidió la aplicación efectiva de dicha norma, que quedó reducida a una disposición de carácter meramente nominal⁵.

Con posterioridad, diversas disposiciones intentaron regular la cuestión relativa a la capital del país. El 13 de diciembre 1853, una ley fijó la capital provisoria de la nación en la ciudad capital de la provincia donde el gobierno nacional fijara su residencia; y de esta forma se federalizaba todo el territorio de la provincia en cuestión. En dicho entonces el Congreso Nacional sesionaba en la Ciudad de Paraná, Entre Ríos; y dictó en 1858 la Ley N.º 201, que designó a dicha ciudad como capital provisional de la Nación.

La subsiguiente batalla de Cepeda, ocurrida el 23 de octubre de 1859, y el posterior Pacto de San José de Flores, suscripto el 11 de noviembre del mismo año, constituyeron los primeros pasos hacia la reincorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina. Este proceso culminó en la reforma constitucional de 1860, la cual, en lo que concierne a la cuestión capital, derogó la disposición contenida en el artículo 3.º de la Constitución de 1853 y eliminó toda referencia a la Ciudad de Buenos Aires como sede del gobierno federal. En su reemplazo, se estableció el texto actualmente vigente, que dispone que las autoridades federales residirán en la ciudad que se declare capital por ley especial del Congreso, previa cesión del territorio por parte de una o más

⁵ Schinelli, Guillermo Carlos (2007), pág. 279.

legislaturas provinciales. La Capital Nacional continuó por un breve tiempo en Paraná y el 21 de octubre de 1860 se produce la reincorporación formal de la Provincia de Buenos Aires a la República Argentina.

A pesar de ello, las contiendas políticas continuaban vigentes e incluso llegaron a al enfrentamiento bélico. Ejemplo de ello es la batalla de Pavón de 1861, cuyo resultado convirtió a Mitre, quién era Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, en Presidente de facto de la Nación (bajo el título de Gobernador de Buenos Aires Encargado del Poder Ejecutivo Nacional el 12 de diciembre 1862), logrando ser finalmente elegido presidente y asumiendo el cargo el 12 de octubre de 1862.

Como consecuencia, la Capital de la Nación volvió a constituirse (de facto) en Buenos Aires, aunque esta vez de forma definitiva; superponiéndose las autoridades nacionales con las provinciales. Primeramente, se intentó solucionar esta situación con la sanción de la Ley Nacional N° 12⁶ que ordenaba que durante el término de 3 años las autoridades nacionales continuarían residiendo en la Ciudad de Buenos Aires, y a su vez federalizaba la Ciudad como así también todo el territorio de la Provincia de Bs. As. Sin embargo, dicha ley no fue aceptada por la legislatura provincial.

Es así como se resolvió el escenario de forma provisoria con las denominadas “leyes de compromiso” emitidas por el Congreso Nacional y por la Legislatura Bonaerense (Ley Nacional N° 19⁷ y Ley Provincial 363), que declaraban a la Ciudad de Buenos Aires residencia de las autoridades federales, con jurisdicción en todo el municipio, hasta tanto el Congreso Nacional dicte la ley de Capital permanente. Asimismo, el artículo 7° de los términos y condiciones ofrecidos por la Legislatura de la

⁶ La numeración de la presente ley corresponde a las leyes números 1 a 10.366, sancionadas por el honorable Congreso Nacional en la actual Capital Federal de Buenos Aires durante los periodos legislativos de 1862 a 1917. La presente norma se encuentra publicada en el Registro Nacional tomo IV 1857-1862, página 469.

⁷ Idem, página 492.

Provincia de Buenos Aires⁸ establecían que *“que sin perjuicio de la aprobación inmediata de la Legislatura de Buenos Aires a la ley que se dicte con arreglo a estas bases, la misma ley será revisada a los cinco años por el Congreso de la Nación y la Legislatura Provincial.”*⁹

Posteriormente, en el año 1866, el Gobierno Nacional devolvió a la Provincia de Buenos Aires la Municipalidad de la Ciudad que había sido sometida a la jurisdicción de las autoridades nacionales por la ley de residencia. Ello ocurrió mediante el dictado de la Ley Nacional 202¹⁰, y fue aceptado por la Provincia con la sanción de la Ley 475. Como consecuencia las autoridades nacionales continuaron residiendo de hecho en la Ciudad de Bs. As.

En esta nueva etapa signada por las sucesivas leyes de “residencia”, el Poder Ejecutivo Nacional se mantuvo como una suerte de “huésped” en territorio bonaerense hasta el año 1880. Esta era una solución que resultaba precaria, ya que dependía de la coincidencia política entre las autoridades provinciales y nacionales. En ese contexto, el problema de la localización de la capital de la Nación continuó latente, hasta alcanzar su punto de máxima conflictividad en 1880, con el enfrentamiento armado entre el presidente Nicolás Avellaneda y el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Tejedor.

En el marco de este clima beligerante, el Presidente Nicolás Avellaneda emitió un decreto que designaba al pueblo de Belgrano como residencia transitoria de las autoridades nacionales. En aquel entonces el actual barrio de Belgrano era un Partido de

⁸ La Legislatura de la Provincia de Buenos Aires aprobó el 25 de septiembre de 1862 las bases que sirvieron como términos y condiciones para la sanción de Ley Nacional 19, así como de la Ley Provincial 363.

⁹ Registro Nacional de la República Argentina que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873; tomo IV 1857 a 1862: publicación oficial, pág. 493.

¹⁰ La numeración de la presente ley corresponde a las leyes números 1 a 10.366, sancionadas por el honorable Congreso Nacional en la actual Capital Federal de Buenos Aires durante los periodos legislativos de 1862 a 1917.

la Provincia de Bs. As que se encontraba fuera del ejido de la Ciudad porteña. Posteriormente se dicta la Ley 1025¹¹ que ratifica la residencia transitoria de las autoridades naciones hasta que se dicte la ley de capital permanente de la República.

El conflicto armado, que culminó con un saldo de aproximadamente tres mil víctimas, terminó con la derrota de las tropas provinciales y la posterior federalización de la Ciudad de Buenos Aires. Es así como el Congreso Nacional sancionó ese mismo año la Ley N.º 1029, que declaró a Buenos Aires como Capital Federal. Frente a la inicial reticencia de la Legislatura bonaerense para ceder el territorio conforme exigía dicha norma, el Congreso dictó la Ley N.º 1030, en la que se establecía que, si antes del 30 de noviembre de 1880 no se producía la transferencia del territorio, se convocaría a una convención constituyente para reformar el artículo 3.º de la Constitución. Finalmente, el 26 de noviembre de 1880, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 1.355 por la cual se cedía formalmente el territorio de la Ciudad de Buenos Aires al Estado Nacional.

La Ley N° 1.029 utilizando la prerrogativa dada por el artículo 3¹² de la Constitución Nacional de aquel entonces (cuyo texto es igual al de la Constitución Nacional vigente hoy en día), al declarar a la Ciudad de Buenos Aires como capital de la República, colocó bajo la jurisdicción federal a todo lo allí existente. El gobierno provincial estaba autorizado para seguir funcionando en la ciudad, pero sin jurisdicción sobre ella; ya en 1884 se muda a la ciudad de La Plata que se convirtió en la capital de la Provincia de Bs. As.

§ 12. La Ciudad de Buenos Aires como sede de la Capital Federal hasta la reforma constitucional de 1994.

¹¹ Idem.

¹² Artículo 3.- Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas Provinciales, del territorio que haya de federalizarse. – Constitución Nacional de 1860.

Luego de la sanción de la Ley 1.029 comenzó en la República Argentina una etapa de estabilidad continua respecto de la sede del Gobierno Federal, que duró más de 100 años. A la Ciudad de Bs. As. se le aplicó, en líneas generales, durante este período el régimen que instituyó la Constitución Nacional de 1860; el artículo 67 inc. 27 establecía que el Congreso Nacional ejercía la legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación. Además de ello, el artículo 86 inc. 3 disponía que el Presidente de la Nación era el jefe inmediato y local de la Capital Federal. Por otra parte, la Ciudad Capital contaba con representación en ambas cámaras del Congreso Nacional, al igual que el resto de las Provincias, según lo determinado en los artículos 37 y 46 de la Constitución Nacional de aquel entonces.

Sin embargo, la atención de los asuntos de índole local de la Ciudad de Buenos Aires exigía un nivel de dedicación y constancia que el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo federal no podían ejercer con la asiduidad y el compromiso requerido. En virtud de ello, se consideró jurídicamente viable la delegación de funciones propias de un gobierno municipal, tales como la prestación de servicios públicos relativos a higiene urbana, salud, seguridad, orden público, moralidad, así como el mantenimiento de espacios públicos, parques y plazas.

Por tal motivo en 1882 se sanciona la Ley N° 1.260¹³ (Ley Orgánica Municipal), en la que se procedió a delegar las funciones ejecutivas municipales en una autoridad unipersonal de carácter administrativo denominado Intendente, designado por el propio titular del Poder Ejecutivo. Por otra parte, las funciones legislativas locales ejercidas por el Congreso Nacional fueron delegadas en un órgano colegiado llamado Honorable Concejo Deliberante. A su vez, el Gobierno Federal se reservó el control del puerto, la administración de justicia y el poder de policía. En cambio, la municipalidad se encargaría de la provisión de los servicios públicos (agua corriente, alumbrado, limpieza, desinfección, salud y transporte), la organización del tránsito, el trazado de calles y vías,

¹³ Publicada en Registro Nacional de la República Argentina, tercera parte, pág. 185.

la conservación de parques, paseos y plazas, y la planificación urbana¹⁴.

En lo atinente al servicio de justicia con competencia en materias de carácter local, el Congreso de la Nación procedió a la creación de juzgados nacionales de primera y segunda instancia con asiento en la Capital Federal. Asimismo, las funciones de policía de seguridad y tránsito fueron originalmente desempeñadas por una fuerza de carácter municipal, hasta su ulterior absorción por la Policía Federal Argentina.

Según la Ley Orgánica Municipal el Gobierno de la Municipalidad se componía de un "Concejo Deliberante" y un "Departamento ejecutivo"¹⁵. El Concejo Deliberante, era un órgano legislativo con facultades para dictar normas de carácter local y de jerarquía inferior a la ley. Asimismo, contaba con atribuciones para aprobar el presupuesto de la administración municipal¹⁶; dictar normas relativas a obras públicas¹⁷ (v. gr. Ordenaba el ensanche y aperturas de calles, la fijación de la altura de los edificios particulares, el establecimiento de plazas y parques, legislar sobre la provisión de agua corriente y energía entre otras más); relativas a seguridad, higiene, beneficencia y moralidad pública¹⁸ (v. gr. Intervenia en materia de seguridad en la construcción de teatros, templos y edificios destinados a reuniones públicas, en materia de limpieza general del municipio, reglamentación de establecimientos insalubres entre otras muchas más). Por otra parte, el Consejo Deliberante podría remover al Intendente con dos tercios de los votos del cuerpo, se integraba con dos representantes por cada "parroquia", electos por voto calificado. Los concejales duraban dos años en sus cargos, pero el Concejo se renovaba anualmente por mitades.

El Departamento Ejecutivo del Municipio, estaba a cargo de un Intendente que era

¹⁴ Seijas, Gabriela (2012).

¹⁵ Artículo 1ro de la Ley 1.260.

¹⁶ Ley 1.260, Título II, Capítulo 2, sección 1ra.

¹⁷ Ley 1.260, Título II, Capítulo 2, sección 2da.

¹⁸ Ley 1.260, Título II, Capítulo 2, sección 3ra.

nombrado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado¹⁹; y duraba en sus funciones dos años, pudiendo ser reelecto también con acuerdo del Senado. Tenía amplias facultades para la designación de los empleados municipales y poder de veto sobre las iniciativas del Concejo Deliberante.

Asimismo, tanto el Presidente como el Congreso conservaron en todo momento el poder de superintendencia sobre los órganos delegados. Así, el Presidente de la Nación mantuvo una relación directa y jerárquica con el Intendente municipal, mientras que el Congreso conservó la facultad de revocar o reasumir competencias delegadas en el Concejo Deliberante, ordenar investigaciones, modificar o sustituir el régimen orgánico de la ciudad, entre otras atribuciones inherentes a su autoridad constitucional.²⁰

En líneas generales el marco normativo que rigió para la Capital Federal desde ese entonces hasta la reforma constitucional de 1994 fue similar, aunque con algunas modificaciones y avatares históricos. Según Schinelli *“El Concejo Deliberante era elegido popularmente, pero durante ciertas etapas de las presidencias de Roca, Juárez Celman, De la Plaza y Castillo se lo hibernó. Algo parecido ocurrió durante la vigencia de la reforma constitucional de 1949, que facultó expresamente al Presidente para delegar sus funciones en la ciudad, rigiendo en esa etapa un régimen con intendente municipal poseedor de la facultad de dictar ordenanzas, y sin Concejo Deliberante.”*²¹

Con más detalle explica Antonio María Hernández²² que con respecto al órgano deliberativo local se produjeron varias modificaciones. La Ley 1.260 estipuló un consejo electivo; en cambio la Ley 2.675 de 1889 estableció una Comisión de Vecinos elegida directamente por el Presidente con acuerdo del Senado. La Ley 2.760 de 1890 vuelve al sistema de Consejo Electivo. Posteriormente el Presidente De la Plaza, en 1915, disuelve cuerpo deliberativo. En 1917 el Congreso Nacional sanciona la Ley 10.240, y en 1935 la

¹⁹ Ley 1.260, Art. 53.

²⁰ Bidegain, Carlos M. (1996), Tómo III págs. 34 y 35.

²¹ Schinelli, Guillermo Carlos (2007), pág. 280.

²² Hernández, Antonio María (2023); pág. 494.

12.266 utilizando el sistema de Concejo electivo. El presidente Castillo, en 1941, nuevamente disolvió el órgano deliberativo. Ya en 1956 el gobierno de la Nación restableció la ley 1.260. Luego en 1966, Onganía sanciona la ley 16.897 en la que cambia el régimen. Hasta que finalmente en 1972 se dicta una nueva Ley Orgánica para la Capital Federal mediante la Ley Nacional N° 19.987, la cual sufrió varias modificaciones, pero fue la que imperó hasta 1994.

CAPÍTULO IV: SITUACIÓN DESPUÉS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

§ 1. La autonomía de la Ciudad de Bs. As.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un caso singular dentro del constitucionalismo argentino contemporáneo. Su configuración institucional ha sido objeto de un proceso evolutivo que, lejos de estar exento de tensiones y ambigüedades, culminó con la reforma constitucional de 1994 en el reconocimiento expreso de su autonomía política, institucional y jurídica. A partir de la incorporación del artículo 129 a la Constitución Nacional, se consagró un nuevo régimen jurídico que dotó a la Ciudad de facultades propias de legislación y jurisdicción, y habilitó a su ciudadanía a elegir directamente a su Jefe de Gobierno, al tiempo que se mantuvo su condición de Capital Federal, sede de los poderes del Estado Nacional.

Esta transformación supuso una ruptura con el tradicional esquema centralizado que la concebía como un simple enclave federal, administrado directamente por el Poder Ejecutivo Nacional, y la acercó a un modelo de autogobierno más próximo al de las provincias, aunque sin equipararse plenamente a éstas. En efecto, la Ciudad de Buenos Aires ha sido reconocida como un ente autónomo con competencias propias, representación parlamentaria, y participación en la distribución de recursos fiscales, pero también con ciertas limitaciones derivadas de su rol institucional como capital de la República.

El nacimiento de la autonomía de la Ciudad comienza en el año 1993, con la suscripción del denominado “Pacto de Olivos”, un acuerdo celebrado entre los presidentes de los dos principales partidos políticos del país —el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical—, que dio lugar al proceso que culminaría en la Reforma Constitucional de 1994. Entre los cambios contemplados por dicho acuerdo, se incluyó el reconocimiento de un estatus especial para la Ciudad de Buenos Aires, el cual comprendía la posibilidad de dictar un estatuto organizativo propio, así como el ejercicio de

atribuciones en materia legislativa y jurisdiccional, y el derecho de los ciudadanos porteños a elegir directamente a su Jefe de Gobierno.

Seguido a ello se sanciona la Ley N° 24.309 (que declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución), que en su artículo 2° estableció el denominado Núcleo de Coincidencias Básicas. Dicho artículo en el apartado f, determinó: “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”. De este modo, se sentaron las bases para consagrar un régimen jurídico autónomo para la Ciudad, compatible con su carácter de sede de los poderes federales.

Como consecuencia, la reforma constitucional de 1994 incorporó el artículo 129, que dispone: *“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 se elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”*. Junto con ello, las Disposiciones Transitorias Séptima y Décimoquinta regularon el régimen aplicable durante el período de transición institucional, reconociendo de manera expresa el ejercicio provisorio de competencias legislativas por parte del Congreso de la Nación, hasta la plena constitución de los órganos locales.

Por otra parte, los artículos 44 y 45 de la Constitución Nacional reconocen a la Ciudad de Buenos Aires representación en la Cámara de Diputados, equiparándola en este aspecto a las provincias. El artículo 45, en particular, establece que dicha Cámara se integrará por representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de la Capital, en caso de su eventual traslado. Este detalle

evidencia que la representación porteña en la Cámara Baja no depende de su condición de Capital Federal, sino de su calidad de jurisdicción autónoma.

En esta línea, el artículo 54 dispone que el Senado de la Nación se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, sin mencionar su rol como capital de la República. En consecuencia, se verifica una nueva equiparación entre esta jurisdicción y las provincias, lo que reafirma su participación en la estructura institucional federal. Cabe destacar que, en caso de traslado de la capital, la Ciudad mantendría su representación senatorial, mientras que la nueva sede del gobierno federal carecería de una representación específica por tal condición.

Seguidamente, el artículo 75 inciso 2 al establecer las competencias del Congreso para imponer tributos y diseñar la ley convenio de coparticipación, contempla expresamente a la Nación, a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires como destinatarias de los recursos fiscales, cuya distribución deberá realizarse conforme a sus respectivas competencias, servicios y funciones. Adicionalmente, el mismo inciso también alude a la creación de un organismo fiscal federal encargado del control del régimen de coparticipación, cuya integración deberá incluir representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. En forma análoga, esta paridad institucional se reproduce en órganos tales como el Consejo Federal de Inversiones y la Comisión Federal de Impuestos.

En este marco, el inciso 31 del artículo mencionado en el párrafo anterior autoriza la intervención federal tanto de una provincia como de la Ciudad de Buenos Aires, configurando así una clara paridad jurídica entre ambas entidades. Complementariamente, el artículo 99, inciso 20, otorga al Poder Ejecutivo la misma facultad de intervención respecto de estas dos jurisdicciones.

De las normas anteriormente mencionadas podemos observar que la Ciudad de Buenos Aires ostenta la doble condición de ser, por un lado, una jurisdicción autónoma con facultades propias en materia legislativa, jurisdiccional y ejecutiva; y por el otro, ser

la capital de la Nación, circunstancia que implica la coexistencia en su ámbito territorial de autoridades locales (propias del régimen de autonomía) y autoridades federales (vinculadas al funcionamiento de los órganos nacionales).

Debe subrayarse, además, que el artículo 129 se encuentra ubicado en el Título Segundo de la Constitución Nacional, titulado “Gobiernos de Provincia”, lo que ha dado lugar a un sostenido debate doctrinario acerca de la verdadera naturaleza jurídica del estatus constitucional conferido a la Ciudad. En este sentido, se pueden observar tres posiciones al respecto: una corriente mayoritaria sostiene que se trata de un estatus especial de autonomía, aunque sin equipararse plenamente al de una provincia; autores como Marienhoff y Spota han sostenido la tesis de la autarquía, y Ekmekdjian ha propuesto una equiparación directa de la Ciudad con las Provincias²³.

En este contexto, María Gabriela Ábalos recoge una amplia gama de conceptualizaciones doctrinarias sobre la naturaleza de la Ciudad: “ciudad autónoma” (Badeni, Francos y Laplacette), “ciudad-Estado” (Jorge de la Rúa y Alfonsín), “ciudad-Estado de nivel provincial” (Quiroga Lavié), “semiprovincia” (Eduardo Menem y Dromi), “status jurídico excepcional” (Argüello), “distrito autónomo” (Creo Bay), “entidad sui generis” (Bidart Campos), “persona de derecho público de existencia necesaria” (Sabsay), “municipio federado” (Frías y Barrera Buteler), “autarquía” (Spota y Marienhoff) y “autonomía municipal” (Natale)²⁴.

En el plano jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido a la Ciudad de Buenos Aires la posibilidad de acceder a la instancia originaria del tribunal, en condiciones análogas a las de las provincias. Así lo resolvió en la causa “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Provincia de Córdoba s/ ejecución fiscal” (4/4/2019), fundando su decisión en las disposiciones derivadas de la reforma constitucional de 1994.

²³ Hernández, Antonio María (2023), pág. 504.

²⁴ Ídem.

No obstante, es importante señalar que la Constitución Nacional no califica expresamente a la Ciudad como una “Provincia”, ni extiende explícitamente a su régimen los preceptos del Título Segundo “Gobiernos de Provincia”. Es decir, el constituyente de haber querido asimilar a la Ciudad a una Provincia podría haberlo hecho; sin embargo, optó por conferirle un estatus especial, análogo, pero diferenciado.

En tal sentido, se advierte que la Carta Magna establece ciertas distinciones entre la Ciudad y las Provincias, a veces por mención expresa y otras por omisión²⁵. Así es que encontramos una distinción expresa en el artículo 2º, inciso f, de la ley 24.309, donde se estipuló que “la ciudad de Buenos Aires será dotada de un status constitucional especial” y que el pueblo de la ciudad elegiría directamente a su “jefe de gobierno”. Aquí podemos observar que se habla de un “status constitucional especial”; de la figura de un “jefe de gobierno” y no de un “Gobernador”; y también se hace referencia a la norma fundamental de la Ciudad como “Estatuto Organizativo” y no como “Constitución”. Genera debate si esta distinción es meramente semántica o tuvo una intencionalidad más profunda.

Además, debe tenerse presente que la eventual creación de una provincia exigiría la derogación de la cesión territorial del municipio de la Ciudad efectuada por la Provincia de Buenos Aires en 1880, para cumplir con la ley del Congreso Nacional que declaró Capital a Bs. As.

Sin embargo, como bien indica Antonio María Hernández, una consecuencia lógica de la naturaleza de Ciudad-Estado y del especial status establecido en la Constitución Nacional a la Ciudad de Buenos Aires, es que en caso de que esta dejase de ser capital de la Nación, la provincia de Buenos Aires no podría reivindicar el territorio que oportunamente cedió para ello. Sin embargo, más allá de la denominación, la “condición” bajo la cual fue entregado el territorio de la Ciudad a la Nación (es decir la

²⁵ Álvarez Fernández, Constanza (2019).

federalización) ha quedado superada y por el acto constituyente de darle autonomía²⁶.

A esta posición adhiere Quiroga Lavié, quien sostiene que, ante una eventual contradicción entre el artículo V del Pacto de San José de Flores (que hace referencia a la integridad del territorio de Buenos Aires y que no puede ser dividido sin el consentimiento de la Legislatura bonaerense) y el artículo 129 de la Constitución Nacional, debe prevalecer este último. Ya que señala que el poder constituyente nacional puede someter a su imperio toda norma anterior. Asimismo, recuerda que la Corte Suprema ha declarado que los acuerdos celebrados con motivo de la federalización de la Ciudad de Bs. As. son definitivos y no admiten revisión. Por lo tanto, inhabilitan a la Prov. de Bs. As. a iniciar acciones a título de antigua propietaria del municipio y con motivo de la cesión que se hizo; como surge del precedente²⁷.

En palabras de Jorge Vanossi: “Queda en claro que lo transitorio de Buenos Aires va a ser la condición de Capital Federal; pero la esencia, permanencia y trascendencia va a ser la Ciudad de Buenos Aires. (...) Si la capital dejara de estar en la Ciudad de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires no perdería su status y su autonomía, o como la llamemos. Y hasta seguiría eligiendo los representantes, aunque ya no fuera Capital Federal. No podría ser absorbida de nuevo por la provincia de Buenos Aires, como se discutía hasta hace poco tiempo cuando se barajaba la hipótesis de un eventual traslado de la capital”²⁸

Retomando con las observaciones semánticas que podemos realizar en la Constitución Nacional, se observan omisiones relevantes en los artículos 41 y 42, que no mencionan a la Ciudad en materia ambiental y de defensa del consumidor. Aunque ello no implica que carezca de incumbencia en dichas materias. Igualmente, en el inciso 2º

²⁶ Hernández, Antonio María (2023), pág. 507.

²⁷ “Constitución de la Nación Argentina Comentada”, Rubinzar-Culzoni, Santa Fe, 1996, p. 725/7. Citado en Hernández, Antonio María (2023), pág. 507.

²⁸ "Autonomía... ma non troppo", ED, nro. 165, Buenos Aires, 1996, p. 2. Citado en Hernández, Antonio María (2023), pág. 507.

del artículo 75, la Ciudad no es mencionada al hablar de la imposición y recaudación de tributos, aunque sí aparece en lo relativo a la distribución. De igual modo, el inciso 30 omite su mención, sin que ello implique que no ejerza dominio sobre sus recursos naturales.

Una omisión particularmente debatida es la del inciso 12 del artículo 75, que asigna la aplicación de los Códigos de fondo a los tribunales federales o provinciales, sin mencionar a la Ciudad, lo cual ha generado controversias en torno al traspaso de la Justicia Nacional Ordinaria con asiento en su territorio.

Como colofón, resulta pertinente citar a Agustín Zbar: “los habitantes de la Ciudad no pueden tener menores derechos constitucionales que los de cualquier provincia argentina, y el Estado autónomo no puede relacionarse con la Nación y las restantes provincias en una desventaja que no surja pura y exclusivamente de su carácter de asiento principal de los órganos del Estado federal. Ese ha sido el espíritu de la Convención Constituyente de 1994, consagrando un ente jurídico con límite territorial urbano dotado de facultades especiales, similares a las Provincias.”²⁹

En definitiva, resulta atendible adherir a la tesis sostenida por Antonio María Hernández, quien considera que la Ciudad de Buenos Aires posee la naturaleza jurídica de una “Ciudad-Estado”, caracterizada por la existencia de un territorio, una población, un poder y una personalidad jurídica estatal orientada al bien común³⁰.

El propio autor subraya que este nuevo régimen institucional emerge directamente del texto constitucional (en particular del artículo 129 y concordantes) como una manifestación indiscutible del poder constituyente, alcanzada por el principio de supremacía consagrado en el artículo 31. En sus palabras: “En consecuencia, de dicho máximo origen surge el nuevo status, que no puede ser desconocido por las instancias

²⁹ Zbar, Agustín (2006).

³⁰ Hernández, Antonio María (2023), pág. 505.

propias del poder constituido. En este sentido, ninguno de los poderes del gobierno federal, ni la Convención que sancione el Estatuto Organizativo —en ejercicio también de poder constituyente, pero de distinto grado—, ni los gobiernos provinciales y municipales deben dejar de respetar la letra y espíritu de la Ley Suprema de la Nación.”³¹

Finalmente, el autor concluye que, en la actual estructura institucional del país, existen cuatro órdenes de gobierno: el federal, el provincial, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el municipal.

Por último, es menester señalar que la Ciudad de Bs. As. tiene una jerarquía institucional superior y diferenciada al asignado a los municipios autónomos del art. 123 de la C.N., ello surge de distintas potestas y atribuciones como:

1) la Ciudad de Buenos Aires tiene un régimen específico (art. 129 C.N), dentro del título de la Constitución Nacional denominado "Gobiernos de provincia".

2) dicta su Estatuto Organizativo para sus instituciones, bajo el sistema representativo-republicano; que es distinto a las Cartas Orgánicas municipales.

3) tiene facultades judiciales (art. 129 y disposición transitoria decimoquinta). Y asegura la administración de justicia ejerciendo las facultades jurisdiccionales no atribuidas por los artículos 116 y 117 al Gobierno Federal.

4) tiene representación en el Senado de la Nación (art. 54) sin perjuicio de que deje de ser Capital del país.

5) los habitantes de la Ciudad eligen representantes para la Cámara de Diputados de la Nación (art. 45).

6) interviene en la distribución de la coparticipación impositiva con la Nación y las provincias (art. 75, inc. 2º).

7) aprueba toda transferencia de competencias, servicios o funciones con la respectiva reasignación de recursos efectuada por ley del Congreso (art. 75, inc. 2º).

8) tiene representación en el organismo fiscal federal (art. 75, inc. 2º).

9) la Ciudad de Buenos Aires puede ser intervenida por el gobierno de la Nación

³¹ Ídem.

(arts. 75, inc. 31, y 99, inc. 20); ello indica que la Ciudad además de ser autónoma, su territorio no está federalizado, equiparándose con las provincias.

10) puede integrar regiones para el desarrollo económico y social y celebrar convenios internacionales (art. 124);

11) la Ciudad de Buenos Aires puede conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales (art. 125);

En síntesis, podemos concluir, que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una Ciudad-Estado con un estatus constitucional semejante al de los Estados Provinciales, pero con particularidades que resultan de su calidad de Capital de la República.

§ 2. La Ley Cafiero.

La Constitución Nacional, en su artículo 129, establece que la Ciudad de Buenos Aires contará con un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y que su Jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad. Asimismo, se prevé que: *“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 se elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”*. En virtud de esta cláusula constitucional, el constituyente encomendó al Congreso de la Nación la doble tarea de proteger los intereses federales y, paralelamente, habilitar a la Convención Estatuyente local a diagramar institucionalmente la nueva Ciudad Autónoma.

En cumplimiento de dicho mandato, el 8 de noviembre de 1995 el Congreso de la Nación sancionó la ley 24.588, conocida como Ley de Garantías del Estado Nacional mientras Buenos Aires continúe siendo Capital Federal. La norma, impulsada por el senador Antonio Cafiero, tuvo por objeto asegurar el resguardo de los intereses federales en tanto la Ciudad permanezca como sede del Gobierno Nacional.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento expreso y claro de la autonomía plena para la Ciudad que fuera establecido en el artículo 129 de la C.N., la ley 24.588 resultó en una notable restricción de dicha autonomía. La norma introdujo una serie de disposiciones que supeditaron competencias locales al poder federal, contrariando el espíritu del constituyente.

Entre los artículos más controvertidos, se destaca el artículo 2, que establece que las facultades “conservadas” o “residuales” corresponden al Gobierno Federal y no a la Ciudad Autónoma. Esta disposición ha sido objeto de severas críticas³², por cuanto invierte el principio de distribución de competencias previsto en el artículo 121 de la Constitución Nacional, donde se dispone que las provincias —y por extensión, la Ciudad Autónoma³³— conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal. En ese marco, el artículo 2 consagra una excepción regresiva al principio federal de autonomía.

Otro artículo relevante en esta misma línea es el artículo 8, que dispone la subsistencia de la Justicia Nacional ordinaria con la misma jurisdicción y competencia que tenía con anterioridad, continuando bajo la órbita del Poder Judicial de la Nación. Asimismo, la Ciudad de Buenos Aires sólo obtuvo facultades jurisdiccionales en materias acotadas: vecinal, contravencional, de faltas, contencioso-administrativa y tributaria local.

Esta restricción de facultades también se refleja en el artículo 10, que establece que tanto el Registro de la Propiedad Inmueble como la Inspección General de Justicia permanecerán bajo jurisdicción nacional. Resulta llamativo que funciones eminentemente locales estén bajo tutela federal; algo que resulta contradictorio con el espíritu que tiene la Ley 24.588, cuya finalidad es la de preservar intereses nacionales específicos debido a

³² Hernández, Antonio María (2023), pág. 520 y 521.

³³ Cabe destacar que hay posturas contrarias, como la de Gregorio Badeni, quien sostiene que la Ciudad de Buenos Aires no tiene autonomía originaria, jurídica, ni política y por esta razón no le resulta aplicable el artículo 121 de la C.N. *Tratado de Derecho Constitucional*, 2da ed. actualizada y ampliada. La Ley, Bs. As., 2006, T. I., pág. 395.

la condición que tiene la Ciudad de ser sede del Gobierno Federal, es decir Capital de la Nación. La contradicción es evidente si se compara esta situación con el resto de las provincias, que administran de forma exclusiva y autónoma sus propias Direcciones Generales de Personas Jurídicas y Registros de la Propiedad Inmueble. Consideramos pertinente citar lo manifestado por el Diputado Nacional Francisco Frago, en el debate de la ley dado en la Cámara de Diputados: *“La asignación de competencias de la Ciudad de Buenos Aires encuentra la sola limitación de que (...) se preserven los intereses del Estado Nacional en el ámbito geográfico de la Capital Federal, como requiere el art. 129 de la Constitución (...) Los intereses federales en las provincias no son esencialmente diferentes a los intereses federales en la Ciudad de Buenos Aires, más allá de los matices de intensidad propios del asiento de las autoridades federales”*³⁴. En línea con lo manifestado por el Diputado Frago, entendemos que la esencia de los intereses federales en todo el país es la misma, al margen de las intensidades que existen en las distintas jurisdicciones. Por tal motivo nos atrevemos a cuestionar la esencia de declarar de interés federal la administración de la I.G.J, como así también del Registro de la Propiedad Inmueble.

A ello se suma la regulación en materia de seguridad pública contenida en el artículo 7. Esta norma dispuso que *“...la Policía Federal Argentina continuará ejerciendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la Justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional”*. Es decir, el gobierno nacional mantenía el control directo sobre la seguridad y protección de las personas y bienes en la Ciudad, incluso sobre cuestiones no federales. Recién con la sanción de la ley 26.288 se produjo una modificación sustancial, al reconocerse al Gobierno de la Ciudad la potestad de ejercer funciones de seguridad en materias no federales. Este avance fue profundizado en 2016 mediante la firma del convenio de transferencia progresiva de competencias en seguridad, consolidando el proceso de afirmación autonómica.

³⁴ Diputado Nacional Francisco Frago, versión taquigráfica tratamiento de la Ley 24588, 21/09/95.

En lo relativo a la cuestión tributaria, los artículos 12 y 13 reconocen que la Ciudad de Buenos Aires dispondrá de los recursos financieros según lo determine su Estatuto Organizativo, en concordancia con los incisos b), c), d) y e) del artículo 9º de la ley 23.548 de Coparticipación Federal. Asimismo, se reconoce que la administración presupuestaria y financiera de la Ciudad será regida por su propia normativa, con control por parte de sus órganos de auditoría y fiscalización. Este es un punto que resulta relevante en el marco del presente trabajo, ya que el artículo 12 de la ley en cuestión está reconociendo claramente la disposición de recursos por parte de la Ciudad que son propios de ésta; dejando de manifiesto su autonomía fiscal.

En este contexto, la constitucionalidad de las disposiciones de la ley 24.588 fueron cuestionadas judicialmente y llevadas a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el fallo “Gauna”, la Corte, por ajustada mayoría, resolvió no declarar la inconstitucionalidad de la norma. El voto mayoritario entendió que *“...la delimitación concreta de competencias entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires no fue realizada por el constituyente de 1994, circunstancia demostrativa de que las relaciones entre ambas en este proceso de transición no surgen de la Constitución Nacional. Por el contrario, a través del art. 129 de la Constitución Nacional, se delegó tal delimitación a los poderes ejecutivo y legislativo federales y a la convención estatuyente de la ciudad”* (consid. 10). En ese marco, se sostuvo que la ley 24.588 formaba parte del proceso institucional de creación del “estatus constitucional especial” de la Ciudad, al garantizar el ejercicio efectivo de los poderes federales mientras esta sea Capital de la Nación, reconociendo a la Nación la titularidad de aquellos bienes, derechos y atribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

A juicio de la mayoría, la ley 24.588 *“es directamente reglamentaria del art. 129 de la Constitución Nacional y, por revestir tal carácter, importa una referencia imprescindible para la Convención Estatuyente de la Ciudad. La norma legal, en lo que aquí interesa, establece como regla que la Nación conserva todas las atribuciones no otorgadas por la Constitución Nacional o la ley de garantías a la ciudad (arts. 1 y 2), atribución constitucional directamente compatible con el nuevo carácter de la Ciudad de*

Buenos Aires” (consid. 10).

Por su parte, el considerando 16 reafirma la validez constitucional de la ley, al sostener que no se configura una violación a la autonomía, toda vez que la norma se dictó “en el marco de la disposición del art. 129 de la Ley Fundamental” y con el objeto de conjurar una situación excepcional y transitoria propia del proceso de transición institucional iniciado en 1994.

Sin embargo, el juez Petracchi, en su voto en disidencia, sostuvo una postura crítica al expresar que *“Las atribuciones legislativas del Congreso que conciernen a la garantía de los intereses del Estado nacional (...) no pueden ni deben incursionar en temas como los relativos a la puesta en funcionamiento de los órganos del gobierno autónomo. Sería ilógico, en efecto, que los constituyentes hubieran fundado la autonomía de aquél para autorizar luego al legislador infraconstitucional su derogación a través de una ley, aparte de que no se advierte qué clase de ‘interés nacional’ (por definición, legítimo) podría ser invocado para justificar la indebida intromisión del gobierno nacional en el régimen autónomo de la ciudad.”* (Consid. 3, C.).

Como conclusión, respecto a la restricción de la autonomía plena de la Ciudad producida por la ley 24.588, adherimos a lo expuesto por el autor Antonio María Hernández: *“Esto significa otra grave lesión al federalismo argentino, ya que toda la ciudadanía de la Nación contribuye por estas funciones que corresponden a la ciudad. Insistimos que, bajo nuestro punto de vista, la Ley de Garantías solo puede tener por objeto aquellos aspectos vinculados con el asiento de los poderes federales en la Ciudad de Buenos Aires, mientras siga siendo la capital.”*³⁵

³⁵ Hernández, Antonio María (2023), pág. 523.

§ 3. El Poder Judicial de la C.A.B.A. y los Convenios de Transferencia de Competencias.

a) El Poder Judicial en la Ciudad.

Tal como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, la reforma constitucional de 1994 otorgó a la Ciudad de Buenos Aires un nuevo estatus jurídico, al reconocerle, en el artículo 129 de la Constitución Nacional, un régimen de gobierno autónomo, dotado de facultades propias de legislación y jurisdicción. Este reconocimiento se encuentra condicionado únicamente a que, mediante una ley del Congreso, se garanticen los intereses del Estado nacional mientras la Ciudad continúe siendo la capital de la República, lo que introduce un límite específico al ejercicio pleno de dicha autonomía.

No obstante ello, y pese al amplio alcance del reconocimiento constitucional, ciertas competencias que no parecen comprometer de manera directa la tutela de intereses federales (y que, en consecuencia, podrían ser razonablemente ejercidas por la Ciudad en virtud de la autonomía conferida por la reforma) no han sido transferidas. Esta situación encuentra su fundamento en lo dispuesto por la Ley 24.588, conocida como “Ley Cafiero”, que estableció restricciones al ejercicio de determinadas atribuciones locales, generando un marco normativo que ha condicionado el desarrollo pleno de la jurisdicción propia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Con anterioridad a la reforma constitucional, el ejercicio de la función jurisdiccional en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires se encontraba a cargo de dos sistemas judiciales: por un lado, la Justicia Federal, con competencia en los fueros Contencioso-Administrativo, Civil y Comercial Federal, Penal Económico, Criminal y Correccional Federal y de la Seguridad Social; y, por otro, la denominada Justicia Nacional Ordinaria, integrada por los fueros Penal, Civil, Laboral y Comercial. Ambos sistemas judiciales actuaban en la Ciudad sin que esta contara con un poder judicial propio, en tanto su organización institucional se hallaba subordinada al esquema previo a la autonomía constitucional.

A partir de la reforma de 1994, la Constitución Nacional reconoció expresamente a la Ciudad el carácter de entidad autónoma con facultades jurisdiccionales, lo que implicó una transformación sustancial del mapa judicial local. En consecuencia, desde entonces, junto a la Justicia Federal y a la Justicia Nacional Ordinaria comenzó a desarrollarse la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como manifestación institucional de la autonomía reconocida. En este sentido, al sancionarse la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, los constituyentes locales regularon en su Título Quinto todo lo relativo al Poder Judicial local, estableciendo las bases normativas para la organización y funcionamiento de un sistema judicial propio.

En efecto, el artículo 106 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que corresponde al Poder Judicial local el conocimiento y la decisión de todas las causas que versen sobre cuestiones regidas por dicha Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo, así como por las leyes y normas nacionales y locales aplicables. Asimismo, atribuye a dicho Poder la organización de la mediación voluntaria, conforme a la ley que la reglamente, aclarando expresamente que el ejercicio de estas competencias se realiza sin perjuicio del juicio por jurados en los casos en que la ley así lo disponga. Esta previsión normativa pone de manifiesto la amplitud del ámbito jurisdiccional que el constituyente local concibió para el Poder Judicial de la Ciudad, en consonancia con el reconocimiento constitucional de su autonomía.

Por su parte, la Cláusula Transitoria Decimotercera de la Constitución local facultó al Gobierno de la Ciudad a convenir con el Gobierno Nacional la transferencia de los jueces nacionales de los fueros ordinarios con asiento en la Ciudad al Poder Judicial local, preservando en todos los casos su inamovilidad y jerarquía. Dicha posibilidad quedó condicionada a que se dispusiera que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad fuera ejercida por sus propios jueces. A su vez, el constituyente local dejó expresamente establecido que todo acuerdo de transferencia debía comprender necesariamente la transferencia de las partidas presupuestarias o la reasignación de recursos, conforme a lo dispuesto por el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional, reafirmando así el

principio de correspondencia entre competencias y recursos.

En cuanto a la estructura institucional, el constituyente de la Ciudad siguió el criterio adoptado por la Constitución Nacional, al crear un Tribunal Superior de Justicia como cabeza del Poder Judicial local y al asignar a la Legislatura de la Ciudad la facultad de establecer los tribunales inferiores. Asimismo, la Constitución de la Ciudad incorporó dentro del Poder Judicial tanto al Consejo de la Magistratura como al Ministerio Público, despejando las controversias que, en el ámbito del sistema nacional, se han suscitado respecto de la ubicación institucional de estos órganos.

En consonancia con este diseño constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad (Ley 7) establece que dicho Poder se integra por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público (tal como surge del propio artículo 107 de la Constitución local), las Cámaras de Apelaciones y los Juzgados de Primera Instancia correspondientes a los distintos fueros previstos en la mencionada norma. De este modo, se consolidó normativamente la organización del Poder Judicial de la Ciudad como un sistema propio, acorde con la autonomía jurisdiccional reconocida a partir de la reforma constitucional de 1994.

Por otra parte, resulta relevante destacar lo dispuesto por la Cláusula Transitoria Segunda de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual prevé que aquellas disposiciones constitucionales locales que no puedan entrar en vigor como consecuencia de las limitaciones fácticas impuestas por la Ley 24.588 carecerán de aplicación hasta tanto se produzca una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia. Esta previsión fue incorporada por el constituyente local con el objetivo de evitar conflictos de poderes que podrían haberse generado a partir de la entrada en vigor inmediata y plena de la Constitución de la Ciudad, en un contexto normativo todavía condicionado por la legislación nacional.

En consonancia con lo expuesto, la Disposición Complementaria y Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad establece la suspensión de la

vigencia de determinados artículos de dicha norma, específicamente aquellos referidos a los juzgados de los fueros Civil, Comercial y a los Tribunales Orales de Menores. Asimismo, esta cláusula condiciona el funcionamiento de dichos órganos al acuerdo que celebre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el Gobierno Federal, a los fines de concretar la transferencia de los juzgados nacionales de los fueros ordinarios, junto con sus competencias y las correspondientes partidas presupuestarias, en los términos previstos por la Cláusula Transitoria Decimotercera de la Constitución local. De este modo, el legislador local receptó expresamente el principio de correspondencia entre competencias y recursos, supeditando la puesta en funcionamiento de determinados órganos judiciales a la efectiva transferencia de medios materiales y financieros.

Como consecuencia de este proceso gradual y condicionado de implementación institucional, a la fecha, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran en funcionamiento los Juzgados de Primera Instancia correspondientes a los siguientes fueros: Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo; Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas; Electoral; Ejecución Penal, cuya puesta en funcionamiento se produjo recientemente mediante la Ley 6.925; y el fuero del Trabajo, cuya implementación se encuentra actualmente suspendida de manera preventiva por decisión de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal³⁶. Este cuadro evidencia que la consolidación plena del Poder Judicial de la Ciudad ha sido un proceso progresivo, condicionado tanto por factores normativos como por decisiones jurisdiccionales.

En lo que respecta a la Justicia en lo Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas, corresponde señalar que este fuero ejerce competencia en la aplicación del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, de la legislación de faltas y de aquellos delitos tipificados en el Código Penal cuya investigación y juzgamiento hayan sido transferidos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De este modo, el ámbito material de

³⁶ Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (leyes 6789 y 6790) y otro. s/ medida cautelar (autónoma)

actuación de este fuero se encuentra delimitado por un conjunto de normas procesales y sustantivas, entre las que se destacan la Ley de Procedimiento de Faltas (Ley 1.217), la Ley de Procedimiento Contravencional (Ley 12), el Código Fiscal —en lo relativo a los ilícitos tributarios previstos por el Régimen Penal Tributario respecto de los tributos de la Ciudad— y el Código Procesal Penal de la Ciudad (Ley 2.303).

Cabe destacar que, en materia penal, la delimitación de competencias no se produjo de manera automática a partir del reconocimiento constitucional de la autonomía, sino que ha sido el resultado de una serie de convenios celebrados entre la Ciudad y el Estado Nacional, a través de los cuales se acordó que determinados delitos cometidos en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires fueran investigados por el Ministerio Público Fiscal local y juzgados por los tribunales de la Ciudad. Estos instrumentos, que serán analizados en el párrafo siguiente, constituyen un elemento central para comprender el alcance progresivo de la jurisdicción penal local y las limitaciones que aún subsisten en este ámbito.

Por su parte, el fuero Contencioso Administrativo y Tributario y de las Relaciones de Consumo, conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley 7), *“entienden en todas las cuestiones en que la Ciudad sea parte, cualquiera fuera su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado. Los (...) restantes entienden en forma exclusiva en todas las causas que versen sobre conflictos en las relaciones de consumo, regidas por las normas nacionales de defensa del consumidor y de lealtad comercial, sus modificatorias y complementarias, los artículos 1092 y 1096 del Código Civil y Comercial de la Nación, el Código Procesal de la Justicia en las Relaciones de Consumo y toda otra normativa general o especial, nacional o local, que se aplique a las relaciones de consumo.”*.

A ello se suma que el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad (CCAyT) adopta un criterio subjetivo de competencia, que resulta particularmente relevante para la delimitación del ámbito jurisdiccional de este fuero. En efecto, el artículo 1º del CCAyT dispone que *“Se consideran autoridades administrativas de la Ciudad de*

Buenos Aires la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de la función administrativa y los entes públicos no estatales o privados en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por las leyes de la Ciudad de Buenos Aires". A su vez, el artículo 2° define como causas contencioso-administrativas a *"todas aquellas en que una autoridad administrativa, legitimada para estar en juicio, sea parte, cualquiera sea su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado. La competencia contenciosa administrativa y tributaria es de orden público"*. Estas disposiciones consolidan un ámbito competencial amplio, orientado a garantizar el control jurisdiccional de la actividad administrativa de la Ciudad en sus diversas manifestaciones.

Sin embargo, pese a la clara determinación constitucional de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en la Constitución Nacional como en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las controversias en torno al alcance efectivo de dichas facultades no tardaron en manifestarse, tanto en el plano doctrinario como en el jurisprudencial.

Uno de los primeros interrogantes se vinculó con la aplicación de los códigos de fondo, en tanto el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional atribuye dicha función a los tribunales federales o provinciales. La omisión expresa de la Ciudad de Buenos Aires en esta disposición generó, para un sector de la doctrina, dudas acerca de la facultad de la justicia local para aplicar tales cuerpos normativos. Desde esta perspectiva, se sostuvo que los convencionales constituyentes de 1994 se habrían abstenido deliberadamente de modificar el citado artículo, y que, en consecuencia, al no encontrarse comprendidos los tribunales de la Ciudad, no podría atribuírseles competencia para aplicar el derecho común, quedando dicha función reservada exclusivamente al Poder Judicial de la Nación.³⁷

³⁷ Posturas sostenidas por Vanossi y Spota, según Constanza Álvarez Fernández en: "Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Poder judicial y competencia originaria de la Corte Suprema. Análisis doctrinario y jurisprudencial."; págs. 47-48.

No obstante, esta interpretación resulta insuficiente si no se atiende a una lectura armónica del artículo 75, inciso 12, con el resto del ordenamiento constitucional. En efecto, al consagrarse en el artículo 129 de la Constitución Nacional un régimen de gobierno autónomo para la Ciudad, con facultades propias de jurisdicción, cabe entender que toda potestad que no se encuentre expresamente prohibida por la norma fundamental queda comprendida dentro del ámbito de dicha autonomía. Esta conclusión se refuerza si se considera que el artículo 129 se encuentra ubicado en el Título Segundo de la Constitución, relativo a los “Gobiernos de Provincia”, lo que evidencia la intención del constituyente de asimilar, en términos funcionales, el estatus de la Ciudad al de las provincias en materia de organización institucional.

En este sentido, si bien el texto constitucional dispone que la aplicación de los códigos de fondo corresponde a los “tribunales federales o provinciales”, debe recordarse que, para la aplicación del derecho común en la Capital Federal, se creó por el Decreto-Ley 1285/58 la denominada Justicia Nacional Ordinaria, la cual no reviste carácter federal ni provincial. Es decir, tampoco al reformarse el artículo 75, inciso 12, se contempló expresamente la aplicación de los códigos de fondo por parte de la Justicia Nacional Ordinaria de la Capital Federal, cuya existencia no fue prevista ni en la Constitución Nacional originaria ni en su reforma.³⁸

Por lo tanto, corresponde interpretar que el hecho de que la reforma constitucional no haya mencionado de manera explícita a los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires en el artículo 75, inciso 12, no implica que éstos se encuentren impedidos de aplicar los códigos de fondo. Por el contrario, teniendo en cuenta las facultades jurisdiccionales reconocidas a la Ciudad en el artículo 129 de la Constitución Nacional, resulta jurídicamente admisible que los tribunales locales ejerzan dicha función en el marco de su competencia, sin que ello importe vulnerar el orden constitucional vigente.

En definitiva, el proceso de conformación y consolidación del Poder Judicial de

³⁸ Álvarez Fernández, Constanza (2019); pág. 49

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pone de manifiesto que la autonomía jurisdiccional reconocida por la reforma constitucional de 1994, si bien resulta clara en el plano normativo, ha sido implementada de manera gradual, fragmentaria y condicionada. Las tensiones interpretativas en torno al alcance de las facultades jurisdiccionales de la Ciudad —particularmente en materia penal y en la aplicación de los códigos de fondo— revelan que la autonomía no se agota en el reconocimiento formal de competencias, sino que exige un correlato institucional, material y financiero adecuado. En este sentido, la persistencia de límites derivados de la Ley 24.588, la necesidad de convenios interjurisdiccionales para la transferencia de jueces y competencias, y la discusión sobre la asignación de recursos presupuestarios evidencian que la jurisdicción, al igual que las restantes funciones estatales, no puede ejercerse eficazmente sin una efectiva correspondencia entre competencias asumidas y medios disponibles. Así, la problemática del Poder Judicial de la Ciudad se inscribe plenamente en el debate más amplio sobre la autonomía de la C.A.B.A. y el federalismo cooperativo, anticipando las dificultades que se profundizan cuando las transferencias de funciones (analizadas en los capítulos siguientes) no van acompañadas de una adecuada reasignación de recursos, con el consiguiente impacto en la organización institucional y en la prestación de servicios públicos esenciales.

b) Convenios de transferencia de competencias y colaboración celebrados entre el Estado Nacional y el G.C.B.A.

Considerando el proceso histórico de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, iniciado con la reforma constitucional de 1994 y culminado con la sanción de la Constitución local en 1996, y teniendo en cuenta la coexistencia de un nivel jurisdiccional federal y otro local análogo al de las provincias argentinas, se ha desarrollado un proceso gradual de transferencia de competencias penales ordinarias desde la Justicia Nacional hacia la Justicia de la Ciudad. Dicho proceso se ha realizado mediante la celebración de una serie de convenios entre ambas jurisdicciones. Asimismo, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido por la Constitución Nacional en su art. 75 inc. 2 destacamos el Convenio de Cooperación celebrado en el marco del proceso de transferencia

mencionado. Este último convenio es trascendental para el desarrollo y fundamentación de nuestro trabajo, dado que tiene su eje en el cumplimiento de la manda Constitucional de reasignar recursos cuando haya transferencia de competencias, servicios o funciones.

Si bien los convenios de transferencia de competencias penales ordinarias pertenecen a un campo del derecho diferente al marco de nuestro trabajo, que pertenece al ámbito del derecho administrativo, no podemos pasar por alto el análisis de aquellos; puesto que caso contrario el presente trabajo carecería de una contextualización adecuada.

En consecuencia, se detallarán las principales etapas e hitos de este proceso, que tuvo como objetivo alcanzar una mayor autonomía judicial en el ámbito local, que se inició con la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y la elección de los constituyentes que dieran luego forma a la Constitución local en 1996. Ello sumado a la existencia de un nivel jurisdiccional de carácter federal y otro de sentido ordinario, análogo al que impera en las provincias argentinas, dan sustento al proceso de transferencia de delitos (siempre ordinarios, nunca “federales”) del ámbito de la Justicia Nacional hacia la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

1) Primer convenio de transferencia.

Mediante un primer convenio suscrito entre el entonces Presidente Fernando de la Rúa y el Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, se estableció una transferencia inicial de un tipo penal específico. Esto marcó un hito significativo, dado que tradicionalmente la totalidad de los delitos tipificados en el Código eran de competencia exclusiva de la Justicia Nacional, siempre y cuando el hecho delictivo se hubiera consumado en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o cuando la normativa así lo dispusiera. Este primer convenio suscrito el 7 de diciembre del año 2000, fue ratificado por Ley Nacional N° 25.752 y Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°597, respectivamente; todo ello en el marco de las atribuciones que resultan del art. 129 de la Constitución Nacional, del art. 6° de la ley N° 24.588, y de la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La cláusula primera del convenio manifiesta que: *“Los hechos de tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no fuera legítimo usuario, sancionados en el Art. 42 bis de la Ley N° 20.429 y en los Arts. 189 bis, 3er. párrafo y 189 ter del Código Penal, todos según Ley N° 25.086, y en los Arts. 3°, 4° y 38 de la Ley N° 24.192, cometidos en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, serán investigados por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y juzgados por sus jueces competentes, conforme a los procedimientos establecidos por la Ley N° 12 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hasta tanto se dicten las normas procesales de la Ciudad, con aplicación supletoria del Código Procesal Penal de la Nación en todo lo que no se encuentre expresamente previsto en aquella ley.”* En consecuencia, aquí encontramos los primeros tipos penales transferidos a la competencia de la Ciudad, en lo referido a su juzgamiento como así también a su investigación.

En relación con los delitos penales transferidos, el convenio hace referencia a la Ley N° 25.086, la cual, en su artículo 1°, incorpora a la Ley Nacional de Armas y Explosivos N° 20.429 un nuevo artículo (42 bis) que establece una pena de multa o arresto para quienes posean armas de fuego sin la debida autorización. Es importante destacar que, según esta disposición original, la competencia para juzgar este tipo de infracciones era exclusiva y excluyente de los jueces federales con competencia en el lugar del hecho. Asimismo, el artículo 2° modifica el artículo 189 bis del Código Penal (texto según ley 20.642) quedando el tercer párrafo de la siguiente manera: *“La simple portación de arma de fuego de uso civil o de uso civil condicionado, sin la debida autorización, será reprimida con prisión de 6 meses a 3 años”*.

Es preciso señalar que la Ley N° 25.886, en su artículo 2°, deroga expresamente los artículos 189 ter del Código Penal y 42 bis de la Ley N° 20.429, estableciendo que *“Deróganse el artículo 189 ter del Código Penal y el artículo 42 bis de la Ley Nacional de Armas y Explosivos N° 20.429, y sus modificatorias”*. En consecuencia, los tipos penales analizados previamente, como la simple tenencia, portación y suministro de armas de fuego a personas no autorizadas quedan subsumidos en las nuevas disposiciones de la ley N° 25.886.

Por último, la cláusula cuarta sostiene: *“La transferencia de las competencias que son objeto de este convenio se deberán acompañar de los recursos pertinentes, según lo dispuesto por el Art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional, la cláusula decimotercera de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y la cláusula primera de la Ley N° 7 (título cuarto) de Organización del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (disposiciones complementarias y transitorias). A tal fin, los firmantes designarán un representante cada uno a los efectos de la estimación y liquidación de los importes respectivos, en los términos del Art. 8° de la Ley N° 23.548. En ningún caso habrá duplicación de gastos.”* Esta cláusula está relacionada con la imposibilidad del Estado Nacional de transferir competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos. Es decir que en el convenio se deja en claro tal situación y se asegura el respeto a la autonomía fiscal que tiene la Ciudad. No se puede soslayar que a pesar de encontrarnos analizando un convenio cuyo marco jurídico es esencialmente penal, estamos en presencia de una cláusula que reafirma la postura tomada en nuestro trabajo de investigación, en dónde el Estado Nacional reconoce su obligación de transferir recursos. Siendo esto último, algo propio de estudio del Derecho Administrativo en lo que respecta al análisis de las autonomías provinciales y/o de la Ciudad Autónoma de Bs. As.

2) Segundo convenio de transferencia.

La segunda etapa del proceso de transferencia de competencias penales se formalizó mediante un convenio firmado entre el Presidente Néstor Kirchner y el Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra en 2004, y ratificado por la Ley de la Ciudad 2.257. Este acuerdo amplió significativamente el número de tipos penales transferidos en comparación con el convenio anterior. Según esta ley, los delitos enumerados a continuación, cometidos en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, serán investigados por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad y juzgados por sus jueces competentes, excluyendo la competencia federal. Esto se realizará conforme a los procedimientos establecidos por el Código de Procedimiento Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y hasta que se dicten las normas procesales penales de la Ciudad, con aplicación supletoria del Código Procesal Penal de la Nación en lo que no esté expresamente previsto en la ley

local: Lesiones en riña (artículos 95 y 96, Código Penal), Abandono de personas (artículos 106 y 107, Código Penal), Omisión de auxilio (artículo 108, Código Penal), Exhibiciones obscenas (artículos 128 y 129, Código Penal), Matrimonios ilegales (artículos 134 a 137, Código Penal), Amenazas (artículo 149 bis primer párrafo, Código Penal), Violación de domicilio (artículo 150, Código Penal), Usurpación (artículo 181, Código Penal), Daños (artículos 183 y 184, Código Penal), Ejercicio ilegal de la medicina (artículo 208 Código Penal), y los tipificados en las Leyes N° 13.944, 14.346 y artículo 3° de la Ley 23.592.

Nuevamente en la cláusula tercera de este segundo convenio, se vuelve a hacer referencia a que la transferencia de competencias objeto del presente acuerdo será acompañado de los recursos pertinentes según lo dispuesto por el artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional.

3) Tercer convenio de transferencia.

La Ley 5.935 ratificó el tercer convenio de transferencia de competencias penales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al asumir la jurisdicción sobre los delitos establecidos en los artículos 1° y 2° de la Ley Nacional 26.702. Esta ley estableció un cronograma gradual para la implementación de esta transferencia, culminando el 1° de enero de 2019, fecha en la cual el Poder Judicial de la Ciudad asumió plenamente las competencias transferidas, según lo dispuesto en la cláusula transitoria primera.

Asimismo, el presente convenio amplía el alcance de la transferencia de competencias al otorgarle a la Ciudad la facultad de investigar y juzgar los delitos nuevos de competencia penal ordinaria que se establezcan a nivel nacional con posterioridad a la Ley 26.702, salvo disposición expresa en contrario. Por otra parte, la Ley 5.935 en su artículo 2° deja en claro que la vigencia de esta transferencia de nuevos delitos comenzará a los a los treinta días de publicada la ley local en el Boletín Oficial de la C.A.B.A. Esto no es un hecho menor, teniendo en cuenta que la Ley 5.935, fue publicada en el Boletín Oficial 03/01/2018; es decir casi 7 años después de la publicación de la Ley 26.702. Este acontecimiento garantiza que la Ciudad pueda hacer frente a los desafíos penales emergentes en su territorio.

La Ley 5.935 establece una Comisión de Seguimiento para supervisar la implementación de la presente ley. Esta comisión tendrá como objetivo evaluar el avance de la transferencia de competencias penales y solicitar los informes necesarios para garantizar su correcto desarrollo.

Respecto a los delitos transferidos, el anexo de la Ley Nacional 26.702 los detalla de la siguiente manera:

PRIMERO: DELITOS COMPLEMENTARIOS DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS POR LEYES 25.752 Y 26.357:

- a) Lesiones (artículos 89 al 94, Código Penal);*
- b) Duelo (artículos 97 al 103, Código Penal);*
- c) Abuso de armas (artículos 104 y 105, Código Penal);*
- d) Violación de domicilio (Título V, Capítulo II, artículos 150 al 152, Código Penal);*
- e) Incendio y otros estragos (artículos 186 al 189, Código Penal);*
- f) Tenencia, portación y provisión de armas de guerra de uso civil condicional, previstos en el artículo 189 bis, acápites 2 y 4, Código Penal, con excepción de los casos en que el delito aparezca cometido por un funcionario público federal o sea conexo con un delito federal;*
- g) Impedimento u obstrucción de contacto, tipificado por ley 24.270;*
- h) Penalización de Actos Discriminatorios, conforme lo dispuesto en la Ley 23.592; y*
- i) Delitos y Contravenciones en el Deporte y en Espectáculos Deportivos, conforme lo dispuesto en las leyes 20.655 y 23.184 y sus modificatorias, en los aspectos que resulten aplicables a la jurisdicción local.*

La Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires intervendrá en el supuesto del artículo 151 del Código Penal contemplado en el apartado d) precedente, siempre que el hecho lo cometiere un funcionario público o agente de la autoridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SEGUNDO: DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA, ocurridos exclusivamente en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando se tratare

de actos cometidos por sus funcionarios públicos, o contra sus funcionarios públicos, que atenten contra el funcionamiento de sus poderes públicos u ocurran en el marco de un proceso judicial que tramite ante los tribunales locales:

- a) Atentado y resistencia contra la autoridad (artículos 237, 238, 239, 240, 241, 242 y 243, Código Penal);*
- b) Falsa denuncia de delitos cuya competencia se encuentre transferida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 245, Código Penal);*
- c) Usurpación de autoridad, títulos u honores (artículos 246 incisos 1, 2 y 3, y 247, Código Penal);*
- d) Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos (artículos 248, 248 bis, 249, 250, 251, 252 1er. párrafo y 253, Código Penal);*
- e) Violación de sellos y documentos (artículos 254 y 255, Código Penal);*
- f) Cohecho y tráfico de influencias (artículos 256, 256 bis, 257, 258, 258 bis y 259, Código Penal);*
- g) Malversación de caudales públicos (artículos 260 al 264, Código Penal);*
- h) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (artículo 265, Código Penal);*
- i) Exacciones ilegales (artículos 266 al 268, Código Penal);*
- j) Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados (artículos 268 (1), 268 (2) y 268 (3), Código Penal);*
- k) Prevaricato (artículos 269 al 272, Código Penal);*
- l) Denegación y retardo de justicia (artículos 273 y 274, Código Penal);*
- m) Falso testimonio (artículos 275 y 276, Código Penal); y*
- n) Evasión y quebrantamiento de pena (artículos 280, 281 y 281 bis, Código Penal).*

TERCERO: DELITOS CONTRA LA FE PUBLICA, siempre que se trate de instrumentos emitidos, o cuya competencia para emitirlos sea de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

- a) Falsificación de sellos, timbres y marcas (artículos 288, 289 inciso 1, 290 y 291, Código Penal); y*
- b) Falsificación de documentos (artículos 292 al 298, Código Penal).*

CUARTO: DELITOS VINCULADOS A MATERIA DE COMPETENCIA PUBLICA LOCAL:

- a) Delitos de los funcionarios públicos contra la libertad individual (artículos 143 al 144 quinto, Código Penal), siempre que fuera cometido por un miembro de los poderes públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;*
- b) Delitos contra la libertad de trabajo y asociación (artículos 158 y 159, Código Penal);*
- c) Estafa procesal acaecida en procesos judiciales tramitados ante los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (artículo 172, Código Penal);*
- d) Defraudación (artículo 174 inciso 5, Código Penal), siempre que el hecho se cometiere contra la Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;*
- e) Delito contra la seguridad del tránsito (artículo 193 bis, Código Penal);*
- f) Desarmado de autos sin autorización, conforme lo prescripto en el artículo 13 de la ley 25.761;*
- g) Profilaxis, en relación a los delitos tipificados por la ley 12.331; y*
- h) Estupefacientes, con ajuste a lo previsto en el artículo 34 de la ley 23.737 conforme la redacción de la ley 26.052 (artículos 5° incisos c), e) y párrafos penúltimo y último, 14 y 29, ley 23.737 y suministro infiel e irregular de medicamentos, artículos 204, 204 bis, 204 ter y 204 quáter, Código Penal.*

4) Convenio de transferencia de facultades y funciones de seguridad en materias no federales.

En fecha 05 de enero de 2016 el Presidente de la Nación de aquel momento, el Ing. Mauricio Macri, y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Lic. Horacio Rodríguez Larreta, celebraron el “Convenio de transferencia progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En este, la Ciudad asume todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales, conservando el Estado Nacional todas las que correspondan a la materia federal. Asimismo, el Estado Nacional transfiera la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales como inmateriales, que tengan por

objeto garantizar el desempeño de la labor de seguridad en material no federal. Por último, cabe destacar que el Estado Nacional en aquel entonces aumentó el monto de coparticipación transferido a la Ciudad incrementando el porcentaje de participación del 1.4% al 3.75% mediante el dictado del Decreto N° 194/2016; ello para cumplir con la reasignación de recursos que implicó transferir dichas funciones y facultades.

Este convenio fue aprobado por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante Resolución 298/LCBA/15, y aprobado por el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina mediante ley N° 27.606; y fue el comienzo de la creación de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, implicó un gran paso en el camino hacia una autonomía plena de la Ciudad.

5) Convenio de Cooperación.

El convenio N.º13/04 de Cooperación entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado por la Legislatura de la Ciudad mediante la Ley N° 1.915 establece un marco de cooperación esencial para la operatividad de la transferencia de competencias penales de la Nación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, garantizando la continuidad de los servicios penitenciarios y judiciales a través de la intervención del Servicio Penitenciario Federal. Además, reafirma el principio constitucional de que toda transferencia de competencias debe ser acompañada de los recursos necesarios para su implementación, asegurando la viabilidad jurídica y operativa del proceso de descentralización judicial.

Este convenio encuentra su fundamento en el proceso de descentralización de competencias penales de la Justicia Nacional hacia el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución Nacional, la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 7) y el artículo 6 de la Ley Nacional N° 24.588. Se reconoce, además, que el artículo 212 de la Ley N° 24.660 faculta a la Nación y las provincias a suscribir acuerdos para la transferencia de personas condenadas con el objetivo de

mejorar la individualización de la pena y optimizar la gestión penitenciaria. Asimismo, el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional, junto con la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad, establecen que el traspaso de competencias debe ir acompañado de los recursos financieros necesarios para su ejecución.

En este contexto, la cooperación del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, a través del Servicio Penitenciario Federal, es considerada un aporte de recursos en los términos constitucionales citados, a fin de garantizar el adecuado cumplimiento de las competencias transferidas.

A continuación, citaremos alguna de las cláusulas que consideramos relevantes para el eje de nuestro trabajo:

“SEGUNDA: “EL MINISTERIO”, a través de la DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, en adelante “EL SERVICIO”, prestará a “LA CIUDAD”, hasta tanto ésta se encuentre en condiciones económicas y técnicas para habilitar sus propios establecimientos carcelarios o penitenciarios, el servicio de tratamiento de condenados y de guarda, custodia y traslado de procesados, cuyo juzgamiento esté a cargo de jueces con competencia penal de la Ciudad de Buenos Aires.

TERCERA: “LA CIUDAD” podrá disponer de la cantidad de plazas que sean necesarias para alojar a internos a disposición de la Justicia de la Ciudad por causas correspondientes a delitos cuya competencia haya sido transferida a la Ciudad en el Convenio aprobado por Ley Nacional N° 25.752 y Ley de la Ciudad N° 597 y sus convenios complementarios.

DECIMO TERCERA: Los gastos que demande la implementación y ejecución de este convenio serán solventados con fondos del Presupuesto de la Administración Pública Nacional, considerándose a los mismos un aporte de recursos en los términos del artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional, de la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de la cláusula primera de la ley

7 (título cuarto) de Organización del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Como consecuencia, de las cláusulas citadas podemos observar que no cabe duda y/o discusión alguna que deben provenir del Estado Nacional los recursos necesarios para cubrir los gastos que demande el alojamiento y tratamiento de los condenados, como así también el alojamiento, guarda y custodia de procesados cuyo juzgamiento esté a cargo de jueces con competencia penal de la Ciudad de Buenos Aires. Y todo ello tiene su fundamento jurídico en lo expuesto en la cláusula decimotercera del convenio de cooperación, debido a que el fin buscado por el Estado Nacional al firmar este acuerdo era el de cumplir con lo estipulado por el art. 72 inc. 2 de la Constitución Nacional, todo ello en el marco del proceso de transferencia de competencias penales que se estaba dando en aquél entonces. Es decir que, con total lógica y criterio, se entendió que el servicio de guarda y custodia de detenidos era una inalienable consecuencia de las nuevas competencias recibidas, y por ende debían transferirse los recursos pertinentes; los que fueron satisfechos con cupos del S.P.F a disposición de la Ciudad.

Por último, en lo que respecta a los detenidos, procesados y condenados cuyo juzgamiento esté a cargo de la Justicia Nacional con competencias penal ordinaria en la Ciudad, el Estado Nacional debía y debe hacerse cargo de los gastos que se demanden, ya que dichas competencias no han sido transferidas.

§ 4. El Servicio Penitenciario Federal.

El Servicio Penitenciario Federal (SPF) constituye una institución del Estado Nacional a la que corresponde el gerenciamiento y la administración de los establecimientos penitenciarios bajo su jurisdicción, así como la ejecución de los programas criminológicos orientados a la disminución de la reincidencia, al desaliento de la criminalidad y a la contribución a la seguridad pública. En este marco, el SPF cumple una función central dentro del sistema de ejecución de la pena privativa de la libertad en el ámbito federal.

La finalidad de los programas de tratamiento penitenciario desarrollados por la institución se orienta a que las personas privadas de la libertad adquieran pautas de conducta, habilidades y herramientas que faciliten su reinserción social, conforme a los objetivos resocializadores que inspiran el régimen de ejecución penal.

En cuanto a su dependencia orgánica, en la actualidad el Servicio Penitenciario Federal se encuentra bajo la órbita de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Seguridad de la Nación. No obstante, debe precisarse que, para el año 2023 —año de corte de la investigación del presente trabajo—, la institución dependía de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Desde el punto de vista histórico-normativo, la creación orgánica del Servicio Penitenciario Federal se remonta al año 1933, a partir de la sanción de la Ley N.º 11.833, denominada “De Organización Carcelaria y Régimen de la Pena”. En la actualidad, su funcionamiento se encuentra regulado principalmente por la Ley Orgánica del Servicio Penitenciario Federal N.º 20.416, por la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad N.º 24.660, y por los reglamentos complementarios dictados en su consecuencia.

La Dirección Nacional constituye el organismo técnico responsable de la conducción del Servicio Penitenciario Federal y tiene a su cargo los institutos y servicios destinados a la custodia y guarda de las personas procesadas, así como a la readaptación social de los condenados, tanto en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires como en el de las provincias, dentro de la jurisdicción del Gobierno de la Nación. Asimismo, le corresponde la organización y ejecución del traslado de internos, función que integra el conjunto de atribuciones esenciales del sistema penitenciario federal.

El Servicio Penitenciario Federal tiene como funciones:

- Velar por la seguridad y custodia de las personas sometidas a proceso procurando que el régimen carcelario contribuya a preservar o mejorar sus condiciones

morales, su educación y su salud física y mental;

- Promover la readaptación social de los condenados a sanciones privativas de libertad;
- Participar en la asistencia postpenitenciaria;
- Producir dictámenes criminológicos para las autoridades judiciales y administrativas sobre la personalidad de los internos, en los casos que legal o reglamentariamente corresponda;
- Asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en todo asunto que se relacione con la política penitenciaria;
- Cooperar con otros organismos en la elaboración de una política de prevención de la criminalidad;
- Contribuir al estudio de las reformas de la legislación vinculada a la defensa social;
- Asesorar en materia de su competencia a otros organismos de jurisdicción Nacional o provincial.

Y las Atribuciones para el cumplimiento de sus funciones son:

- Organizar, dirigir y administrar al Servicio penitenciario Federal, de acuerdo a las normas de la Ley de Ejecución de las Penas Privativas de la Libertad, complementaria del Código Penal, y a las disposiciones legales que regulen el régimen de las personas sometidas a proceso;
- Atender a la formación y perfeccionamiento del personal penitenciario;
- Propiciar el egreso anticipado de los internos en casos debidamente justificados, mediante indultos o conmutación de pena;
- Admitir en sus establecimientos a condenados de jurisdicción provincial comprendidos en los artículos 18 y 53 del Código Penal;
- Participar en los congresos, actos y conferencias de carácter penitenciario, criminológico y de materias afines, organizando y auspiciando los mismos en el País;
- Propiciar la creación de establecimientos penitenciarios regionales;
- Auspiciar convenios con las provincias en materia de organización carcelaria y

régimen de la pena;

- Requerir o intercambiar con las administraciones penitenciarias provinciales, informaciones y datos de carácter técnico y científico;
- Organizar las conferencias penitenciarias nacionales;
- Llevar la estadística penitenciaria nacional;
- Mantener un centro de información sobre las instituciones oficiales y privadas de asistencia postpenitenciaria;
- Facilitar la formación y perfeccionamiento del personal penitenciario de las provincias y de otros países, mediante el intercambio de funcionarios o becas de estudios;
- Propiciar y mantener intercambio técnico y científico con instituciones similares y afines, nacionales y extranjeras;
- Fijar la retribución de los internos en sus distintas categorías, conforme a los porcentajes que se reglamenten;
- Intervenir en todos los casos de delitos que ocurran en el ámbito en que el Servicio Penitenciario Federal ejerza sus funciones, con los deberes y derechos que a la Policía Federal otorga el Código de Procedimiento en lo Criminal de la Capital Federal.

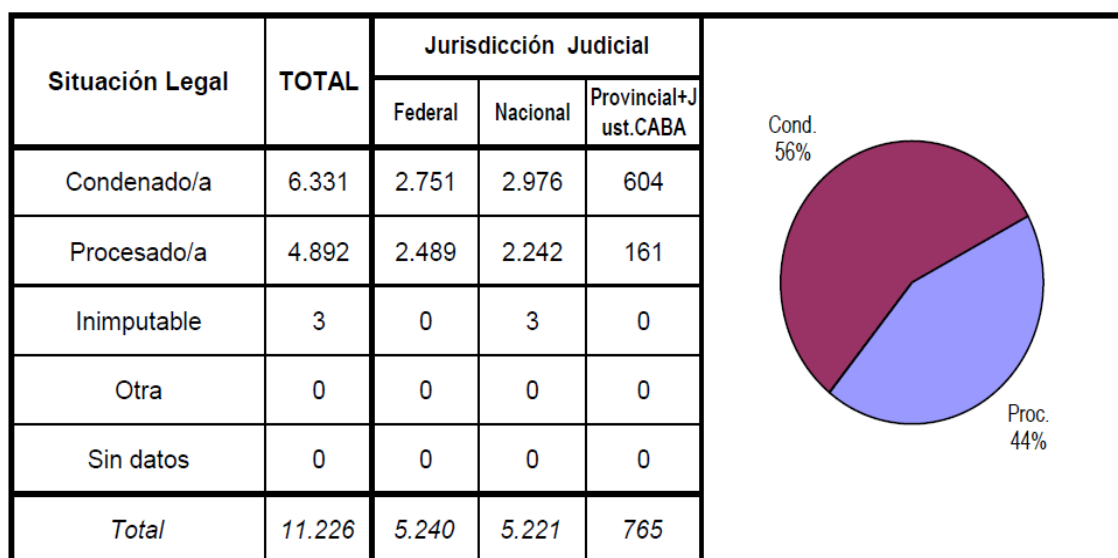
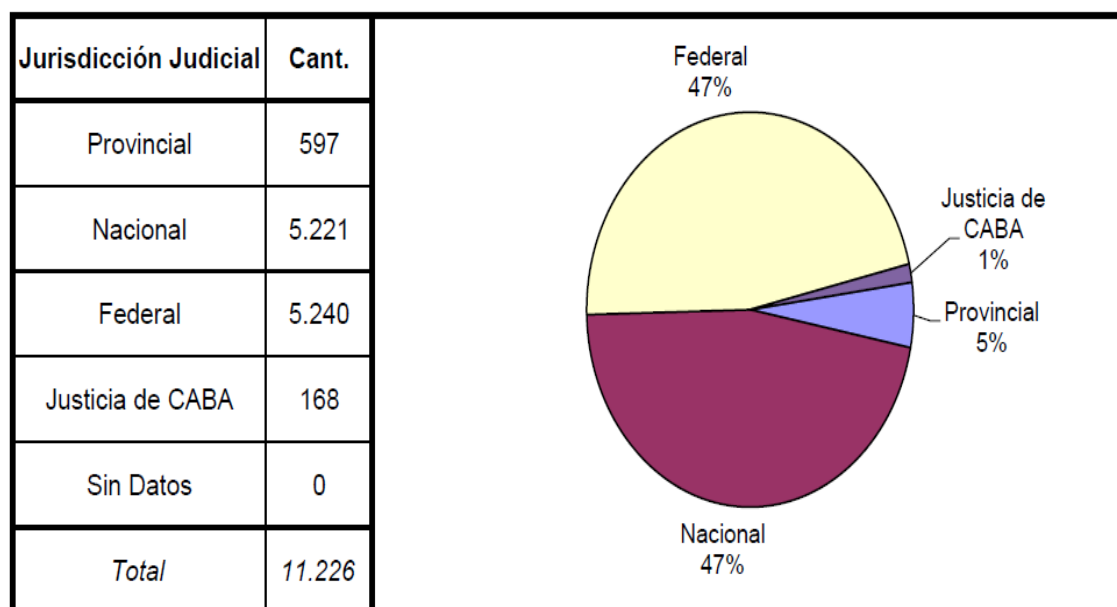
Resulta especialmente relevante destacar que el Servicio Penitenciario Federal es la institución encargada de brindar el servicio de guarda y custodia de las personas procesadas y condenadas provenientes de la Justicia Nacional con competencia penal ordinaria y asiento territorial en la Ciudad de Buenos Aires. En consecuencia, el ámbito de actuación del SPF no se limita exclusivamente al alojamiento de personas privadas legítimamente de la libertad por la comisión de delitos federales, sino que también comprende a aquellas condenadas o procesadas por delitos ordinarios cometidos en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Esta situación encuentra su fundamento en el hecho de que las competencias penales no han sido transferidas en su totalidad a la Ciudad, permaneciendo la mayor parte de ellas aún en la órbita del Gobierno Nacional.

A lo anterior se suma que las personas procesadas y condenadas por la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también son custodiadas y alojadas en establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal. Ello obedece a lo previsto en el Convenio N.º 13/04 de Cooperación celebrado entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, instrumento que —como se desarrolló en el párrafo anterior— estableció que el SPF continuaría prestando dichos servicios hasta tanto la Ciudad se encontrara en condiciones técnicas y económicas de habilitar sus propios establecimientos penitenciarios.

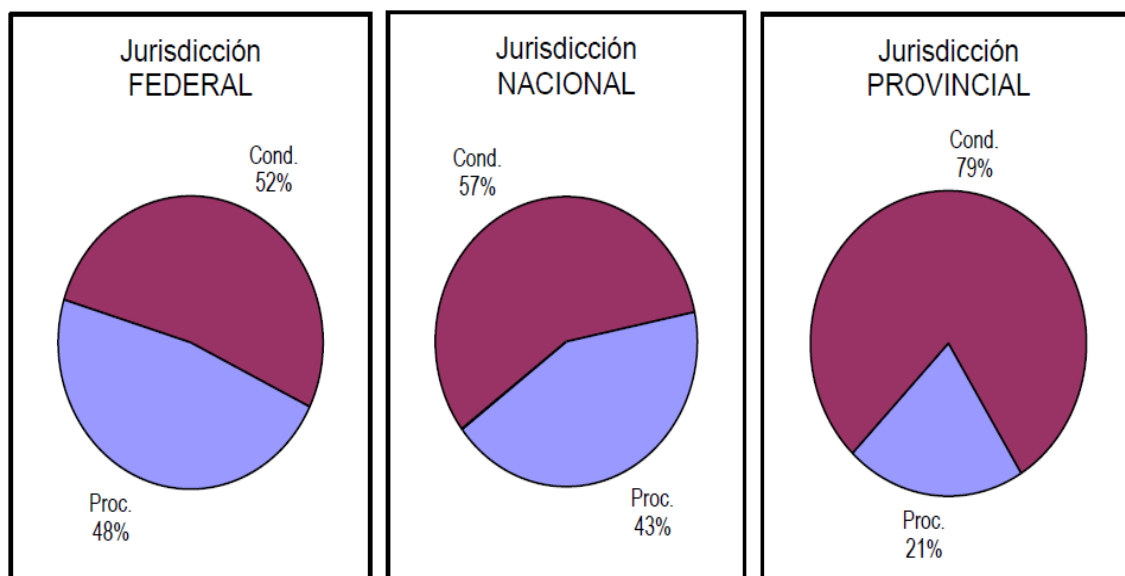
En consecuencia, a partir de lo expuesto, puede afirmarse que el Servicio Penitenciario Federal aloja y custodia personas procesadas y condenadas provenientes de múltiples jurisdicciones: la Justicia Penal con competencia federal, la Justicia Nacional con competencia penal ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Justicia local de la Ciudad, y, asimismo, de diversos juzgados provinciales, en aquellos casos en los que se hayan suscripto convenios con otras jurisdicciones del país. Este esquema evidencia la centralidad que aún conserva el SPF dentro del sistema penitenciario argentino, particularmente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Los datos estadísticos confirman esta realidad. Según el informe del Servicio Penitenciario Federal publicado por el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) correspondiente al año 2023, el 47 % de las personas alojadas (5.221) provienen de la Justicia Nacional, mientras que otro 47 % (5.240) corresponde a la Justicia Federal. Por su parte, un 1 % (168 personas) proviene de la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un 5 % (597 personas) de la Justicia Provincial. Asimismo, del total de personas provenientes de la Justicia Nacional, el 57 % se encuentra condenado, mientras que el 43 % restante reviste la condición de procesado. En cuanto a los alojados provenientes de la Justicia Provincial y de la Justicia de la Ciudad, el 79 % cuenta con condena, en tanto que el 21 % restante se encuentra en situación de procesamiento. Estos datos permiten dimensionar el alcance real de las funciones que continúa desempeñando el Servicio Penitenciario Federal y su impacto en el debate sobre

la transferencia de competencias y recursos analizado en el presente trabajo.³⁹



³⁹ Informe del Servicio Penitenciario Federal, SNEEP 2023, publicado en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/politicacriminal/estadisticas-e-informes/sneep-2023>.



Todo lo expuesto permite afirmar que una parte sustancial de las funciones asignadas al Servicio Penitenciario Federal consiste en el alojamiento, guarda y custodia de personas procesadas y condenadas provenientes de la Ciudad de Buenos Aires, tanto de la Justicia Nacional con competencia penal ordinaria como de la Justicia local. En consecuencia, corresponde al Gobierno Nacional la obligación de recaudar los recursos necesarios y de asignar las partidas presupuestarias pertinentes para garantizar la prestación efectiva de dicho servicio público esencial.

Desde esta perspectiva, la negativa a recibir personas procesadas o condenadas provenientes de cualquiera de las jurisdicciones con asiento en la Ciudad de Buenos Aires configura un incumplimiento manifiesto de las funciones legalmente asignadas al Servicio Penitenciario Federal, para cuyo ejercicio el Estado nacional percibe y administra los recursos correspondientes. Tal conducta no solo desnaturaliza el rol institucional del SPF dentro del sistema de ejecución penal, sino que además genera efectos directos sobre otras jurisdicciones, particularmente sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se ve compelida a afrontar cargas que no le han sido formal ni financieramente transferidas.

En definitiva, el análisis del rol y funcionamiento del Servicio Penitenciario Federal pone en evidencia una problemática estructural que atraviesa todo el sistema de transferencias de competencias examinado en esta tesis. Si bien la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido reconocida constitucionalmente, la persistencia de competencias penales en cabeza del Estado nacional y la continuidad del SPF como prestador del servicio de guarda y custodia de personas privadas de la libertad provenientes de la Ciudad revelan que dicho servicio sigue siendo, en los hechos y en el derecho, una responsabilidad federal. La eventual interrupción o restricción de esta función, sin una transferencia formal de competencias ni la correspondiente reasignación de recursos, no solo vulnera el principio de correspondencia fiscal, sino que también desarticula el esquema de cooperación interjurisdiccional previsto por el orden constitucional. De este modo, la situación del Servicio Penitenciario Federal se erige como un ejemplo paradigmático de cómo la falta de coherencia entre competencias asumidas, recursos asignados y responsabilidades efectivamente ejercidas impacta negativamente en la autonomía de la Ciudad y en el adecuado funcionamiento del federalismo argentino, cuestión que será profundizada en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO V: EL FEDERALISMO ARGENTINO Y LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS PROVINCIAS Y LA C.A.B.A.

§ 1. El Federalismo Argentino. Evolución histórica del Federalismo Argentino hasta la reforma constitucional de 1994.

La comprensión del proceso de formación y consolidación del federalismo en la Argentina exige una mirada retrospectiva que abarque desde el período colonial hasta la actualidad. Este enfoque histórico resulta imprescindible, en tanto permite identificar las raíces institucionales que dieron sustento al posterior modelo federal adoptado por la Constitución Nacional.

En los siglos XVI y XVII, la Corona española emprendió un proceso de expansión territorial en gran parte de América Latina, conformando estructuras jurídicas, administrativas y económicas que delinearon el desarrollo político de los territorios que hoy integran nuestro país. El espacio rioplatense dependió inicialmente del Virreinato del Perú, desde donde se impulsaron las primeras corrientes de conquista y colonización.

Una de estas corrientes, proveniente del Alto Perú, fundó en 1553 la ciudad de Santiago del Estero, donde se instaló el primer Cabildo del territorio. Desde esa primera base institucional se irradiaron sucesivas fundaciones de otros nueve Cabildos, que se sumaron a las fundaciones impulsadas por las expediciones que ingresaron desde el oeste y desde el Río de la Plata.

Con el tiempo, estas distintas corrientes de poblamiento fueron configurando las denominadas provincias históricas, que más tarde desempeñarían un papel central en la organización federal del país: Santiago del Estero, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, La Rioja, Catamarca, Salta, Tucumán, Mendoza, San Juan, San Luis, Entre Ríos, Corrientes y Jujuy.

En el año 1776, la Corona creó el Virreinato del Río de la Plata, con sede en Buenos Aires. El sistema institucional virreinal incluía no solo la figura del virrey — máxima autoridad política— sino también órganos como el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla y las Reales Audiencias, encargadas de impartir justicia y articular la administración territorial.

En este entramado institucional, los Cabildos adquirieron especial relevancia como órganos de gobierno local. Estos cuerpos poseían competencias amplias y actuaban con un margen significativo de autonomía frente a las autoridades virreinales, producto en parte de las vastas distancias geográficas y dificultades de comunicación. La historiografía ha señalado reiteradamente que este particularismo municipal constituyó uno de los primeros gérmenes del federalismo en el futuro territorio argentino.

A los fines de comprender la compleja génesis del federalismo argentino, diversos autores han destacado la importancia de los factores políticos, institucionales y sociales que emergieron durante el período colonial y se proyectaron hacia la etapa

independentista. Entre ellos, Arturo M. Bas realizó uno de los análisis más influyentes al identificar un conjunto de elementos que, a su juicio, explican el arraigo temprano de tendencias autonomistas en los territorios que luego integrarían el país.

De acuerdo con su perspectiva, los antecedentes federativos tienen su origen en diversos factores históricos que definieron la realidad institucional del Virreinato. Entre estos, señaló: "*a) el espíritu particularista del pueblo español, b) el origen diferente de la conquista y población de las diferentes ciudades y territorios que hoy forman la República Argentina, c) el aislamiento comercial impuesto a las provincias de Cuyo, Tucumán y Río de la Plata, d) los conflictos que llegaron a la lucha armada en algunos casos entre dichas provincias que funcionaron como distintas e independientes, e) la constitución de los Cabildos, que fomentaron en las ciudades capitales de las provincias históricas un espíritu individualista y democrático y f) la organización de las Intendencias por reales cédulas de 1782 y 1803*"⁴⁰.

Esta enumeración pone de relieve que el federalismo argentino no surgió abruptamente con la Revolución de Mayo, sino que se asentó sobre una estructura preexistente, en la cual los Cabildos desempeñaron un papel crucial al consolidar identidades locales diferenciadas. Estas instituciones municipales funcionaron como espacios de deliberación autónoma y como núcleos de poder político, situación que se vio reforzada por las distancias geográficas, las dificultades de comunicación y la fragmentación económica del territorio.

En consonancia con esta mirada, Juan Bautista Alberdi también reconoció una doble raíz en el surgimiento del federalismo. Atribuyó una causa mediata al régimen municipal español, dado que los Cabildos dieron origen a las provincias históricas, y una causa inmediata a la ausencia de una soberanía nacional centralizada durante los primeros años revolucionarios.

Ya en el umbral de la Revolución de Mayo, comenzaron a delinearse con mayor claridad las ideas que luego estructurarían el modelo constitucional argentino. Los

⁴⁰ Bas, Arturo M., *El derecho federal argentino*, Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1927, ps. 17 y ss.

debates, tensiones y acuerdos que se sucedieron durante este período revelan la coexistencia de un incipiente ideario republicano con las primeras manifestaciones del principio federal. En efecto, las reflexiones políticas de la época muestran que los ideales nacionales iniciales estuvieron fuertemente asociados a dos pilares: la democracia republicana y el federalismo, entendidos como fundamentos de la organización institucional emergente.

Estos elementos alcanzaron una especial visibilidad en el Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810, que se transformó en un escenario decisivo para la redefinición del poder político en el Río de la Plata. Allí se expresaron con claridad las diversas posiciones que marcarían la evolución doctrinaria posterior⁴¹:

1. Juan José Castelli sostuvo la teoría revolucionaria de la reversión del poder al pueblo, argumentando que la abdicación de Fernando VII liberaba a los pueblos del vínculo monárquico y los colocaba como depositarios originarios de la soberanía. Esta posición proporcionó el sustento ideológico para la instalación del primer gobierno patrio y reforzó los principios republicanos y democráticos.
2. El fiscal Manuel Genaro Villota objetó que el Cabildo de Buenos Aires pudiera adoptar decisiones que comprometieran a todo el Virreinato sin la presencia de representantes del interior. Su planteo constituyó un antecedente directo del federalismo, al resaltar la exigencia de participación de todas las ciudades y pueblos.
3. En respuesta, Juan José Paso apeló a la teoría de la gestión de negocios, argumentando que Buenos Aires podía decidir como “hermana mayor”, aunque luego correspondiera que las demás ciudades confirmaran tales decisiones. Esta postura, aunque provisoria, supuso un reconocimiento explícito de la necesidad de articular voluntades territoriales múltiples.

⁴¹ Cfr. Ruiz Moreno, Isidoro J., Mayo de 1810. Actas del Cabildo de Buenos Aires, Claridad, Buenos Aires, 2009, Estudio preliminar del Dr. Isidoro J. Ruiz Moreno.

4. Finalmente, Cornelio Saavedra, comandante del Regimiento de Patricios, apoyó la creación de una nueva Junta de Gobierno, enfatizando que el pueblo es el que confiere la autoridad o mando, en clara reafirmación del principio republicano.

Estas intervenciones no solo marcaron la ruptura con la autoridad virreinal, sino que también configuraron los primeros elementos de un pensamiento federal basado en la distribución territorial del poder, la participación de las provincias y la necesidad de construir legitimidad a partir del consenso interjurisdiccional.

El Acta Capítular del 25 de mayo de 1810 condensó las primeras definiciones políticas que orientaron el proceso revolucionario y marcaron el rumbo de la organización institucional posterior. En aquel documento se establecieron dos premisas fundamentales: por un lado, la afirmación de que el gobierno debía ser ejercido en representación del pueblo, y por el otro, la necesidad de consolidar un orden político que incluyera a todas las jurisdicciones del antiguo Virreinato. Estas ideas iniciales no solo legitimaron la conformación de la Primera Junta, sino que también aportaron los cimientos para el desarrollo ulterior del federalismo argentino.

La Revolución de Mayo produjo así un quiebre estructural en la titularidad y en el ejercicio del poder político. La soberanía dejó de estar asociada al monarca para radicarse en el pueblo, entendido en su dimensión territorial y plural. Esta transformación, aunque embrionaria, supuso el reconocimiento de que ninguna autoridad —ni la Junta instalada en Buenos Aires ni los Cabildos provinciales— podía arrogarse potestades sin el concurso del resto de las ciudades. El principio de participación colectiva comenzó a perfilarse como un elemento central del nuevo orden político.

Sin embargo, las tensiones entre las distintas autoridades —la Junta, los Cabildos y las élites locales— evidenciaron que la construcción de una soberanía nacional unificada no sería un proceso lineal. La coexistencia de múltiples centros de poder, sumada a las dinámicas regionales, dio lugar a conflictos recurrentes respecto de la legitimidad para ejercer la representación política del conjunto de los pueblos del ex Virreinato.

Estas divergencias emergieron con fuerza entre 1810 y 1816, periodo en el que coexistieron diversas concepciones sobre la distribución del poder: desde quienes

promovían una autoridad central fuerte hasta los sectores que defendían la autonomía de las localidades y provincias. Todas estas disputas institucionales y doctrinarias, lejos de ser inconsistencias del sistema, constituyeron los antecedentes necesarios para la posterior consolidación del federalismo. De hecho, la progresiva intervención de las provincias en la toma de decisiones políticas fue conformando un entramado de acuerdos, resistencias y articulaciones que terminarían influyendo decisivamente en el proceso constituyente.

En el Acta Capitular del 25 de mayo quedaron plasmadas las ideas fundamentales que orientaron el nuevo orden político surgido de la Revolución. Alberto Bianchi⁴² ha identificado allí una serie de principios que anticipan la estructura institucional que posteriormente adoptaría el país: la afirmación de la soberanía popular; el sometimiento de las autoridades a la ley; la responsabilidad política de quienes ejercen el gobierno; la independencia del Poder Judicial —expresada en la prohibición de que los miembros de la Primera Junta desempeñaran funciones en la Real Audiencia—; la publicidad de los actos de gobierno, obligándose la Junta a publicar mensualmente el estado de la hacienda; la legalidad tributaria, al establecerse que ninguna contribución podía imponerse sin previa conformidad del Cabildo, entendido entonces como órgano legislativo; y finalmente, la expresa necesidad de sancionar una Constitución que organizara el nuevo régimen político.

La circular del 27 de mayo, emitida por la Primera Junta, completó este proceso inicial. En cumplimiento de lo debatido en el Cabildo Abierto del 22 de mayo y de lo establecido en el Acta del 25, se invitó a los Cabildos del interior a elegir diputados para incorporarse al gobierno. Este llamado, que reconocía la participación de las demás ciudades del ex Virreinato, constituye uno de los antecedentes más significativos del federalismo argentino, pues supuso un reconocimiento explícito del carácter plural y territorial del poder político.

Hacia 1815, comenzó a definirse un proceso institucional decisivo: la formación de las catorce provincias históricas, organizadas sobre la base de sus respectivos Cabildos.

⁴² Bianchi, Alberto, El bicentenario del derecho constitucional argentino, ED del 9/4/2010.

Este proceso culminó en 1834, con la separación definitiva de Jujuy respecto de Salta. La consolidación de estas provincias marcó un paso fundamental en la configuración del federalismo, pues supuso el reconocimiento político de entidades territoriales con autoridad propia y capacidad de autogobierno. Al mismo tiempo, el año 1820 adquirió especial relevancia, dado que las provincias afirmaron sus soberanías mediante la sanción de sus primeras constituciones locales y la celebración de acuerdos interprovinciales.

Los pactos interprovinciales fueron los instrumentos más influyentes en la construcción del federalismo argentino. Su número casi alcanzó el centenar, pero algunos poseen especial trascendencia jurídica e histórica. Entre ellos, se destacan: el Pacto del Pilar (23 de febrero de 1820), celebrado entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos; el Tratado del Cuadrilátero (enero y abril de 1822), que incorporó también a Corrientes; y el Pacto Federal (enero–febrero de 1831), celebrado entre Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, al cual luego adhirieron las demás provincias, conformando la denominada Confederación Argentina. A estos debe agregarse el Acuerdo de San Nicolás (31 de mayo de 1852), considerado el antecedente inmediato de la Constitución de 1853, por cuanto ratificó el camino federativo ya trazado en el Pacto Federal de 1831. No es casual que el Preámbulo de la Constitución aluda a “cumplir con los pactos preexistentes”, reconociendo así su jerarquía como fundamento del orden institucional.

En el marco de este proceso, hacia 1824 se reunió en Buenos Aires un Congreso Constituyente encargado de reorganizar el sistema político. El Congreso sancionó en 1825 una Ley Fundamental que encomendaba el ejercicio del Poder Ejecutivo nacional al gobierno de Buenos Aires. Seguidamente, dictó la Ley de Presidencia, designando a Bernardino Rivadavia como presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Ese mismo año se consultó a las provincias sobre la forma de gobierno: Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero se pronunciaron en favor del sistema federal; Jujuy, La Rioja, Salta y Tucumán se inclinaron por el régimen unitario; mientras que Catamarca, Corrientes, Misiones, Montevideo, San Luis y Tarija manifestaron que acompañarían la decisión de la Asamblea. En 1826, finalmente, se sancionó la Ley de Capitalización de Buenos Aires y comenzó la discusión de una Constitución de carácter unitario, que fue aprobada el 24 de diciembre de ese mismo año.

La Constitución de 1826 fue rápidamente rechazada por las provincias, que interpretaron que dicho texto las relegaba a una condición de meras dependencias administrativas sometidas a un poder central expansivo. Esta percepción generó un profundo malestar político, agravado por la compleja situación derivada de la guerra con el Brasil. En este contexto, el presidente Bernardino Rivadavia presentó su renuncia el 30 de junio de 1827. A continuación, el Congreso resolvió su propia disolución y la del gobierno nacional, encomendando a la provincia de Buenos Aires la dirección de las relaciones exteriores del país.

Tras este colapso institucional, asumió la gobernación bonaerense el coronel Manuel Dorrego, considerado junto con Artigas uno de los referentes históricos del federalismo rioplatense. Sin embargo, su gobierno fue breve: Dorrego fue depuesto y posteriormente fusilado por el general unitario Juan Lavalle, hecho que intensificó de manera dramática las luchas civiles entre unitarios y federales.

Durante este período, las fuerzas unitarias fueron encabezadas por Lavalle y por el general José María Paz, quien en 1829 derrotó al gobernador federal de Córdoba, Juan Bautista Bustos, y luego impulsó la formación de la Liga del Interior en 1830, integrada por las provincias de Córdoba, Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan, Salta, Santiago del Estero, San Luis y Tucumán.

Por su parte, el federalismo se organizó en torno a la conducción de Juan Manuel de Rosas y Estanislao López, quienes derrotaron a Lavalle en la batalla de Puente de Márquez (1829) y conformaron la Liga del Litoral, integrada por Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos.

Más adelante, se inicia una etapa ampliamente conocida de la historia argentina, caracterizada por una sucesión de enfrentamientos y reacomodamientos políticos. Dado que este período no constituye un eje específico del presente trabajo, se omite su desarrollo detallado, a fin de avanzar hacia el análisis de la etapa constituyente que desembocó en la sanción de la Constitución de 1853.

El análisis histórico nos conduce inevitablemente a revisar los aportes de Juan Bautista Alberdi, considerado el padre de nuestro derecho público, cuya influencia resultó

determinante en la redacción de la Constitución de 1853. Tal como destaca la doctrina, Alberdi adoptó como referencia esencial el modelo de república federal norteamericana, aunque siempre bajo el criterio de adaptar dicho esquema a las particularidades políticas, sociales y territoriales de la Argentina.

Su pensamiento se encuentra expuesto principalmente en Las Bases⁴³, especialmente en los capítulos XVII al XXIV. En el capítulo XVII, titulado “Bases y puntos de partida para la constitución del gobierno de la República Argentina”, identifica los antecedentes unitarios y federativos que habían marcado la historia institucional del país. Allí sostiene que la superación de las luchas intestinas solo podía lograrse mediante un “sistema mixto” que “abrace y concilie las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la Nación”. Esta concepción buscaba equilibrar los dos elementos estructurales del problema argentino: la Nación y las provincias.

En el capítulo XVIII, “Continuación del mismo asunto. Del gobierno y su forma. La unidad pura es imposible”, Alberdi reafirma que la forma de gobierno es indiscutiblemente republicana y que la democracia constituye su esencia. Su análisis subraya la diferencia entre forma de gobierno y forma de Estado, y afirma que “La federación o unidad, es decir, la mayor o menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno”. No obstante, reconoce que ese “accesorio” había dominado buena parte del debate constitucional argentino. Desde una mirada contemporánea del derecho público, esta distinción entre forma de gobierno y forma de Estado se encuentra más nítidamente establecida, es decir es incorrecto hablar del federalismo como un accesorio a la forma de gobierno. Sin embargo, el propio Alberdi concluye que, atendiendo a los antecedentes históricos y a la realidad del país, “la República Argentina será y no podrá menos de ser un Estado Federativo, una República nacional, compuesta de varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas”, y que “la idea de una unidad pura debe ser abandonada de buena fe (...) es un hermoso ideal, pero imposible en la práctica”.

Este razonamiento revela el núcleo de su propuesta: un federalismo de síntesis,

⁴³ Alberdi, Juan Bautista; Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina.

fundado en la convivencia articulada entre autonomías provinciales y un poder central suficientemente fuerte para asegurar cohesión y estabilidad institucional. Para Alberdi, la Constitución debía ofrecer un marco jurídico capaz de evitar el retorno de las guerras civiles, mediante una distribución de competencias que preservara la iniciativa local sin comprometer la unidad nacional.

En consecuencia, la Constitución de 1853 recogió muchos de estos principios y se erigió como una versión normativa del federalismo argentino. Si bien incorporó pautas inspiradas en la Constitución norteamericana de 1787, lo hizo con una orientación más centralizada, reflejando la impronta del pensamiento alberdiano y su convicción de que la organización nacional requería fortalecer al gobierno federal sin anular las identidades políticas de las provincias.

Para Alberdi⁴⁴, la Constitución debía asegurar un equilibrio real y efectivo entre los intereses generales de la Nación y los intereses particulares de cada provincia. Desde su perspectiva, el desafío central de la organización institucional argentina consistía en estructurar un régimen político que, sin desconocer la autonomía provincial, permitiera conformar un Estado nacional capaz de ejercer sus funciones esenciales de manera coherente y estable. En este sentido, Alberdi concebía a la Constitución como un instrumento destinado a armonizar esas dos dimensiones: fortalecer la unidad nacional y, al mismo tiempo, preservar el espacio propio de las provincias.

Su planteo respondía a la experiencia histórica que había caracterizado a las décadas anteriores, marcadas por enfrentamientos recurrentes entre modelos rivales de organización —el unitario y el federal—. Atendiendo a ello, Alberdi sostenía que la solución debía surgir de un diseño institucional que evitara tanto la concentración excesiva del poder como la fragmentación que pudiese poner en riesgo la integridad del país. La Constitución, entonces, no solo debía organizar el funcionamiento del gobierno federal, sino también establecer con claridad el marco dentro del cual las provincias

⁴⁴ Alberdi, Juan Bautista; “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”.

conservarían su potestad para dictar sus propias leyes y regirse por sus instituciones.

Desde esta lógica, advertía que la fortaleza del Estado nacional dependía en buena medida de la estabilidad y madurez política de las provincias. Un federalismo eficaz requería que estas ejercieran sus competencias de manera responsable, dentro de un orden jurídico común que garantizara la supremacía de la Constitución y el respeto recíproco entre las jurisdicciones.

Alberdi concebía así un federalismo equilibrado, ni puramente centralista ni radicalmente provincialista, sino sostenido en una relación de cooperación ordenada. La Constitución debía actuar como el punto de convergencia entre las necesidades de unidad y las exigencias de autonomía, evitando los desbordes que habían caracterizado la etapa previa a la organización nacional.

En el capítulo XVIII de Las Bases, titulado "Continuación del mismo asunto. Del gobierno y su forma. La unidad pura es imposible", Alberdi sostiene que no existe discusión acerca de la forma de gobierno adoptada, que es la republicana, tal como lo proclamara la Revolución Americana. Señala además que la soberanía reside originariamente en la Nación y que la democracia constituye la esencia misma del gobierno. En este contexto, afirma que *"La federación o unidad, es decir, la mayor o menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno. Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la República Argentina hasta aquí"*. Desde la perspectiva del derecho público contemporáneo, resulta evidente que esta caracterización es insuficiente, ya que las formas de gobierno y las formas de Estado se distinguen conceptualmente, y el federalismo no puede ser entendido como un simple "accesorio".

A continuación, el autor tucumano agrega que *"Estando a la ley de los antecedentes y al imperio de la actualidad la República Argentina será y no podrá menos de ser un Estado Federativo, una República nacional, compuesta de varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas"*. De allí que concluya: *"La idea de una unidad pura debe ser abandonada de buena fe, no por vía de*

concesión sino por convencimiento. Es un hermoso ideal de gobierno, pero en la actualidad de nuestro país, imposible en la práctica". Estas afirmaciones permiten advertir que Alberdi concebía al federalismo como una forma de Estado necesariamente adaptada a la realidad argentina, marcada por fuertes antecedentes autonómicos y por la necesidad de consolidar un gobierno nacional eficaz.

En el capítulo XX, titulado "Continuación del mismo asunto. Origen y causas de la descentralización del gobierno de la República Argentina", Alberdi distingue dos fuentes de la descentralización política y administrativa: una mediata, anterior a la Revolución, y otra inmediata, derivada de este proceso. En cuanto al origen mediato, sitúa al antiguo régimen municipal español, puesto que los Cabildos representaron el "primer grado de existencia del poder representativo provincial". Respecto del origen inmediato, explica que ocurrió algo similar a lo sucedido en la península: ante la ausencia del rey, "el pueblo sin su rey asumió el poder y lo delegó en juntas o gobiernos locales. La soberanía local tomó entonces el lugar de la soberanía general acéfala y no es otro, en resumen, el origen inmediato del federalismo o localismo republicano en las provincias del Río de la Plata". Esta lectura, que insiste en la continuidad entre las prácticas institucionales coloniales y las transformaciones revolucionarias, permite comprender la estructura que adoptó luego el federalismo argentino.

En el capítulo XXI, Alberdi sostiene que la "federación pura" es tan irrealizable como lo había sido la "unidad pura" propiciada en 1826. Señala que *"Una simple federación no es otra cosa que una alianza, una liga eventual de poderes iguales e independientes absolutamente. Pero toda alianza es revocable por una de las partes contratantes, pues no hay alianzas perpetuas e indisolubles"*. Para fundamentar su propuesta de un "sistema mixto", recurre al ejemplo norteamericano, explicando que dicha federación *"...no es una simple federación, sino federación compuesta, una federación unitaria y centralista (...). Se sabe que ella fue precedida de una confederación o federación pura y simple..."*. Sin embargo, la lectura contemporánea distingue claramente entre federación y confederación, ya que esta última reconoce expresamente los derechos de secesión y nulificación, inexistentes en un Estado federal. Es por ello que la doctrina actual considera inapropiado identificar la federación "pura" con la

confederación, aunque esta equivalencia era comprensible en el contexto conceptual del siglo XIX. En efecto, la propia jurisprudencia posterior —como lo sostuvo la Corte Suprema de Estados Unidos en *Texas v. White* y luego nuestro Máximo Tribunal en 1937— definió a la federación como una “*unión indestructible de Estados indestructibles*”, expresión que refleja una configuración sustancialmente distinta de la confederación.

A pesar de estas diferencias terminológicas, se advierte en Alberdi un notable realismo político, que lo llevó a diseñar un federalismo de raigambre local, inspirado en la Constitución norteamericana pero con una clara intensificación de las atribuciones del gobierno federal —al que él denominaba gobierno “general o central”—. Su modelo esencial fue la Constitución estadounidense de 1787, de la cual tomó los principios generales de la distribución de competencias y la estructura bicameral con un Senado de representación provincial. Sin embargo, se apartó de ella en aspectos relevantes para propiciar una federación más centralizada, como surge de varias de las normas que propuso para la Constitución de 1853. Entre ellas se destacan: 1) La revisión de las Constituciones provinciales por parte del Congreso; 2) la facultad del Congreso para sancionar los Códigos de fondo; y 3) la competencia de los tribunales federales para resolver conflictos entre una provincia y sus vecinos.

Estas ideas ilustran la enorme influencia de Alberdi en la configuración institucional argentina. Por ello, aun con el paso del tiempo, resulta imprescindible conocer sus opiniones, ya que han ejercido un impacto decisivo sobre nuestro derecho público y reflejan la profundidad y originalidad de su pensamiento.

Alberto Demicheli, en su obra “*Formación nacional argentina*”, propone una interpretación estructurada del proceso de constitución nacional a partir de tres etapas sucesivas que, en conjunto, abarcan medio siglo de evolución institucional. La primera de ellas, correspondiente al período 1813–1820, configura lo que denomina una fase de cuasi derecho federal, caracterizada por la afirmación de las autonomías en las provincias del Litoral, la celebración de pactos interjurisdiccionales y el surgimiento de un federalismo incipiente, influido por los modelos constitucionales norteamericanos, pero necesariamente adaptado a la realidad rioplatense. La segunda etapa, entre 1820 y 1831,

está signada por el derecho público sinalagmático, expresión que alude al entramado de pactos interprovinciales mediante el cual las provincias históricas buscaron alcanzar una organización política general basada en sus propias constituciones y en un sistema normativo de raíz local. Finalmente, la tercera etapa, entre 1831 y 1853, corresponde al preconstitucionalismo, período que se inicia con la adhesión de las provincias al Pacto Federal del 4 de enero de 1831 y culmina en la sanción de la Constitución Nacional de 1853 —de carácter compuesto o mixto— y en la reforma federal de 1860, que retomó los principios de 1813.

El autor también resaltó la influencia decisiva de José Gervasio de Artigas en la adopción del federalismo como forma de Estado. Señaló que *"El derecho patrio rioplatense, pues, adviene en octubre de 1812, cuando se declara la caducidad de los poderes reales y surgen, paralelamente, las primeras iniciativas constitucionales para organizar la flamante república. En ellas radica el cuasi derecho inicial, desdoblado en una tendencia unitaria, de origen porteño, que cristalizará en el Uruguay: y otra federal, de origen artiguista, que trasciende y encarna en las provincias argentinas"*⁴⁵. Dentro de esa línea, destacó especialmente el contenido de las Instrucciones dadas a los Diputados Orientales en 1813, cuyas directrices marcaban un claro rumbo confederal: 1- que la Banda Oriental solo aceptaría un sistema de confederación; 2- que la provincia ingresaba separadamente en una alianza de amistad con cada una de las demás; 3- que los diputados eran representantes exclusivos de los pueblos orientales y no de la Nación.

Demicheli interpreta que en la Asamblea de 1813 se delinearon los principios que luego influirían tanto en las constituciones provinciales a partir de 1820 como en los pactos interprovinciales, mientras que los proyectos unitarios presentados en esa misma Asamblea anticiparían las constituciones centralistas de 1819 y 1826.}

En una línea complementaria, Antonio María Hernández sostiene que el federalismo argentino se originó en una pluralidad de causas, más que en un solo factor determinante. Afirma: “Por nuestra parte, y sin dejar de valorar los aportes de quienes señalaron específicamente una causa como originaria del federalismo argentino,

⁴⁵ Demicheli, Alberto, *Formación nacional argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1971, p. 36.

estimamos que existió una pluralidad de razones para ello (...). Para nosotros el federalismo fue la forma de Estado elegida para resolver los graves conflictos políticos, económicos y sociales producidos y el resultado de nuestra evolución histórica. Así como en 1820 se definió que seríamos republicanos y no monárquicos en la forma de gobierno, en 1853 se consagró al federalismo como forma de Estado en la Constitución Nacional, luego de décadas de cruentas luchas civiles. Sabemos que la fuerza instrumentadora del federalismo fueron los pactos interprovinciales (...)”⁴⁶.

De este modo, luego de extensas controversias respecto de cuál debía ser la forma adecuada de federalismo en la Argentina, la sanción de la Constitución Nacional de 1853 consagró un federalismo normativo con un diseño más centralizado que el norteamericano, e indudablemente influido por el pensamiento de Alberdi.

Posteriormente, la primera reforma constitucional de 1860, que formalizó la reincorporación de la provincia de Buenos Aires tras la batalla de Cepeda (1859) y el Pacto de San José de Flores, introdujo modificaciones de especial relevancia para el federalismo. La reforma eliminó diversas cláusulas que habían acentuado el carácter centralizado del sistema, entre ellas las que facultaban al Congreso Federal a revisar las constituciones provinciales, a sustanciar los juicios políticos contra los gobernadores y a conferir a la Corte Suprema competencias para resolver conflictos internos de poder en las provincias. Con estos cambios, se afirmó nuevamente la autonomía provincial y se adoptó un enfoque de mayor descentralización dentro del marco federal.

El texto constitucional sancionado en 1853, con las reformas introducidas en 1860, rigió sin alteraciones estructurales hasta la reforma constitucional de 1994. Ello no impidió, sin embargo, que durante su vigencia se produjera una transformación relevante en el funcionamiento del sistema federal, caracterizada por el progresivo tránsito hacia un federalismo cooperativo. Este proceso se desarrolló principalmente a través de mecanismos de coordinación interjurisdiccional, que permitieron una actuación conjunta entre las provincias y el Estado federal sin alterar formalmente el esquema constitucional.

⁴⁶ Hernández, Antonio María (2023); Pág. 67.

En este marco, los tratados interprovinciales adquirieron un rol central, amparados por el entonces artículo 107 de la Constitución Nacional, el cual establecía que "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para la administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de beneficio común, con el conocimiento del Congreso...". Esta previsión constitucional habilitó una modalidad de cooperación horizontal entre las provincias, bajo la supervisión del Congreso Nacional, que contribuyó a fortalecer la articulación del federalismo argentino.

De este modo, los pactos o tratados provinciales —que prácticamente habían dejado de celebrarse con posterioridad a 1853— comenzaron a reaparecer a comienzos de la década de 1950 y se mantuvieron de forma continua hasta la actualidad. Estos acuerdos tuvieron finalidades diversas, entre ellas la construcción de obras de infraestructura compartida, como puentes y túneles interprovinciales, así como la gestión conjunta de recursos naturales, particularmente en lo relativo a las cuencas de ríos interprovinciales. Paralelamente, se crearon organismos de coordinación como el Consejo Federal de Inversiones, junto con otros Consejos Federales en materias específicas —educación, seguridad, salud, obras públicas, ambiente, entre otras— integrados por representantes de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y del gobierno federal. Estos espacios institucionales consolidaron prácticas de concertación y cooperación intergubernamental propias de un federalismo de carácter colaborativo.

Asimismo, a partir de la década de 1980, y especialmente con el restablecimiento de la democracia en 1983, se profundizó un proceso de descentralización del poder, que impactó significativamente en el desarrollo del derecho público argentino. En este sentido, Antonio María Hernández destaca que *“en el restablecimiento democrático de 1983 se produjo un ejercicio de las autonomías provinciales y municipales de honda incidencia en la modernización de nuestro derecho público, a través de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, de las distintas reformas constitucionales provinciales y de la sanción de Cartas Orgánicas municipales. (...) Asimismo, es menester destacar que nuevamente en esta oportunidad se pudo observar que el constitucionalismo provincial se adelantaba al federal, ya que las reformas constitucionales provinciales que comenzaron en 1986 sirvieron como directos antecedentes de la gran reforma*

*constitucional federal de 1994*⁴⁷.

Este proceso evidenció, una vez más, el dinamismo del federalismo argentino y el papel activo de las provincias en la evolución del sistema constitucional, anticipando reformas que luego serían receptadas en el plano federal y consolidando una concepción más amplia y compleja de la autonomía subnacional.

Desde el aspecto institucional, luego de la última reforma existen cuatro órdenes de gobierno en la Federación argentina: 1) el gobierno federal; 2) los gobiernos de provincia; 3) el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene naturaleza de ciudad-Estado, distinta de las provincias y municipios, y 4) los gobiernos municipales autónomos. En consecuencia, se ha profundizado la descentralización del Estado Federal Argentino, como fraccionamiento del poder en relación con el territorio.

Es en este contexto que se arriba finalmente a la reforma constitucional de 1994, la cual se caracterizó por su magnitud y profundidad, en tanto implicó la modificación de sesenta y una normas constitucionales. De ese total, veinte disposiciones fueron incorporadas como nuevas, veinticuatro resultaron reformadas y diecisiete fueron redactadas como disposiciones transitorias. Esta reforma no solo alteró significativamente el texto constitucional, sino que también introdujo cambios sustanciales en la estructura y funcionamiento del Estado argentino.

Uno de los ejes centrales de la reforma fue el fortalecimiento del federalismo, objetivo que se reflejó tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica de la Constitución. En el plano dogmático, se incorporó un nuevo capítulo de derechos y garantías, ampliando el catálogo de derechos constitucionales. En el plano orgánico, se introdujeron modificaciones relevantes en la organización del gobierno federal, alcanzando al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los gobiernos provinciales y municipales. Asimismo, la reforma consagró la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dotándola de un estatus constitucional propio

⁴⁷ Antonio María Hernández (2023); pág. 77.

Desde una perspectiva institucional, a partir de la reforma de 1994 pueden identificarse cuatro órdenes de gobierno dentro de la Federación argentina: 1- el gobierno federal; 2- los gobiernos de provincia; 3- el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, con una naturaleza particular de ciudad-Estado, distinta de las provincias y de los municipios; y 4- los gobiernos municipales autónomos.

Esta configuración evidencia una profundización de la descentralización del Estado federal argentino, entendida como un mayor fraccionamiento del poder político en relación con el territorio y con los distintos niveles de gobierno.

En lo relativo a la distribución de competencias, la reforma constitucional de 1994 no alteró la regla básica del federalismo argentino. Se mantuvo, en consecuencia, el principio según el cual las provincias conservan poderes originarios e ilimitados, mientras que el gobierno federal ejerce únicamente las competencias que le han sido delegadas, ya sea de manera expresa o implícita, y que, por lo tanto, revisten carácter limitado. Sobre esta base, puede distinguirse una tipología de competencias entre el gobierno federal y las provincias, que puede sintetizarse del siguiente modo:

- a) competencias conservadas por las provincias (art. 121);
- b) competencias delegadas al gobierno federal;
- c) competencias concurrentes, ejercidas simultáneamente por los distintos órdenes de gobierno;
- d) competencias compartidas, que requieren la intervención conjunta de los niveles gubernamentales, como ocurre con la ley-convenio de coparticipación y el órgano fiscal federal, así como con las transferencias de competencias, servicios y funciones (art. 75, inc. 2º); y
- e) competencias excepcionales, atribuidas al gobierno federal en materia de impuestos directos (art. 75, inc. 2º) y a las provincias en supuestos específicos, como el dictado de los Códigos de fondo hasta tanto los sancione el Congreso, o la facultad de armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de peligro inminente que no admita dilación (art. 126).

Asimismo, el sistema constitucional reconoce la existencia de competencias prohibidas, que pueden clasificarse en tres categorías: aquellas prohibidas a las

provincias, por haber sido delegadas al gobierno federal; las prohibidas al gobierno federal, por haber sido conservadas por las provincias; y las prohibidas a todo orden gubernamental, como la concesión de facultades extraordinarias, la suma del poder público, las sumisiones o supremacías a gobierno o persona alguna, o cualquier vulneración de las declaraciones, derechos y garantías consagrados en la parte dogmática de la Constitución Nacional.

La reforma constitucional de 1994 incorporó nuevas competencias al Gobierno Federal, ampliando su esfera de actuación en áreas estratégicas. Entre ellas, y en atención a los objetivos del presente trabajo, pueden destacarse aquellas que inciden de manera directa en la organización financiera, económica y administrativa del Estado.

En primer lugar, se atribuyó al Congreso la facultad de establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado y mediante ley especial, conforme lo dispuesto en el artículo 75, inciso 3°. Esta atribución refuerza el rol del Estado federal en la definición del destino de recursos que integran el régimen de coparticipación.

Asimismo, se incorporó la competencia para proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, así como para promover políticas diferenciadas orientadas a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo establecido en el artículo 75, inciso 19. Esta cláusula expresa una función activa del gobierno federal en materia de desarrollo territorial y corrección de asimetrías regionales.

Otra atribución relevante es la referida al ejercicio de la administración general del país, que la reforma confió al Jefe de Gabinete de Ministros, bajo la responsabilidad política del Presidente de la Nación y con control a cargo de la Auditoría General de la Nación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 85, inciso 1°, y 100, inciso 1°. Esta modificación introdujo una redistribución interna de funciones dentro del Poder Ejecutivo, con impacto en la dinámica del gobierno federal.

La reforma también habilitó al Poder Ejecutivo a dictar decretos de necesidad y urgencia, bajo condiciones estrictas y con exclusión expresa de determinadas materias, como las penal, tributaria, electoral y de partidos políticos, conforme al artículo 99, inciso 3°. De este modo, se constitucionalizó una herramienta excepcional de ejercicio normativo, delimitando al mismo tiempo su alcance.

Del mismo modo, se asignó al Jefe de Gabinete la facultad de recaudar la renta de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto nacional, funciones que ejerce bajo la supervisión del Presidente de la Nación, según lo dispuesto en los artículos 99, inciso 10, y 100, inciso 7°. Esta atribución refuerza la centralidad del gobierno federal en la administración financiera del Estado.

Finalmente, la reforma introdujo cambios significativos en materia de organización y administración de la justicia, especialmente en lo relativo a la selección de magistrados, que pasó a estar a cargo de un órgano específico, el Consejo de la Magistratura, el cual no cuenta con representación provincial. No obstante, la designación de los jueces continúa siendo realizada por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado, conforme a los artículos 99, inciso 4°, y 114 de la Constitución Nacional.

Junto con la ampliación de competencias del Gobierno Federal, la reforma constitucional de 1994 incorporó también nuevas atribuciones exclusivas a favor de las provincias, reforzando de ese modo el principio de autonomía provincial y profundizando el proceso de descentralización política propio del federalismo argentino.

En primer lugar, se reafirmó la potestad de las provincias de dictar sus propias Constituciones, conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Constitución Nacional, con la obligación de asegurar la autonomía municipal y de reglamentar su alcance y contenido en los planos institucional, político, administrativo, económico y financiero. Esta previsión constitucional perfila con mayor claridad un tercer nivel de descentralización política, y recoge la evolución sostenida del derecho público provincial

en el reconocimiento expreso de la autonomía municipal como componente esencial del sistema federal.

Asimismo, la reforma reconoció a las provincias la facultad de crear regiones para el desarrollo económico y social, así como de establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Esta atribución habilita formas de articulación interprovincial orientadas a la promoción del desarrollo regional, sin alterar la estructura federal ni comprometer la autonomía de cada jurisdicción.

Otra competencia de particular relevancia es la relativa al ejercicio de todas las potestades implícitas en el concepto de dominio originario provincial sobre los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios. Esta cláusula consolida el reconocimiento constitucional de la titularidad provincial sobre dichos recursos y refuerza su capacidad de decisión en materia económica y productiva.

Finalmente, se mantuvo y reafirmó la atribución provincial de ejercer los poderes de policía y de imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional ubicados en el territorio de la República, lo que implica el ejercicio de potestades regulatorias y tributarias por parte de las provincias, aun respecto de actividades vinculadas a intereses nacionales, dentro de los límites constitucionales establecidos.

En relación con las facultades concurrentes, la reforma constitucional de 1994 incorporó nuevas materias en las que la actuación del gobierno federal y de las provincias se encuentra constitucionalmente habilitada de manera simultánea. Entre ellas, se destacan los impuestos indirectos internos, previstos en el artículo 75, inciso 2º, cuya percepción y regulación se inscriben dentro del esquema de competencias compartidas propio del federalismo fiscal argentino.

Asimismo, la reforma introdujo atribuciones concurrentes vinculadas con los pueblos indígenas argentinos, conforme lo dispuesto en el artículo 75, inciso 17, ampliando el marco constitucional de reconocimiento y protección de sus derechos, y

asignando responsabilidades tanto al Estado federal como a las provincias en la implementación de dichas políticas. A ello se suma lo establecido en la denominada cláusula del progreso o del desarrollo humano, incorporada en el artículo 75, inciso 19, primer párrafo, y complementada por el artículo 125, que habilita la intervención coordinada de los distintos órdenes de gobierno en la promoción del desarrollo económico y social.

En este mismo sentido, el artículo 125 establece expresamente que "las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales". Esta disposición debe interpretarse como una ratificación de los principios ya consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y como una protección reforzada de las competencias provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires en materia de seguridad social. En particular, dicha cláusula opera como un límite frente a los intentos del gobierno central de avanzar sobre estas potestades, especialmente a través de los pactos fiscales y otros mecanismos de presión orientados al traspaso de las cajas de jubilaciones al ámbito nacional.

En cuanto a las nuevas competencias compartidas incorporadas por la reforma constitucional de 1994, el texto constitucional introdujo mecanismos que requieren necesariamente la intervención conjunta del gobierno federal y de las provincias, reafirmando una lógica de concertación propia del federalismo cooperativo.

En primer lugar, se estableció el régimen de coparticipación de las contribuciones, cuya regulación debe realizarse mediante una ley-convenio, sancionada sobre la base de acuerdos previos entre la Nación y las provincias. Esta previsión, contenida en el artículo 75, inciso 2º, consagra constitucionalmente un sistema que exige el consenso interjurisdiccional para la distribución de los recursos tributarios, lo que impide su imposición unilateral por parte del Estado federal.

En la misma disposición constitucional se incorporó otra facultad de ejercicio compartido, al disponerse que no podrán realizarse transferencias de competencias, servicios o funciones sin la correspondiente reasignación de recursos, la cual deberá ser

aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o por la Ciudad de Buenos Aires, según el caso. De este modo, la transferencia solo puede concretarse mediante un acuerdo de voluntades entre los distintos órdenes del poder político, garantizando que la asunción de nuevas responsabilidades esté acompañada de los recursos necesarios para su ejercicio.

Finalmente, la reforma atribuyó el control y la fiscalización del régimen de coparticipación, así como de las eventuales transferencias de servicios, a un organismo fiscal federal, integrado con representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Esta previsión refuerza el carácter compartido de dicha función, al asegurar la participación de las jurisdicciones subnacionales en el control de un aspecto central del federalismo fiscal.

En definitiva, el recorrido histórico, doctrinario y normativo efectuado permite advertir que el federalismo argentino no fue el resultado de una opción teórica abstracta ni de una decisión constitucional aislada, sino la consecuencia de un largo y complejo proceso de formación política e institucional, marcado por tensiones entre centralización y autonomía, por pactos interprovinciales y por sucesivas adaptaciones a la realidad territorial y social del país. Desde los antecedentes coloniales y revolucionarios, pasando por la decisiva influencia de Alberdi y la experiencia preconstitucional, hasta la sanción de la Constitución de 1853 y sus reformas, el federalismo se fue configurando como una forma de Estado dinámica, en permanente redefinición. En particular, la reforma constitucional de 1994 consolidó esta evolución al fortalecer el federalismo cooperativo, profundizar la descentralización política, reconocer nuevos órdenes de gobierno y redefinir el sistema de distribución de competencias, incorporando mecanismos de concertación, control compartido y protección de las autonomías provinciales y municipales. De este modo, el federalismo argentino aparece hoy como un entramado complejo de competencias exclusivas, concurrentes y compartidas, cuyo adecuado funcionamiento resulta esencial para garantizar el equilibrio entre unidad nacional y diversidad territorial, eje estructural del orden constitucional vigente.

§ 2. La Organización Federal en materia financiera y la Coparticipación Federal de los Recursos Fiscales.

La Constitución Nacional organiza al Estado Federal Argentino en cuatro niveles el gobierno federal, los gobiernos provinciales, la Ciudad autónoma de Buenos Aires y las municipalidades. Esta organización da lugar a ordenamientos jurídicos diferentes, superpuestos pero incorporados a un sistema mayor, el constitucional.

Esta organización se proyecta en la materia financiera, siendo la autonomía fiscal un requisito para el funcionamiento eficiente del gobierno descentralizado⁴⁸. Siendo la organización financiera una de las claves de la organización federal, de ahí que gran parte de los conflictos y debates, históricos y actuales, pasen por cómo regular en concreto las potestades financieras de ambos niveles de gobierno del Estado Federal Argentino. Estos conflictos y debates están tan vigentes que son el punto central del presente trabajo.

Horacio Corti en su libro *Derecho Constitucional Presupuestario*, intenta explicar esta situación reconstruyendo los rasgos estructurales que plasman la forma federal del Estado Federal Argentino y que rigen la relación entre el Gobierno Federal y las Provincias. Él menciona que: *“Una primera aproximación a esa estructura puede resumirse en los siguientes aspectos: a) El principio de suficiencia financiera; b) La autonomía presupuestaria del gobierno federal y de las provincias; c) La estructura jerárquica del orden jurídico; d) La ley convenio de coparticipación y el federalismo de concertación; e) Una serie de principios sustanciales, vinculados a los derechos humanos; f) La unidad mínima del ordenamiento; g) La primacía federal; h) El régimen financiero municipal.”*⁴⁹

Nosotros a lo largo de este subcapítulo, analizaremos algunos de los aspectos de la estructura de la organización financiera federal anteriormente mencionados. Ellos son

⁴⁸ Porto, Alberto (2017); *Autonomía Fiscal Provincial. Cuaderno de Federalismo*, Tomo XXXI. ISSN 1667-622X. <https://www.acaderc.org.ar/2019/10/01/cuaderno-de-federalismo-xxxi/>; Pág. 13.

⁴⁹ Corti, Horacio Guillermo (2011); *Derecho Constitucional Presupuestario*, 2da. Edición; C.A.B.A., Abeledo Perrot; Pág. 96.

los que consideramos de mayor importancia en relación con la temática del presente trabajo, y que nos sirve para la fundamentación de nuestra conclusión.

A partir de estos planteos, puede afirmarse que la estructura federal argentina exige que los diversos niveles de gobierno dispongan de los medios necesarios para ejercer eficazmente sus funciones. En este sentido, uno de los ejes fundamentales del diseño institucional es el principio de suficiencia financiera, el cual garantiza que toda unidad política o entidad pública cuente con los recursos económicos indispensables para hacer frente a las funciones que le son conferidas por el ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, el principio de suficiencia financiera se convierte en un criterio jurídico estructural que atraviesa toda la organización del Estado. La asignación de competencias sin la provisión correspondiente de medios materiales y financieros implicaría no solo una contradicción normativa, sino una violación del diseño institucional previsto por la Constitución.

Lo anterior puede resumirse en un principio lógico y jurídico: cuando el ordenamiento otorga una función a una institución pública, debe acompañarla de los poderes y recursos necesarios para su ejecución. Ello incluye, de manera prioritaria, los recursos financieros, sin los cuales las competencias asignadas se tornan inoperantes o meramente simbólicas.

En consecuencia, la suficiencia financiera no solo habilita la operatividad del Estado, sino que asegura el respeto por el reparto de competencias que caracteriza a un sistema federal. Solo garantizando medios adecuados y proporcionales puede asegurarse que cada nivel de gobierno actúe con verdadera autonomía, evitando situaciones de dependencia estructural o ineficacia funcional.

Asimismo, uno de los pilares que consolidan la estructura federal argentina es el reconocimiento de la autonomía institucional de las provincias. Esta autonomía se manifiesta no solo en el ámbito político y normativo, sino también, de forma central, en el terreno financiero. Tal como establece el artículo 122 de la Constitución Nacional, cada provincia cuenta con la facultad de dictarse sus propias instituciones y regirse por ellas, eligiendo de manera independiente a sus autoridades. Esta prerrogativa se ve reforzada

por lo dispuesto en el artículo 123, que habilita a cada provincia a sancionar su propia Constitución.

A partir de esta facultad, las provincias generan su propio derecho público local, superpuesto, pero no subordinado al derecho federal. Este ordenamiento normativo provincial es el que organiza internamente la administración, el sistema fiscal y el diseño presupuestario, reflejando así la especificidad de cada territorio en cuanto a su estructura, sus recursos y sus necesidades.

En efecto, la verdadera autonomía solo puede consolidarse si existe un dominio efectivo sobre las fuentes de financiamiento. Si bien el diseño constitucional establece un entramado complejo de relaciones fiscales entre Nación y provincias, el principio de autonomía presupuestaria impide que el gobierno federal interfiera de manera directa o indirecta en el destino de los fondos provinciales. La soberanía sobre el Tesoro local es una condición necesaria para garantizar la autodeterminación institucional.

La Constitución no contiene cláusulas que restrinjan expresamente la autonomía presupuestaria de las provincias. De hecho, al permitirles elaborar y administrar sus propios presupuestos, se asegura su derecho a decidir en qué, cómo y cuándo invertir sus recursos. La ausencia de estos márgenes de acción convertiría a las provincias en meras delegaciones administrativas del poder central, contradiciendo el espíritu del federalismo consagrado en nuestra Carta Magna.

De este modo, la autonomía presupuestaria es clave no solo como manifestación del autogobierno provincial, sino también como resguardo frente a posibles injerencias externas. En última instancia, el manejo autónomo de los fondos públicos representa una garantía institucional que asegura el equilibrio del sistema federal, al proteger a las provincias de eventuales mecanismos de dependencia financiera o subordinación funcional.

En esta línea Corti destaca que: *“como señalaba Alberdi, sin la posibilidad de formar y luego disponer del Tesoro es difícil de predicar la autonomía de una organización. Esto significa que cada nivel de gobierno, para poder ser genuinamente*

*autónomo, debe poder decidir de forma también autónoma sobre sus institutos recaudatorios (tributos, crédito público) y erogatorios (presupuesto). ”*⁵⁰

También Manuel López Varela menciona, “*no hay autonomía política sin autonomía financiera.*”⁵¹

La autonomía presupuestaria, como manifestación concreta de la soberanía interna de cada jurisdicción, cumple un rol fundamental en la estructura del federalismo argentino. A través de esta facultad, las provincias pueden ejecutar su plan de gobierno conforme a sus propias prioridades sin estar sometidas a directrices impuestas desde el poder central. La interferencia del gobierno federal en el destino de los fondos provinciales —ya sea de manera directa o indirecta— constituye un menoscabo a esta autonomía y desnaturaliza el principio de descentralización consagrado por la Constitución.

En este sentido, el desvío de responsabilidades financieras que debería asumir la administración nacional hacia los gobiernos subnacionales genera una distorsión del reparto institucional de funciones y competencias. No se trata solo de una afectación contable, sino de una violación a la organización política del Estado. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben poder decidir de manera autónoma sobre la asignación de sus recursos, sin asumir cargas que, por su naturaleza y origen, pertenecen a otra esfera de gobierno.

En resumen, las provincias son autónomas tanto en ocasión de ejercer su potestad tributaria como al momento de disponer a través de su presupuesto de los fondos de su Tesoro local

Lo explicado en párrafos anteriores en relación con el eje central de nuestro trabajo, nos lleva a afirmar que el gobierno nacional está violentando la autonomía presupuestaria de la CABA, ya que está decidiendo indirectamente en qué gasta el GCBA. Si bien no lo hace de forma directa, al omitir su obligación de recibir en el S.P.F a las

⁵⁰ Corti, Horacio Guillermo (2011); pág. 102.

⁵¹ López Varela, Manuel; El Régimen Impositivo Argentino. Su organización actual y su reforma; año 1925, Buenos Aires, Méndez e Hijo; Pág. 105.

personas alojadas en comisarías y alcaidías, no deja más remedio a la ciudad que hacer erogaciones básicas para mantener a estas personas. Ya que dejarlas sin alimentación y provisión de necesidades básicas atentaría contra derechos humanitarios básicos y por ende la ciudad se ve obligada a realizar.

Esta omisión del gobierno nacional —al no cumplir con sus funciones penitenciarias— termina obligando a la Ciudad a incurrir en gastos imprevistos y no asumidos voluntariamente. Esta dinámica compromete la planificación presupuestaria y vulnera la autonomía que garantiza el propio orden constitucional nacional; como así también el que establece el orden constitucional de la ciudad en su art. 53 al establecer que: “(...) *Los poderes públicos sólo pueden contraer obligaciones y realizar gastos de acuerdo con la ley de presupuesto y las específicas que a tal efecto se dicten. (...)*”.

Por otra parte, las decisiones judiciales tomadas en diversos hábeas corpus (los cuales desarrollaremos a lo largo de los siguientes capítulos) tampoco ayudan a restablecer de forma completa el cumplimiento de la autonomía presupuestaria de la Ciudad. Ya que sólo obligan al Gobierno Nacional a recibir a las personas con condena sin incluir a las que tienen dictado de prisión preventiva; cuyo cuidado y custodia también le corresponde al S.P.F en base a lo que hemos explicado en los subcapítulos anteriores. Esta exclusión genera un efecto de transferencia de cargas al presupuesto local, comprometiendo la capacidad de planificación de la Ciudad y consolidando un escenario de desequilibrio interjurisdiccional.

En este contexto, resulta necesario pasar al estudio de otros dos ejes fundamentales del sistema de organización financiera federal: la distribución de potestades recaudatorias y el régimen de coparticipación federal de recursos fiscales (Ley 23.548 LCOP).

El diseño constitucional argentino establece que las provincias conservan la totalidad de las potestades tributarias que no hayan sido expresamente delegadas a la Nación. Sin embargo, aquellas competencias que sí fueron cedidas al gobierno federal revisten una importancia significativa, dado que se relacionan con recursos de alto impacto económico y político. Estas facultades delegadas se clasifican en exclusivas y

concurrentes, lo que refleja la complejidad de la organización financiera del Estado federal.

En lo que respecta a las potestades exclusivas, la Constitución reconoce a la Nación la capacidad de establecer derechos de importación y exportación, así como de emitir moneda. Se trata de funciones estratégicas que inciden directamente en la política económica general del país y que, por su propia naturaleza, requieren de un ejercicio unificado para garantizar coherencia y estabilidad macroeconómica. Las disposiciones contenidas en los artículos 75, incisos 1, 6 y 11, junto con el artículo 126 de la Constitución Nacional, confirman esta centralización.

Por otra parte, las potestades concurrentes revelan un entramado mucho más dinámico. En materia tributaria, tanto la Nación como las provincias pueden crear contribuciones indirectas y directas. No obstante, el ejercicio de las contribuciones directas por parte del gobierno federal está sujeto a condiciones estrictas: deben establecerse únicamente por tiempo determinado, de manera proporcional e igualitaria en todo el territorio nacional, y solo cuando lo exijan razones vinculadas a la defensa, la seguridad común o el bienestar general. Este marco, previsto en el artículo 75, inciso 2 de la Constitución, busca evitar superposiciones excesivas y preservar el equilibrio entre centralización y autonomía provincial.

La coexistencia de facultades tributarias en diferentes niveles de gobierno inevitablemente plantea tensiones que requieren ser resueltas mediante instrumentos de coordinación. Para organizar la actividad financiera del federalismo argentino y garantizar una gestión más armónica, la Constitución ha previsto la ley-convenio de coparticipación federal, mecanismo que permite distribuir recursos y competencias entre la Nación y las provincias sobre la base del acuerdo mutuo. Este instituto, que tiene su origen en la práctica institucional desarrollada desde finales del siglo XIX, constituye una de las herramientas más relevantes para mantener la suficiencia financiera de todas las jurisdicciones y asegurar la estabilidad del sistema fiscal.

Como se explicaba en el párrafo anterior, desde finales del siglo XIX, el sistema tributario argentino experimentó un proceso de creciente complejidad. Mientras en sus orígenes la potestad tributaria estaba radicada principalmente en las provincias, a partir

de 1891 y 1894 el gobierno federal comenzó a crear impuestos internos que hasta ese momento eran exclusivos de las jurisdicciones locales. Esta expansión progresiva del poder tributario nacional generó superposiciones normativas y conflictos de coordinación que marcaron el debate fiscal durante décadas.

Antonio María Hernández manifiesta: *“Esta primera etapa rigió entre 1853/1860 hasta 1890, en que se originó una segunda etapa que duró hasta 1935, caracterizada por la concurrencia de hecho de fuentes tributarias, dado que se crearon los impuestos al consumo por parte del gobierno federal, que se superponían a los que cobraban las provincias. Esta segunda etapa fue originada en las necesidades del Tesoro federal, que no podía afrontar los crecientes gastos con el producido de los derechos de importación y exportación. Esta cuestión, a la que se sumó en 1932 el establecimiento de impuestos directos por el gobierno federal, según la excepción admitida por el art. 67, inc. 2º, produjo en 1935 el nacimiento de la tercera y última etapa, de coparticipación impositiva entre la Nación y las provincias.”*⁵²

Es así como la falta de armonización entre los niveles de gobierno motivó diversos intentos de solución, entre ellos el dictado de una ley-convenio que unificara y organizara el sistema. Siendo el antecedente más significativo la Ley de Unificación de Impuestos Internos de finales de diciembre de 1934, la cual requería la adhesión de las provincias para su implementación. Posteriormente, otras normas federales, como las que establecieron los impuestos a las ventas y a los réditos, introdujeron mecanismos de participación provincial, aunque en estos casos la distribución fue dispuesta unilateralmente por el gobierno nacional.

La evolución de este proceso desembocó en 1988 con la sanción de la Ley 23.548, que estableció un régimen de coparticipación calificado de transitorio, aunque aún vigente. Este régimen dispuso que todos los tributos federales debían ser objeto de coparticipación con las provincias, salvo algunas excepciones expresamente enumeradas, como los derechos de importación y exportación o los tributos afectados a fines específicos. Este último aspecto, en particular, ha generado una legislación profusa y

⁵² Antonio María Hernández (2023), págs. 90-91.

fragmentada, que resta claridad y transparencia al sistema y dificulta la conformación de una masa uniforme de recursos.

Los fondos recaudados en virtud de estos tributos constituyen lo que se denomina “masa coparticipable”, la cual se distribuye en dos etapas: primero entre la Nación y la totalidad de las provincias (distribución primaria) y luego entre las provincias mismas (distribución secundaria). Esta estructura tiene como finalidad asegurar un flujo equitativo de recursos que permita sostener el funcionamiento de los distintos niveles de gobierno en el marco del federalismo fiscal.

El régimen de coparticipación diseñado por la Ley 23.548 establece un sistema de distribución primaria en el cual los recursos recaudados por el gobierno federal se dividen entre la Nación y las provincias, conforme a porcentajes fijados legalmente. A partir de esta asignación inicial, se procede luego a una distribución secundaria que determina la proporción correspondiente a cada provincia en particular.

Este esquema de reparto refleja la intención de asegurar un equilibrio entre las necesidades del Estado nacional y las de las jurisdicciones subnacionales, procurando garantizar la suficiencia financiera en todo el territorio. No obstante, la determinación de los porcentajes y sus posteriores modificaciones han sido históricamente objeto de tensiones y litigios, en especial cuando se producen reasignaciones que impactan directamente sobre la autonomía fiscal de ciertas provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La complejidad del régimen radica en que no solo distribuye fondos, sino que también condiciona en gran medida la capacidad de gestión financiera de cada jurisdicción. Por ello, cualquier alteración de las proporciones establecidas genera efectos inmediatos en la planificación presupuestaria de los gobiernos locales. El carácter centralizado de la recaudación federal, sumado a la dependencia de las transferencias en muchas provincias, convierte a la coparticipación en un instrumento clave para la estabilidad política e institucional del sistema federal argentino.

Según la ley 23.548 art 3º, al Gobierno Federal le corresponde el 42,34%. De este porcentaje se reasigna un 0,70% para la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas

del Atlántico Sur, por el Decreto N.º 702/1999; y un 1,40% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en base al Decreto N.º 735/2020 y a la Ley 27.606. Quedando disponibles un 40,24% para el Tesoro Nacional, de los cuales, el 3,5% se destina al Poder Judicial de la Nación. Cabe destacar que debido a la sentencia interlocutoria de fecha 21/12/2022 dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco de la causa GCBA c/ EN s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, el porcentaje adjudicado actualmente a la Ciudad es del 2.95%, el cual se descuenta de la masa correspondiente al Gobierno Federal

Asimismo, a las provincias le corresponde un 54,66% de la masa. Además de un 2% de recupero del nivel relativo para las provincias de: Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz. El restante 1% se asigna al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional del que se benefician las provincias.

Por otra parte, nos encontramos con la distribución secundaria prevista en la Ley de Coparticipación, que representa una etapa crucial del régimen, puesto que define en qué medida cada provincia se beneficia de los recursos recaudados centralmente. A diferencia de la distribución primaria, que solo divide entre Nación y provincias en conjunto, la secundaria establece parámetros concretos y porcentajes fijos que inciden directamente en la autonomía financiera de cada jurisdicción.

Este esquema se apoya en la necesidad de brindar certeza a las provincias respecto de los fondos que recibirán periódicamente, permitiendo una planificación presupuestaria acorde con sus competencias constitucionales. Sin embargo, en la práctica, las tensiones entre los distintos niveles de gobierno han revelado que este reparto no siempre asegura equidad, generando reclamos recurrentes por parte de aquellas provincias que consideran desproporcionada su participación en la masa coparticipable.

Algo importante para destacar, es que uno de los núcleos del sistema radica en la limitación que las provincias asumen al comprometerse a no establecer tributos análogos a los ya distribuidos mediante este régimen, ello según lo dispuesto por el art. 9. Inc. b de la LCOP. Esta renuncia parcial a su potestad tributaria propia se justifica por la necesidad de evitar la doble imposición y de garantizar un orden fiscal coherente en todo el país. A cambio de este compromiso, las provincias acceden a una fracción de los ingresos

recaudados por la Nación, en un esquema que, si bien fortalece la coordinación, también las coloca en una posición de dependencia respecto del gobierno central.

En consecuencia, el régimen de coparticipación no solo organiza el financiamiento del Estado federal, sino que también moldea las relaciones de poder entre Nación y provincias. La magnitud de esta dependencia ha llevado a que muchos gobiernos locales se encuentren en una situación en la que su viabilidad financiera depende en gran medida de las transferencias federales, lo que a la larga puede erosionar el principio de autonomía provincial.

El carácter centralizado del sistema de recaudación genera una fuerte dependencia financiera de las provincias respecto del Estado nacional. Esta situación se traduce en una pérdida de margen de maniobra para las jurisdicciones locales, que muchas veces deben estructurar sus políticas públicas en función de las transferencias federales y no de sus propios recursos. El esquema de coparticipación, concebido como un mecanismo de coordinación y equilibrio, termina configurando en la práctica un factor de subordinación que limita la autonomía provincial.

La Constitución Nacional, sin embargo, previó resguardos para evitar que este régimen anule por completo la soberanía fiscal de las provincias. En primer lugar, la autonomía es restringida pero no eliminada: las provincias mantienen la capacidad de establecer ciertos tributos propios y conservar un espacio de decisión en materia financiera. El objetivo del régimen es compatibilizar la necesidad de un sistema tributario coordinado con la preservación de las potestades locales, evitando que estas se transformen en entes meramente dependientes del poder central.

De este modo, si bien el régimen actual limita la autonomía tributaria provincial, también establece garantías mínimas para que cada jurisdicción conserve un grado de autogobierno fiscal. La clave está en lograr un equilibrio entre la eficiencia de la recaudación nacional y el respeto por las competencias provinciales. Sin este balance, el federalismo fiscal se convierte en una mera formalidad que no refleja el verdadero espíritu de descentralización que la Constitución proclama.

El régimen de coparticipación fue concebido bajo una lógica de equilibrio: si bien restringe ciertas potestades tributarias de las provincias, también les reconoce espacios de decisión y resguarda formalmente su autonomía institucional. En este sentido, se admite que la Nación coordine la recaudación de determinados impuestos, pero a cambio de ello se garantiza a las provincias una participación en los recursos, siempre bajo el marco de un acuerdo legal que requiere de su consentimiento expreso.

La exigencia de aprobación legislativa en cada jurisdicción y la imposibilidad del Poder Ejecutivo nacional de reglamentar unilateralmente la ley convenio constituyen elementos que refuerzan la naturaleza pactada del sistema. De este modo, se preserva la idea de que el federalismo argentino se funda en la cooperación y no en la subordinación absoluta de las provincias al poder central.

En términos prácticos, la regulación constitucional del proceso de creación de la ley convenio constituye una herramienta de resguardo frente a eventuales abusos del Estado nacional. Al establecer un procedimiento estricto y consensuado, se busca garantizar que las provincias mantengan un rol activo en la definición de los criterios de reparto y que no se vean reducidas a meros receptores pasivos de transferencias.

El diseño constitucional prevé que, mientras no se dicte un nuevo régimen de coparticipación conforme a los parámetros establecidos en el artículo 75 inciso 2, las provincias deben conservar intactos sus derechos respecto de la distribución vigente. Esta protección transitoria tiene como finalidad evitar modificaciones unilaterales por parte de la Nación que puedan alterar el delicado equilibrio entre competencias y recursos, asegurando que cualquier reforma solo sea posible mediante el consentimiento expreso de las jurisdicciones involucradas. (cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional). Por otra parte, si bien el artículo 75 inciso 2 establece que la integración de la masa coparticipable puede detraerse total o parcialmente mediante asignaciones específicas, el inciso 3 del mismo artículo ha establecido estrictos requisitos para hacerlo. De tal manera el texto constitucional manifiesta que las leyes que establezcan o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables, lo pueden hacer por tiempo determinado, y por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Asimismo, el carácter automático de las transferencias constituye una garantía central del sistema. La inmediatez y ausencia de condiciones en la remisión de los fondos coparticipables evita que el gobierno federal utilice este mecanismo como herramienta de presión política o financiera sobre las provincias. De esta manera, se protege la capacidad de autogobierno de las jurisdicciones y se impide que la autonomía presupuestaria quede supeditada a criterios discrecionales.

Este diseño refleja una lógica de coordinación antes que de subordinación: la Nación conserva su rol de recaudador principal, pero el reparto de recursos debe efectuarse de manera previsible y transparente, preservando así la independencia de las provincias. En consecuencia, el federalismo fiscal argentino se apoya en la idea de que las transferencias no pueden ser condicionadas ni utilizadas como instrumentos de control político, sino que deben operar como un mecanismo neutro que asegure la suficiencia financiera de todos los niveles de gobierno.

Para que el régimen de coparticipación no se convierta en una herramienta de condicionamiento político, resulta indispensable que incorpore mecanismos técnicos de resguardo. Estos deben asegurar que los recursos transferidos a las provincias puedan ser administrados de manera autónoma, sin injerencias indebidas del gobierno federal sobre la orientación del gasto público local. Solo de esta manera se garantiza que la coparticipación cumpla con su verdadera finalidad: ser un instrumento de equilibrio y no de subordinación.

En este marco, cobra especial relevancia la noción de federalismo de concertación, a través del cual las provincias y la Nación coordinan sus políticas fiscales y normativas bajo una lógica de cooperación y no de imposición. La experiencia institucional argentina demuestra que el desarrollo de este federalismo cooperativo ha permitido diseñar distintas fórmulas de armonización, que van desde acuerdos bilaterales hasta leyes-convenio con jerarquía normativa particular dentro del orden federal.

La Corte Suprema ha tratado el tema en el caso Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la Rep. Arg. (322:1781), donde delineó sus rasgos fundamentales: *“Este pacto, como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configura el derecho intrafederal (fallos 314:862) y se incorpora una vez ratificado por*

la legislatura al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que le otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias. Esta gestación institucional ubica a los tratados o leyes convenio celebrados entre las provincias y el gobierno nacional con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes (Horacio Zorraquin Decú, El federalismo argentino, Perrot, 1958, P. 194)”⁵³

En palabras de Horacio Corti podemos decir que “*de acuerdo con las precisiones de la Corte, el derecho intrafederal se caracteriza por: a) incorporarse a la vez al derecho público local y al derecho federal; b) en ambos casos tiene una mayor jerarquía que las normas de cada ordenamiento; c) al tratarse de una norma de origen convencional no puede ser modificada manera unilateral; d) no todas sus disposiciones tienen la misma fuerza normativa, en la medida en que hay normas de aplicación inmediata, pero también compromisos para modificar la legislación o para realizar una política pública, y e) las normas de aplicación inmediata pueden ser alegadas por terceros y obtener la eventual declaración judicial de inconstitucionalidad de la norma, provincial o federal, contraria al derecho intrafederal.*”⁵⁴

El aporte doctrinario de Corti resulta fundamental para comprender la singularidad del derecho intrafederal como una categoría normativa propia dentro del sistema constitucional argentino. Al tratarse de normas de origen convencional, este derecho tiene una jerarquía particular que lo diferencia tanto del derecho público federal como del provincial, y se constituye en un puente normativo que garantiza la cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

Sin embargo, posteriormente con dictado de los fallos de los casos *El cóndor Empresa de Transporte S.A c. Prov. de Bs. As* (324:4226) y *Matadero y Frigorífico Merlo*

⁵³ Fallo 322:1781 – Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina c. Prov. de Buenos Aires y otro.

⁵⁴ Corti, Horacio Guillermo (2011); pág. 134.

c. Prov. de Bs. As. (327:1789), la Corte Suprema de Justicia realizó una distinción entre dos clases de ley convenio. Por un lado, ubicó a la ley convenio de coparticipación separada del derecho intrafederal y la jerarquizó, por entenderla como una institución constitucional. Y, por otra parte, se estableció que las restantes leyes convenio no tienen aquella jerarquía, siendo éstas las que constituyen el verdadero derecho intrafederal.

De esta manera, el federalismo de concertación se consolida como un espacio de equilibrio institucional, en el cual la Nación y las provincias acuerdan reglas que trascienden la mera política coyuntural y se transforman en compromisos jurídicos exigibles, cuya vigencia depende necesariamente del consenso de las partes. El reconocimiento del derecho intrafederal por parte de la jurisprudencia constituye una garantía de estabilidad, dado que otorga previsibilidad a los pactos interjurisdiccionales y refuerza la autonomía provincial dentro de un esquema de cooperación estructurada.

De las características del derecho intrafederal, el cual nace del federalismo de concertación, cabe destacar la que determina que al tratarse de normas de origen convencional no pueden ser modificadas o derogadas de forma unilateral. La imposibilidad de modificar o derogar unilateralmente las normas que integran el derecho intrafederal constituye un resguardo esencial para la estabilidad institucional del federalismo argentino.

Esta característica tiene una relación directa con los convenios que celebró en su momento la C.A.B.A con el Gobierno Nacional, más específicamente nos referimos al convenio de cooperación N.º 13/04 (el cual fue desarrollado en el capítulo anterior). Ya que este convenio disponía un marco de cooperación esencial, garantizando la continuidad de los servicios penitenciarios a través de la intervención del Servicio Penitenciario Federal; además, se reafirmaba el principio constitucional de que toda transferencia de competencias debe ser acompañada de los recursos necesarios para su implementación.

La omisión del Gobierno Nacional en el cumplimiento de este tipo de convenios, como sucede con la falta de recepción de detenidos en el Servicio Penitenciario Federal, no solo genera un incumplimiento material, sino que vulnera directamente la esencia del federalismo cooperativo. Al actuar de manera unilateral, la Nación desconoce el carácter

vinculante de los compromisos asumidos y rompe el equilibrio institucional previsto por el derecho intrafederal.

Finalmente, al retomar el análisis de la ley-convenio de coparticipación, corresponde destacar que la Constitución reconoce en ella un conjunto de principios estructurales que orientan la distribución de recursos. Dichos principios no constituyen meras pautas de política económica, sino auténticos criterios jurídicos vinculantes que orientan el diseño del federalismo fiscal argentino. Su importancia radica en que no solo regulan la distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno, sino que además buscan garantizar un modelo de desarrollo armónico y equilibrado en todo el territorio nacional.

La inclusión de estos principios en el texto constitucional responde a la necesidad de evitar desigualdades estructurales entre las provincias, asegurando que cada una de ellas cuente con los medios necesarios para cumplir eficazmente las funciones que le son propias. De esta manera, se consagra un esquema en el cual los principios de la equidad, la proporcionalidad, la solidaridad y la igualdad⁵⁵ actúan como ejes rectores de la distribución de fondos, trascendiendo la mera lógica financiera para situarse en el plano de los valores constitucionales fundamentales. Estos principios están enunciados en el párr. 3° del inc. 2° del art. 75 de la CN

Al proyectarse sobre el derecho financiero en su conjunto, estos principios adquieren un alcance expansivo que condiciona no solo la ley de coparticipación, sino también todas aquellas políticas públicas que impliquen la asignación de recursos. En consecuencia, el federalismo fiscal argentino no puede ser comprendido únicamente desde la óptica técnica de la recaudación, sino que debe analizarse a partir de los valores constitucionales que inspiran y limitan su aplicación.

Seguidamente desarrollaremos solo al principio de Proporcionalidad. La elección del principio de proporcionalidad como eje central de este análisis responde a su estrecha vinculación con la problemática específica abordada en este trabajo. Este principio exige que los recursos distribuidos guarden correspondencia con las competencias y funciones

⁵⁵ Corti, Horacio Guillermo (2011); pág. 140.

asignadas a cada jurisdicción, evitando desajustes que puedan comprometer la eficacia del federalismo fiscal.

En otras palabras, la proporcionalidad no se limita a ser un criterio de equidad distributiva, sino que constituye una condición esencial para la coherencia del sistema constitucional. Si a una provincia o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se le imponen determinadas responsabilidades en materia de servicios públicos, debe garantizarse que los fondos asignados sean suficientes para atender dichas obligaciones.

De lo contrario, se configura una situación de inequilibrio en la que los gobiernos locales se ven forzados a asumir competencias sin contar con los medios adecuados para financiarlas, lo que termina erosionando su autonomía política e institucional. Este tipo de escenarios, como se observa en el caso de la CABA respecto de las personas alojadas en comisarías y alcaidías, refleja la vulneración directa del principio de proporcionalidad y, en consecuencia, del diseño federal previsto en la Constitución.

El principio de proporcionalidad adquiere plena operatividad cuando se analiza la relación entre las competencias asignadas a cada jurisdicción y los recursos que efectivamente recibe. No se trata simplemente de un ideal de justicia, sino de una regla constitucional que busca garantizar que cada nivel de gobierno pueda ejercer de manera real y efectiva las funciones que le corresponden.

El establecimiento de criterios objetivos para medir la magnitud económica de las competencias resulta esencial en este contexto. De esta forma, se evita que la distribución de recursos responda a decisiones discrecionales y se asegura que la asignación financiera guarde correspondencia con la verdadera carga institucional y administrativa que cada provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben afrontar.

En definitiva, la proporcionalidad funciona como un correctivo indispensable dentro del federalismo fiscal, ya que impone un marco racional para la asignación de fondos y previene desequilibrios estructurales que podrían afectar tanto la autonomía provincial como la igualdad de oportunidades entre las distintas regiones del país.

El principio de proporcionalidad se encuentra ratificado por lo dispuesto en el párrafo 5° del inc. 2° del art. 75 de la CN, al disponer que “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

El respeto de la relación directa entre funciones y recursos resulta imprescindible para preservar la coherencia del sistema federal. Una alteración en la distribución de competencias sin la correspondiente adecuación en la asignación de fondos no solo vulneraría el principio de proporcionalidad, sino que también afectaría gravemente la autonomía de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al imponerles obligaciones imposibles de cumplir con su propio presupuesto.

La cláusula transitoria sexta de la Constitución refuerza este resguardo al establecer un límite expreso frente a posibles modificaciones unilaterales mientras no se sancione un nuevo régimen de coparticipación. Este dispositivo actúa como una garantía adicional de estabilidad institucional, asegurando que cualquier cambio en la distribución de funciones y recursos requiera del consentimiento de las provincias involucradas.

En consecuencia, el principio de proporcionalidad no solo constituye un mandato normativo, sino también un instrumento de justicia distributiva que impide que el diseño federal se desvirtúe mediante decisiones centralizadas que trasladan responsabilidades sin acompañamiento financiero.

Siguiendo este orden de ideas, Horacio Corti en su libro hace un análisis de los textos de Alexander Hamilton en el libro El Federalista y manifiesta que: *“Un antecedente doctrinario relevante de la relación directa, entendida como criterio para distribuir recursos financieros, puede encontrarse en los textos de Hamilton referidos a la justificación de las facultades impositivas otorgadas al gobierno federal. Según su argumento, para evaluar la legitimidad de la distribución de potestades tributarias propuestas, hay que considerar la distribución de funciones de los niveles de gobierno, pues “para formarse un juicio del pro y el contra verdadero de esta cuestión, será bueno*

*fijarse en la proporción existente entre los servicios que deberán ser expensados con fondos federales y aquellos a que será necesario que subvengan los Estados.”*⁵⁶

El análisis realizado permite concluir que el incumplimiento del principio de proporcionalidad por parte del Estado Nacional genera un impacto directo sobre la autonomía presupuestaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La transferencia de competencias vinculadas con la seguridad sin la correspondiente asignación de recursos suficientes constituye una afectación no solo a la organización institucional local, sino también al propio esquema de distribución federal diseñado por la Constitución.

La falta de correspondencia entre funciones y financiamiento produce un doble efecto negativo: por un lado, debilita la capacidad de la Ciudad para garantizar de manera efectiva un servicio público esencial como la seguridad; y por otro, introduce un precedente peligroso en el cual las transferencias de competencias podrían transformarse en cargas vacías de respaldo económico, contrariando los mandatos expresos de los artículos constitucionales citados.

La negativa a recibir en el Servicio Penitenciario Federal a las personas privadas de la libertad que se encuentran en comisarías y alcaidías de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires genera un doble efecto. Por un lado, impone a la CABA una carga financiera que excede los recursos asignados para el cumplimiento de sus funciones; por otro, erosiona el esquema de concertación federal, transformando lo que debería ser un régimen de cooperación en una práctica unilateral del poder central.

En definitiva, el caso analizado revela la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y cumplimiento del régimen de coparticipación y de los convenios intrafederales, de modo tal que se garantice la plena vigencia de los principios de proporcionalidad, equidad y autonomía. Solo así se podrá consolidar un federalismo de concertación real y efectivo, en el que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sean verdaderos sujetos políticos y no meros receptores subordinados de decisiones centralizadas.

⁵⁶ Corti, Horacio Guillermo (2011); pág. 142.

§ 3. Conclusiones en base a la autonomía presupuestaria de la C.A.B.A.

El desarrollo efectuado a lo largo del presente capítulo permite afirmar que la autonomía presupuestaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye una dimensión esencial —y aún insuficientemente garantizada— del federalismo argentino contemporáneo. Tal como se expuso en el Capítulo II, la autonomía reconocida constitucionalmente no puede agotarse en una formulación meramente formal, sino que requiere condiciones materiales efectivas que hagan posible el ejercicio real de las competencias asignadas. Entre dichas condiciones, la disponibilidad suficiente, estable y previsible de recursos públicos ocupa un lugar central, en tanto presupuesto indispensable para la planificación y ejecución de políticas públicas propias.

Desde esta perspectiva, el análisis del proceso de transferencia de funciones desde el Estado nacional hacia la Ciudad, especialmente en materia de seguridad pública y de guarda, custodia y alojamiento de personas privadas legítimamente de la libertad, pone en evidencia una tensión estructural entre la asignación de competencias y la correspondiente reasignación de recursos. Esta situación adquiere especial relevancia a la luz de la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, que establece que la distribución de competencias, servicios y funciones vigente al momento de la reforma de 1994 no puede ser modificada sin la aprobación de la provincia interesada, ni alterada en desmedro de las provincias —y por extensión, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— hasta tanto se dicte el régimen definitivo de coparticipación previsto en el artículo 75, inciso 2. La transferencia de hecho de funciones vinculadas al sistema penitenciario, sin el correspondiente respaldo financiero, aparece así en contradicción con este mandato constitucional y con los principios de correspondencia fiscal desarrollados en el presente trabajo.

En igual sentido, resulta particularmente ilustrativa la cláusula decimotercera del Convenio N.º 13/04 de Cooperación celebrado entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En dicho instrumento se estableció expresamente que el Servicio Penitenciario Federal prestaría a la Ciudad, los servicios de tratamiento de condenados y de guarda, custodia y traslado de procesados, hasta tanto aquella se encontrara en condiciones económicas y técnicas de habilitar sus propios establecimientos. Asimismo, se dispuso que los gastos derivados de la implementación y ejecución del convenio serían solventados con fondos del Presupuesto de la Administración Pública Nacional, considerados como un aporte de recursos en los términos del artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional y de la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución local. Este antecedente normativo —analizado en el Capítulo IV— pone de manifiesto que el propio Estado nacional reconoció la necesidad de asumir el financiamiento de los servicios transferidos, extremo que, sin embargo, no ha sido cumplido de manera efectiva en la práctica.

Por otra parte, debe destacarse que, aun en aquellos supuestos en los que no se han transferido competencias penales, el Servicio Penitenciario Federal conserva plenamente su responsabilidad en materia de guarda, custodia y alojamiento de personas privadas de la libertad. Esta conclusión encuentra sustento en el artículo 2º de la Ley 24.588, que dispone que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y es titular de los bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, la atribución de responsabilidades materiales a la Ciudad, sin una transferencia formal de competencias ni de recursos, carece de respaldo constitucional y legal.

Desde el plano estrictamente presupuestario, el análisis normativo permite reafirmar que la determinación del destino de los recursos de la Ciudad corresponde exclusivamente a sus órganos constitucionales locales. En efecto, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en su artículo 53, atribuye al Poder Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria y a la Legislatura la facultad de aprobar la Ley General de

Presupuesto, la cual debe contemplar la totalidad de los gastos del gobierno central, los entes descentralizados, las comunas, el servicio de la deuda y las inversiones patrimoniales, previendo además los recursos necesarios para su financiación. A ello se suma la cláusula transitoria decimotercera, que exige que todo acuerdo de transferencia de competencias incluya necesariamente la transferencia de partidas presupuestarias o la reasignación de recursos conforme al artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

Este esquema se ve reforzado por la Ley 24.588, cuyos artículos 12 y 13 reconocen expresamente que la Ciudad dispone de los recursos financieros que determine su estatuto organizativo y que su administración presupuestaria y financiera se rige por su propia legislación, bajo el control de sus órganos de auditoría y fiscalización. En consecuencia, cualquier afectación indirecta de la autonomía presupuestaria de la Ciudad, ya sea mediante la imposición de gastos no financiados o a través de decisiones unilaterales del Estado nacional, vulnera no solo el principio federal, sino también el diseño institucional previsto tanto en la Constitución Nacional como en la Constitución local.

En definitiva, puede sostenerse que la autonomía presupuestaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no constituye un aspecto accesorio del sistema federal, sino uno de sus núcleos estructurales. La experiencia analizada demuestra que la transferencia de competencias sin recursos suficientes desnaturaliza la autonomía constitucionalmente reconocida, debilita el federalismo cooperativo y compromete la adecuada prestación de servicios públicos esenciales. Solo el respeto estricto de los principios de correspondencia fiscal, concertación interjurisdiccional y previsibilidad presupuestaria permitirá consolidar un modelo de federalismo equilibrado, compatible con la unidad nacional y con la efectiva autonomía política, administrativa y financiera de la Ciudad.

CAPÍTULO VI: EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL.

§ 1. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sujeto del federalismo en la jurisprudencia de la Corte Suprema.

Desde la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido delineando de manera progresiva el alcance y contenido de la autonomía reconocida a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el artículo 129 de la Constitución Nacional. Este proceso no se ha desarrollado de forma lineal ni inmediata, sino a través de una serie de pronunciamientos en los que el Tribunal debió resolver conflictos concretos vinculados a la distribución de competencias, la organización institucional de la Ciudad y la subsistencia de regímenes transitorios heredados del período anterior a la reforma. En ese marco, la jurisprudencia de la Corte ha cumplido un rol central en la interpretación del estatus jurídico de la Ciudad dentro del sistema federal argentino.

Los precedentes que se analizan a continuación permiten reconstruir una línea jurisprudencial coherente y evolutiva, en la que el Tribunal pasa de una concepción inicial marcada por la excepcionalidad y la transición institucional, hacia un reconocimiento cada vez más explícito de la Ciudad como sujeto pleno del federalismo, con facultades propias de legislación y jurisdicción equiparables a las de las provincias. A través de estos fallos, la Corte aborda cuestiones vinculadas a la justicia ordinaria, el carácter transitorio de la normativa nacional aplicable en la Ciudad, el rol del Tribunal Superior de Justicia local y los límites constitucionales a la inercia institucional, sentando bases relevantes para comprender el alcance actual de la autonomía porteña.

a) “Gauna, Juan Octavio s/ acto comicial” (CSJN, 29/03/1997).

En el precedente Gauna, la Corte Suprema de Justicia de la Nación debió pronunciarse sobre un conflicto suscitado en el marco del proceso de institucionalización de la Ciudad de Buenos Aires, vinculado a la competencia para convocar a la elección de los integrantes de su primer Poder Legislativo. El caso tiene origen en el conflicto

suscitado a partir del decreto 653/96 dictado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mediante el cual se convocó a elecciones para integrar el Poder Legislativo local. Dicha convocatoria fue cuestionada por el Estado Nacional, que sostuvo que la competencia para realizar el llamado correspondía al Poder Ejecutivo Nacional, conforme lo dispuesto por la ley 24.620, y que el decreto local resultaba nulo por contrariar el régimen constitucional y legal aplicable a la Ciudad de Buenos Aires durante el período de transición institucional posterior a la reforma constitucional de 1994. La controversia fue inicialmente resuelta en favor del Gobierno de la Ciudad por la justicia electoral y la Cámara Nacional Electoral, que consideraron válida la convocatoria local y declararon inaplicable el art. 2 de la ley 24.620 por entenderlo contrario al art. 129 de la Constitución Nacional. Contra dicha decisión, el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario, dando intervención a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Al abordar el fondo de la cuestión, el Tribunal se detuvo en el alcance del artículo 129 de la Constitución Nacional y en el rol que cumplen las leyes dictadas para reglamentarlo. En particular, en el considerando 10, la Corte afirmó que el constituyente de 1994 no efectuó una delimitación directa y exhaustiva de competencias entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires. Por el contrario, dicha tarea fue delegada a los poderes federales y a la Convención Estatuyente local, en el marco de un proceso de transición institucional. En ese contexto, la ley 24.588 fue caracterizada como una norma directamente reglamentaria del art. 129 CN, destinada a garantizar los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad continuara siendo Capital de la República. Según la Corte, esta ley vino a ordenar los aspectos conflictivos de la relación Nación–Ciudad y estableció como principio general que la Nación conserva aquellas atribuciones que no hayan sido expresamente transferidas a la Ciudad por la Constitución o por la propia ley de garantías, criterio que el Tribunal consideró compatible con el nuevo estatus constitucional de la Ciudad de Buenos Aires.

En el considerando 11, el Tribunal examinó la ley 24.620, a la que también reconoció carácter reglamentario del art. 129 CN. Señaló que dicha norma abrió dos instancias electorales: por un lado, la elección del Jefe y Vicejefe de Gobierno, y por otro,

la convocatoria para integrar tanto la asamblea estatuyente como el primer Poder Legislativo local. En este marco, la Corte entendió que la atribución conferida al Poder Ejecutivo Nacional para convocar, por única vez, a la elección de los legisladores de la Ciudad no implicaba un desconocimiento de la autonomía porteña, sino que se inscribía dentro de las particularidades del proceso de institucionalización, en el cual la Ciudad aún no contaba con la totalidad de sus órganos constituidos.

Finalmente, en el considerando 16, la Corte concluyó que ni la ley 24.588 ni la ley 24.620 resultan inconstitucionales, en tanto ambas procuraron dar respuesta a una situación excepcional y transitoria derivada de la reforma de 1994. El Tribunal sostuvo que estas normas no se apartan manifiestamente del texto constitucional ni consagran una irrazonabilidad evidente, sino que constituyen instrumentos legítimos para asegurar la puesta en funcionamiento del nuevo régimen autonómico de la Ciudad de Buenos Aires, sin desatender la tutela de los intereses federales durante la transición.

En cuanto a los votos, la mayoría del Tribunal —integrada por los jueces Nazareno, Moliné O'Connor, Boggiano, López, Vázquez y, con fundamentos propios, el Procurador General— resolvió hacer lugar al recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y declarar válida la convocatoria a elecciones efectuada por el Poder Ejecutivo Nacional conforme al art. 2 de la ley 24.620. Consideraron que dicha intervención no vulneraba la autonomía de la Ciudad, sino que respondía al esquema progresivo diseñado por el constituyente para la conformación de sus instituciones.

Por su parte, los jueces Fayt, Belluscio, Petracchi y Bossert votaron en disidencia. En líneas generales, sostuvieron que la convocatoria a elecciones legislativas locales debía considerarse una atribución inherente al gobierno autónomo de la Ciudad y que la intervención del Poder Ejecutivo Nacional importaba una restricción indebida de la autonomía reconocida por el art. 129 CN. En especial, enfatizaron que la función del Congreso y del Poder Ejecutivo Nacional debía limitarse a garantizar los intereses federales, sin avanzar sobre competencias propias del gobierno local en formación.

b) Corrales, Guillermo Gustavo y otro s/ hábeas corpus. (CSJN, 9/12/2015)

El proceso de consolidación de la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido objeto de un desarrollo jurisprudencial progresivo por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, particularmente en lo relativo al alcance y límites del régimen transitorio instaurado tras la reforma constitucional de 1994. En ese marco, el Tribunal ha debido pronunciarse sobre la subsistencia de la justicia nacional ordinaria, el alcance de la Ley 24.588 y las condiciones constitucionales para el traspaso de competencias jurisdiccionales a la órbita local. El fallo Corrales se inscribe en esta línea jurisprudencial y constituye un precedente relevante, en tanto profundiza la interpretación del carácter transitorio del sistema judicial nacional en la Ciudad de Buenos Aires y reafirma la necesidad de avanzar en la transferencia efectiva de competencias como exigencia derivada de la autonomía reconocida por el artículo 129 de la Constitución Nacional.

El caso Corrales tiene su origen en una contienda negativa de competencia suscitada entre la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional y la Cámara Federal de Casación Penal, a raíz de un hábeas corpus colectivo interpuesto en favor de personas mayores de setenta años detenidas en unidades del Servicio Penitenciario Federal por delitos de lesa humanidad. La acción denunciaba un agravamiento ilegítimo en las condiciones de detención y aclaraba que no perseguía la revisión de decisiones judiciales que habían rechazado pedidos de arresto domiciliario. La presentación fue inicialmente rechazada y, al interponerse recurso de casación, se produjo el conflicto acerca de cuál de los tribunales de casación debía intervenir.

La Cámara Nacional de Casación Criminal y Correccional declinó su competencia en favor de la Cámara Federal de Casación Penal, al considerar que la situación denunciada involucraba a personas alojadas en establecimientos penitenciarios federales, ubicados fuera del ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y bajo la órbita de autoridades federales. Por su parte, la Cámara Federal de Casación Penal rechazó esa atribución, invocando razones de economía procesal y celeridad propias del

trámite del hábeas corpus, lo que dio lugar a la intervención de la Corte Suprema para dirimir la contienda.

Al resolver el conflicto, el Tribunal sostuvo que, dado que la acción se dirigía contra presuntas vulneraciones de derechos cometidas por autoridades nacionales en establecimientos del Servicio Penitenciario Federal, correspondía la intervención de la justicia federal. Sin embargo, el fallo trasciende la cuestión estrictamente competencial, ya que desarrolla consideraciones de particular relevancia sobre el estatus constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la organización de su sistema judicial.

En este sentido, la Corte recordó que la Ley 24.588, al disponer que la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantiene su jurisdicción y competencia bajo la órbita del Poder Judicial de la Nación, constituye una norma reglamentaria del artículo 129 de la Constitución Nacional. No obstante, destacó que el legislador concibió dicho régimen como transitorio, con el propósito de permitir un traspaso gradual y ordenado de competencias jurisdiccionales a la Ciudad, sin afectar la adecuada prestación del servicio de justicia. A su vez, el Tribunal enfatizó que la ampliación de las competencias locales requiere la celebración de convenios específicos entre la Nación y la Ciudad, con posterior ratificación legislativa, como condición para la plena operatividad de la jurisdicción local en materia penal.

La Corte fue aún más explícita al afirmar que, en virtud de la autonomía reconocida constitucionalmente a la Ciudad de Buenos Aires, el carácter nacional de los tribunales ordinarios con asiento en la Capital Federal no puede considerarse definitivo, sino que se encuentra subordinado a la concreción de los mecanismos de transferencia de competencias. En esa línea, sostuvo que las materias actualmente ejercidas por la justicia nacional ordinaria —que no revisten carácter federal— deben ser progresivamente asumidas por la justicia local, del mismo modo que ocurre en las jurisdicciones provinciales.

Un aspecto especialmente relevante del fallo es que, a más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, la Corte exhortó a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias para garantizar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional. Asimismo, el Tribunal abandonó el criterio tradicional según el cual todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital Federal debían ser considerados jueces nacionales a los efectos de dirimir conflictos de competencia, estableciendo que ya no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los tribunales federales.

En cuanto a los votos, la decisión fue adoptada por la mayoría integrada por los jueces Lorenzetti, Maqueda y por los votos concurrentes de Highton de Nolasco y Fayt, quienes coincidieron en atribuir la competencia a la Cámara Federal de Casación Penal, atendiendo a la naturaleza federal de la autoridad denunciada y del lugar de detención de los beneficiarios del hábeas corpus. Los votos concurrentes reafirmaron este criterio desde una perspectiva funcional, vinculada a la localización de los establecimientos penitenciarios federales y a la autoridad responsable de las condiciones de detención, sin apartarse de la interpretación general sobre el carácter transitorio del régimen judicial nacional en la Ciudad.

c) Nisman. (CSJN, 20/09/2016)

El caso se origina en el conflicto de competencia suscitado a raíz de la investigación de la muerte del fiscal federal Alberto Nisman. Tras decisiones contradictorias entre la justicia ordinaria nacional y el fuero federal, la Corte Suprema debió resolver si correspondía la intervención de la justicia federal o la continuidad del trámite ante los tribunales nacionales ordinarios con asiento en la Ciudad de Buenos Aires.

Al abordar la cuestión, el Tribunal reafirmó la doctrina sentada en Corrales según la cual no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los tribunales federales a los efectos de dirimir conflictos de competencia. Esta precisión se apoya en el

reconocimiento constitucional de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, que impide considerar como definitivas las soluciones institucionales propias del régimen previo a la reforma de 1994. En esa línea, la Corte reiteró que el carácter nacional de la justicia ordinaria en la Ciudad es meramente transitorio, subsistente hasta tanto se concreten los mecanismos de transferencia de competencias jurisdiccionales a la órbita local.

Si bien el objeto central del fallo fue determinar la jurisdicción competente para investigar un hecho que involucraba a un funcionario federal en ejercicio de sus funciones, la Corte aprovechó la ocasión para consolidar el criterio institucional inaugurado en Corrales. Así, destacó que la persistencia de la justicia nacional ordinaria en la Ciudad no obedece a razones sustantivas de competencia federal, sino a una situación transitoria que debe ser superada mediante los convenios de traspaso previstos por la Ley 24.588, con la correspondiente ratificación legislativa.

En este marco, el Tribunal sostuvo que la declaración de competencia federal en el caso Nisman no implica una reafirmación del carácter permanente de la justicia nacional ordinaria, sino que se justifica exclusivamente por la naturaleza federal de la función desempeñada por la víctima y por la posible afectación del servicio federal de justicia. De este modo, la Corte diferenció con claridad entre los supuestos en los que corresponde la intervención del fuero federal por razón de la materia o del sujeto, y aquellos otros que, careciendo de ese elemento, deben ser asumidos por la justicia local de la Ciudad una vez completado el proceso de transferencia.

El fallo, así, refuerza una línea jurisprudencial coherente: mientras la autonomía de la Ciudad exige el traspaso efectivo de la justicia ordinaria, la competencia federal se mantiene únicamente en aquellos casos en los que se encuentra comprometido de manera directa el ejercicio de funciones federales. En consecuencia, Nisman se presenta como un precedente confirmatorio de que la subsistencia de la justicia nacional ordinaria en la Ciudad no constituye una excepción estructural al principio autonómico, sino una solución de carácter excepcional y transitoria, subordinada al cumplimiento del mandato constitucional de transferencia de competencias.

d) José Mármol 824. (CSJN, 12/06/2018)

El caso se origina en una contienda de competencia entre un juzgado federal y un juzgado nacional de instrucción, a raíz de una investigación iniciada por una presunta infracción a la ley 24.051 de residuos peligrosos, vinculada con un derrame de sustancias tóxicas ocurrido en un depósito ubicado dentro del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El juez federal declinó su competencia al considerar que no se verificaba afectación interjurisdiccional alguna, mientras que el juez nacional de instrucción sostuvo que correspondía la intervención del fuero federal, lo que dio lugar al conflicto elevado a la Corte Suprema.

Al resolver la contienda, la Corte Suprema encuadró expresamente el caso dentro de la doctrina establecida en los precedentes Corrales y Nisman. En particular, reiteró que no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los tribunales federales, aun cuando ambos tengan asiento en la Ciudad de Buenos Aires. Esta afirmación se apoya en el reconocimiento constitucional de la autonomía de la Ciudad (art. 129 CN) y en el carácter meramente transitorio de la justicia nacional ordinaria, cuya subsistencia se encuentra condicionada a la concreción de los convenios de transferencia de competencias previstos por la Ley 24.588.

Sobre esa base, el Tribunal abandonó el criterio tradicional según el cual los conflictos de competencia entre jueces nacionales ordinarios y jueces federales con asiento en la Capital debían ser resueltos por la cámara de alzada del juez preventor. En cambio, afirmó que, a partir del nuevo entendimiento institucional derivado de la autonomía porteña, corresponde que sea la propia Corte quien dirima estos conflictos cuando no exista un superior jerárquico común, reforzando así la distinción estructural entre competencia federal y competencia ordinaria local.

En cuanto al fondo del conflicto, la Corte concluyó que, dado que no se verificaban los presupuestos que habilitan la intervención federal conforme a la ley 24.051 —en particular, la inexistencia de interjurisdiccionalidad—, correspondía que la

causa continuara tramitando ante la justicia nacional de instrucción, sin perjuicio de lo que pudiera surgir de la investigación ulterior. Esta solución se adoptó sin desconocer el carácter transitorio del régimen judicial vigente en la Ciudad, sino precisamente sobre la base de la naturaleza ordinaria (no federal) de la materia examinada.

El fallo contó con disidencias relevantes. La jueza Highton de Nolasco sostuvo que, al tratarse de una contienda entre jueces nacionales de primera instancia, debía aplicarse el criterio clásico del artículo 24, inciso 7º, del decreto-ley 1285/58, y que la resolución correspondía a la cámara de alzada respectiva. Por su parte, el juez Rosenkrantz afirmó que los precedentes Corrales y Nisman no habían alterado el régimen legal vigente en materia de conflictos de competencia, y que la justicia nacional ordinaria mantiene su carácter nacional —aunque transitorio— hasta tanto se complete el proceso de transferencia, sin que ello habilite a desplazar las reglas legales existentes.

José Mármol 824 reviste especial relevancia porque consolida y proyecta la línea jurisprudencial inaugurada en Corrales, reafirmando que la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impone una lectura restrictiva del régimen transitorio de la justicia nacional ordinaria y exige distinguir con claridad entre competencias federales y competencias locales. El fallo confirma que la permanencia de órganos judiciales nacionales en la Ciudad no puede ser interpretada como una excepción estructural al principio autonómico, sino como una situación transitoria que debe resolverse mediante el traspaso efectivo de competencias jurisdiccionales.

e) Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal. (CSJN, 04/04/2019)

El caso se origina en una acción de ejecución fiscal iniciada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contra la Provincia de Córdoba, con el objeto de cobrar una deuda derivada de la prestación de servicios médicos en hospitales públicos de la Ciudad a beneficiarios derivados por la provincia demandada. La Provincia de Córdoba opuso excepción de incompetencia, sosteniendo que, en su carácter de estado

autónomo, no podía ser sometida a los tribunales locales de la Ciudad, y que el litigio debía tramitar o bien ante los tribunales provinciales cordobeses, o bien ante la competencia originaria de la Corte Suprema.

La controversia llevó al Tribunal a pronunciarse sobre el estatus constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su posición en el sistema federal, en particular en relación con el alcance de la competencia originaria prevista en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional. En este marco, la Corte revisó expresamente la doctrina sentada en el precedente *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de* (Fallos: 330:5279), a la luz de la evolución jurisprudencial posterior.

El Tribunal afirmó que, a partir de la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquirió un estatus constitucional propio, con facultades de legislación y jurisdicción, que la incorporan como sujeto activo del federalismo argentino. En ese sentido, destacó que la doctrina elaborada con anterioridad a 1994 —cuando la Ciudad no gozaba de autonomía— no puede ser aplicada sin revisión, ya que fue construida sobre un diseño institucional que excluía a la Ciudad del diálogo federal.

Sobre la base de los precedentes *Nisman* y *José Mármol*, la Corte reiteró que el carácter nacional de los tribunales ordinarios con asiento en la Ciudad es meramente transitorio, y que las limitaciones jurisdiccionales que aún subsisten responden a una situación de hecho derivada de un proceso de institucionalización inconcluso. En consecuencia, sostuvo que la Ciudad posee una aptitud semejante a la de las provincias para ejercer plenamente la jurisdicción, lo que impide considerarla como un mero “vecino” a los efectos de la jurisdicción federal.

Uno de los aportes centrales del fallo consiste en reconocer que obligar a la Ciudad a litigar ante tribunales de otra provincia afecta su autonomía, del mismo modo que se vería afectada la autonomía provincial si una provincia fuera forzada a someterse a tribunales ajenos. En este punto, la Corte rechazó el doble estándar implícito en la jurisprudencia anterior y afirmó que la autonomía jurisdiccional reconocida por el artículo

129 de la Constitución Nacional comprende también el derecho a no ser sometida a una jurisdicción extraña.

En función de estas consideraciones, el Tribunal concluyó que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe recibir el mismo trato que las provincias en el sistema normativo que regula la jurisdicción de los tribunales federales, y reconoció su derecho a litigar en la competencia originaria de la Corte Suprema cuando el litigio involucra a otra provincia. De este modo, declaró que la causa correspondía a la competencia originaria del Tribunal, consolidando definitivamente el giro jurisprudencial iniciado en Nisman y profundizado en Corrales y José Mármol 824.

Este fallo resulta especialmente relevante porque culmina el proceso de reconocimiento pleno de la autonomía jurisdiccional de la Ciudad, al abandonar la concepción de la Ciudad como sujeto subordinado o equiparable a un vecino de provincia. Asimismo, refuerza la idea de que los regímenes transitorios —como el mantenimiento de estructuras nacionales en el ámbito local— no pueden perpetuarse sin afectar el contenido esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada.

f) Bazán, Fernando s/ amenazas. (CSJN, 04/04/2019)

El caso se origina en un conflicto negativo de competencia suscitado entre un Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un Juzgado Nacional de Menores, ambos con competencia penal no federal y con asiento en la Ciudad. Ante la inexistencia de un superior jerárquico común, la cuestión fue elevada a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que dirimiera la contienda.

Al resolver, el Tribunal encuadró expresamente el conflicto dentro de la doctrina establecida en los precedentes Corrales y Nisman, reiterando que, reconocida la autonomía de la Ciudad por la reforma constitucional de 1994, las competencias actualmente ejercidas por la justicia nacional ordinaria deben ser transferidas al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este sentido, recordó que el artículo

129 de la Constitución Nacional consagra a la Ciudad como una “ciudad constitucional federada”, integrada de manera directa al sistema federal argentino, con facultades propias de legislación y jurisdicción.

Uno de los aspectos centrales del fallo consiste en el énfasis que la Corte pone en el carácter inconcluso del proceso de institucionalización judicial de la Ciudad. El Tribunal señaló que, a más de veinticinco años de la reforma constitucional y a más de veinte de la sanción de la Constitución porteña, el avance en la transferencia de la justicia nacional ordinaria ha sido mínimo, limitado a traspasos parciales de competencia penal. Esta situación fue calificada como un “inmovilismo” injustificado, incompatible con el mandato constitucional y generador de un grave desajuste institucional.

La Corte vinculó de manera directa esta omisión con principios estructurales del federalismo argentino, tales como la lealtad federal, la equidad y la solidaridad interjurisdiccional. En particular, advirtió que la demora en el traspaso no solo afecta la autonomía política y jurisdiccional de la Ciudad, sino que también impacta en la distribución de los recursos públicos, en la medida en que las provincias continúan financiando el servicio de justicia correspondiente a un distrito que cuenta con autonomía constitucional. En este punto, el Tribunal conectó el incumplimiento con las directivas del artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, reforzando la idea de correspondencia entre competencias y recursos.

Como consecuencia de este escenario, y ante la persistencia del incumplimiento pese a exhortaciones anteriores, la Corte adoptó una decisión de fuerte contenido institucional: estableció que, en adelante, los conflictos de competencia entre órganos jurisdiccionales con competencia no federal y asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben ser resueltos por el Tribunal Superior de Justicia local, y no por la propia Corte. Esta solución fue presentada como una adecuación necesaria de la actuación judicial al mandato constitucional de conformar una Ciudad con autonomía jurisdiccional plena.

El fallo contó con disidencias. El juez Rosenkrantz sostuvo que los precedentes Nisman y José Mármol no habían modificado el régimen legal vigente y que, mientras no se complete el proceso de transferencia, los jueces nacionales ordinarios conservan su carácter nacional, por lo que correspondía aplicar el artículo 24 inciso 7 del decreto-ley 1285/58. En una línea similar, la jueza Highton de Nolasco destacó que la transferencia de competencias es una decisión política que debe instrumentarse mediante convenios y ratificaciones legislativas, y que el Poder Judicial no debe adoptar decisiones que incidan en la forma y oportunidad de ese proceso.

En síntesis, Bazán representa un salto cualitativo dentro de la jurisprudencia sobre la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al pasar de la caracterización del régimen judicial nacional como transitorio a la adopción de medidas concretas orientadas a superar el estado de incumplimiento constitucional. El fallo consolida la exigencia de avanzar efectivamente en el traspaso de la justicia ordinaria y refuerza la idea de que la autonomía reconocida por la Constitución no puede quedar reducida a una proclamación meramente formal.

g) Ferrari c/ Levinas. (CSJN, 27/12/2024)

El caso se origina en una acción ordinaria de rendición de cuentas y daños y perjuicios tramitada ante la justicia nacional civil con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Luego de que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil confirmara la sentencia de primera instancia, el demandado interpuso recurso de inconstitucionalidad local ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, con fundamento en la Constitución porteña y en la ley local 402. Paralelamente, dedujo recurso extraordinario federal, que fue denegado. Ante la negativa de la Cámara Civil a admitir la intervención del Tribunal Superior de Justicia, se suscitó una contienda de competencia que motivó la intervención de la Corte Suprema.

El Tribunal identificó que la cuestión central consistía en determinar cuál es el “superior tribunal de la causa” a los fines del artículo 14 de la ley 48, cuando se trata de

procesos de derecho común tramitados ante la justicia nacional ordinaria con asiento en la Ciudad. Para resolver el conflicto, la Corte reconstruyó extensamente su jurisprudencia histórica sobre el requisito del agotamiento de las instancias locales (Strada y Di Mascio) y la proyectó sobre el nuevo estatus constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocido a partir de la reforma de 1994.

En ese marco, el Tribunal destacó que la coexistencia de justicia nacional ordinaria y justicia local en el ámbito de la Ciudad constituye una situación anómala y transitoria, derivada del incumplimiento prolongado del mandato constitucional de transferencia de competencias jurisdiccionales. La Corte recordó que la Constitución porteña previó expresamente la conformación de un Poder Judicial propio y que la cláusula transitoria correspondiente exige que toda transferencia de justicia vaya acompañada de la reasignación de recursos, en concordancia con el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional.

Retomando y sistematizando los precedentes Corrales, Nisman, José Mármol, Bazán y GCBA c/ Córdoba, la Corte afirmó que el “inmovilismo” en la transferencia de la justicia ordinaria constituye un desajuste institucional grave, que debilita la fuerza normativa de la Constitución y afecta principios estructurales del federalismo, tales como la lealtad federal, la adecuada distribución de competencias y la eficiente asignación de recursos públicos. En particular, subrayó que la falta de un poder judicial local pleno mantiene a la Ciudad en una situación de autonomía incompleta, incompatible con su condición de integrante pleno del sistema federal.

Sobre esa base, el Tribunal dio un paso decisivo al establecer que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe ser considerado el superior tribunal de la causa en los procesos de derecho común tramitados ante la justicia nacional ordinaria con asiento en la Ciudad. De este modo, determinó que el TSJ es el órgano competente para revisar las sentencias de las cámaras nacionales ordinarias y, eventualmente, habilitar la vía del recurso extraordinario federal, en los términos del artículo 14 de la ley 48. La Corte aclaró que esta decisión no implica desconocer el

carácter transitorio de la justicia nacional ordinaria ni sustituir al Congreso en el proceso de transferencia, sino adecuar el diseño recursivo a las exigencias actuales del federalismo constitucional.

La sentencia contó con la disidencia del juez Rosenkrantz, quien sostuvo que, mientras no se complete el traspaso de la justicia ordinaria, los tribunales nacionales continúan integrando el Poder Judicial de la Nación y, por lo tanto, no pueden ser revisados por un tribunal local sin una reforma legislativa expresa. Desde esta postura, se advirtió que la decisión mayoritaria importaría un rediseño institucional de gran trascendencia que excede las atribuciones judiciales y corresponde al Congreso de la Nación.

En síntesis, el fallo Ferrari c/ Levinas representa el cierre y consolidación más avanzada de la línea jurisprudencial iniciada en Corrales, al reconocer de manera expresa y operativa al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad como vértice jurisdiccional local. El precedente refuerza la idea de que la autonomía reconocida por el artículo 129 de la Constitución Nacional no admite soluciones meramente formales ni regímenes transitorios indefinidos, y que la persistente omisión en el traspaso de la justicia ordinaria —con su correlato presupuestario— constituye una vulneración constitucional que debe ser corregida.

h) Conclusiones.

El recorrido jurisprudencial analizado permite advertir una evolución progresiva y consistente en la interpretación que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha efectuado del estatus constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde una primera etapa caracterizada por la aceptación de soluciones transitorias vinculadas al proceso de institucionalización posterior a la reforma de 1994, el Tribunal fue desplazándose hacia una concepción cada vez más exigente del principio de autonomía, en la que la permanencia de regímenes excepcionales dejó de ser considerada una respuesta constitucionalmente neutra.

En este sentido, la jurisprudencia más reciente evidencia un cambio cualitativo: la Corte no solo reafirma que la Ciudad integra plenamente el sistema federal argentino, sino que comienza a identificar el “inmovilismo” institucional como una forma de incumplimiento constitucional. La persistencia de estructuras nacionales en el ámbito local, especialmente en materia jurisdiccional, es interpretada ya no como una consecuencia inevitable de la transición, sino como una situación que vacía de contenido las facultades propias de legislación y jurisdicción reconocidas por el artículo 129 de la Constitución Nacional, afectando además principios estructurales del federalismo como la lealtad federal y la adecuada distribución de competencias.

De este modo, la línea jurisprudencial examinada pone de manifiesto que la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no puede reducirse a una proclamación formal ni quedar subordinada indefinidamente a decisiones políticas postergadas. Por el contrario, la Corte ha ido consolidando un entendimiento según el cual el reconocimiento constitucional de la Ciudad exige consecuencias institucionales concretas, que aseguren el ejercicio efectivo de sus competencias y la superación de esquemas transitorios incompatibles con su condición de integrante pleno del Estado federal.

§ 2. Federalismo de concertación y derecho intra-federal en la jurisprudencia de la Corte Suprema.

El federalismo argentino no se agota en una mera distribución formal de competencias entre Nación y jurisdicciones locales, sino que se estructura sobre un entramado de relaciones intergubernamentales que requieren coordinación, concertación y respeto recíproco. En ese marco, la coparticipación federal de impuestos y la transferencia de competencias constituyen manifestaciones paradigmáticas de lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado derecho intra-federal: un orden normativo de naturaleza convencional que presupone la concurrencia de voluntades y la estabilidad de los acuerdos celebrados entre los distintos sujetos del sistema federal.

Los precedentes que se analizan a continuación resultan particularmente relevantes en esta materia, pues permiten advertir cómo la Corte Suprema ha ido delineando un criterio consistente según el cual las transferencias de servicios y la correlativa asignación de recursos no pueden ser alteradas unilateralmente, y cómo el principio de concertación se erige en un límite sustantivo frente a decisiones que desarticulen el equilibrio entre funciones asumidas y financiamiento correspondiente. De este modo, la jurisprudencia examinada ofrece el sustento constitucional para comprender la bilateralidad y estabilidad como exigencias propias del modelo federal argentino.

a) Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica (AGUEERA) c/ Provincia de Buenos Aires. (CSJN, 19/08/1999)

El caso tiene origen en una acción declarativa promovida por la Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica contra la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de determinados gravámenes provinciales aplicados al consumo de energía eléctrica. La actora sostuvo que tales tributos resultaban incompatibles con el régimen federal establecido por la ley 24.065 y, especialmente, con el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, ratificado por la provincia mediante ley local, que imponía la derogación inmediata de impuestos provinciales específicos sobre la energía eléctrica.

La Provincia defendió la validez de los gravámenes invocando su potestad tributaria residual y argumentando que la adhesión al Pacto no implicaba la derogación automática de las normas impositivas locales. La cuestión central radicó entonces en determinar si, una vez ratificado el acuerdo federal, la provincia podía mantener en vigencia disposiciones contrarias a los compromisos asumidos.

La Corte Suprema resolvió declarar la inconstitucionalidad de los tributos impugnados y desarrolló una doctrina de especial relevancia institucional. En primer lugar, calificó al Pacto Federal como una manifestación típica del federalismo de concertación, entendido como un mecanismo de coordinación entre la Nación y las

provincias destinado a adoptar políticas uniformes para la consecución de fines comunes. Este modelo no supone subordinación jerárquica, sino articulación cooperativa en el marco del sistema federal.

En segundo término, el Tribunal sostuvo que los pactos celebrados entre el Estado Nacional y las provincias —una vez ratificados por las legislaturas locales— configuran derecho intrafederal. Este derecho se incorpora al ordenamiento interno de cada provincia, pero con una jerarquía normativa singular derivada de su origen: es expresión de la voluntad concordante de los órganos superiores del federalismo argentino. Por ello, no puede ser equiparado a una ley provincial ordinaria.

Uno de los aportes centrales del fallo radica en afirmar que este tipo de acuerdos no puede ser dejado sin efecto unilateralmente por una de las partes. La Corte enfatizó que la provincia, al adherir legislativamente al Pacto, asumió compromisos jurídicamente exigibles, entre ellos la derogación inmediata de determinados impuestos. La subsistencia de los tributos cuestionados frustraba el objeto y fin del acuerdo federal y, por ende, resultaba incompatible con el orden jerárquico establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Asimismo, el Tribunal destacó que el Pacto debía ser interpretado en armonía con las leyes federales 15.336 y 24.065, integrando conjuntamente el régimen federal de la energía. De este modo, la decisión no se apoyó exclusivamente en la supremacía de la legislación nacional, sino en la fuerza normativa de un acuerdo interjurisdiccional que compromete recíprocamente a sus firmantes.

En síntesis, AGUEERA constituye un precedente clave en materia de derecho intrafederal, al establecer que los pactos celebrados en el marco del federalismo de concertación generan obligaciones jurídicas recíprocas que no pueden ser desconocidas ni alteradas unilateralmente. La sentencia reafirma que el equilibrio del sistema federal exige respeto a los compromisos asumidos por la Nación y las provincias, y que su incumplimiento configura una violación del orden constitucional.

b) Entre Ríos, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – incidente de medida cautelar. (CSJN, 1/10/2019)

La Provincia de Entre Ríos promovió acción declarativa de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional cuestionando los decretos 561/2019 y 567/2019, mediante los cuales el Poder Ejecutivo dispuso, entre otras medidas, la reducción de la base imponible del impuesto a las ganancias y la aplicación de una alícuota del 0% en el IVA para determinados productos de la canasta básica. Según la actora, tales decisiones impactaban directamente en la masa coparticipable al disminuir la recaudación de tributos nacionales distribuidos entre Nación y provincias.

La provincia sostuvo que dichas medidas fueron adoptadas unilateralmente por el Poder Ejecutivo, sin intervención del Congreso y sin acuerdo de las provincias, vulnerando el principio de legalidad tributaria y el régimen constitucional de coparticipación federal. Argumentó que la reducción de la recaudación implicaba una merma directa en los recursos provinciales, afectando el financiamiento de funciones esenciales y compromisos presupuestarios ya asumidos.

La Corte declaró su competencia originaria y, por mayoría, hizo lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando que los efectos fiscales de los decretos cuestionados fueran asumidos con recursos propios del Estado Nacional, sin afectar la coparticipación correspondiente a la provincia.

En lo sustancial, el Tribunal desarrolló una doctrina de fuerte densidad constitucional en materia de derecho intrafederal. Señaló que el régimen de coparticipación federal posee reconocimiento expreso en el artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional y constituye uno de los pilares del sistema republicano y federal de gobierno. Destacó tres principios fundamentales: 1. Integralidad de la masa coparticipable; 2. Carácter convencional o concertado del régimen; 3. Intangibilidad de los recursos provinciales.

Respecto del segundo punto, la Corte enfatizó que la coparticipación se instrumenta mediante una ley-convenio, basada en acuerdos entre la Nación y las provincias, aprobada por estas últimas y no susceptible de modificación unilateral. En este marco, recordó su jurisprudencia sobre el federalismo de concertación y sostuvo que las leyes-convenio y los pactos fiscales constituyen manifestaciones positivas de dicho modelo cooperativo.

La sentencia reafirmó que estos instrumentos integran el derecho intrafederal, categoría normativa con jerarquía singular dentro del derecho federal, cuya esencia impide su alteración o derogación unilateral por cualquiera de las partes. Subrayó que las leyes-convenio solo pueden ser modificadas por otro acuerdo posterior de igual naturaleza, debidamente ratificado por las jurisdicciones intervinientes.

Asimismo, el Tribunal vinculó esta doctrina con los principios constitucionales de buena fe y lealtad federal, señalando que tales principios impiden que uno de los sujetos del sistema adopte medidas intempestivas que afecten al resto de los miembros de la federación. La decisión unilateral del Poder Ejecutivo, al incidir sobre tributos coparticipables, aparecía *prima facie* como incompatible con ese marco constitucional. Si bien el pronunciamiento fue dictado en el contexto de una medida cautelar y no resolvió definitivamente el fondo del asunto, la Corte consideró configurada la verosimilitud en el derecho debido a la posible afectación al régimen concertado y a la masa coparticipable. En consecuencia, ordenó que el eventual costo fiscal de las medidas fuera absorbido por el Estado Nacional.

Cabe destacar que el Presidente Rosenkrantz votó en disidencia, sosteniendo que la provincia carecía de legitimación activa, en tanto la Ley de Coparticipación no reconoce a las provincias un derecho a determinado nivel de recaudación, sino únicamente a participar en el producido de los impuestos efectivamente recaudados. Desde esta perspectiva, la decisión nacional sobre la política tributaria previa a la recaudación no configuraría una lesión jurídicamente exigible por parte de la provincia.

La posición mayoritaria, sin embargo, consolidó una línea jurisprudencial que refuerza la naturaleza concertada del régimen de coparticipación y la imposibilidad de alterar unilateralmente los compromisos asumidos en el marco del federalismo cooperativo.

c) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional. (CSJN , 04/05/2021)

En el precedente Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (344:809, 2021), la Corte Suprema debió pronunciarse acerca de la validez constitucional del art. 2º del DNU 241/2021, por el cual el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la suspensión de las clases presenciales en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el contexto de la segunda ola de COVID-19. El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promovió acción declarativa sosteniendo que la medida vulneraba su autonomía constitucional (art. 129 CN), al invadir competencias propias en materia educativa y sanitaria. El Estado Nacional, por su parte, defendió la constitucionalidad del decreto con fundamento en sus atribuciones sanitarias federales y en la necesidad de proteger la salud pública frente al agravamiento de la situación epidemiológica.

La Corte encuadró el conflicto en el marco estructural del federalismo argentino y desarrolló una exposición de especial densidad conceptual sobre los principios que rigen la articulación competencial entre los distintos niveles de gobierno. Recordó que el federalismo no implica subordinación jerárquica sino coordinación funcional, y que el ejercicio de competencias debe realizarse bajo los principios de “lealtad federal” y “buena fe federal”. En esa línea, sostuvo que el sistema constitucional exige evitar el abuso de atribuciones por parte de un nivel estatal en detrimento de otro, y que el armónico desenvolvimiento institucional depende de la coordinación y la concertación recíproca entre Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta afirmación adquiere especial relevancia en materia de competencias concurrentes, como ocurre con la educación y la salud.

El Tribunal reafirmó asimismo la evolución jurisprudencial iniciada en precedentes como Nisman, Bazán y GCBA c/ Córdoba, consolidando la caracterización de la Ciudad como “ciudad constitucional federada”, sujeto pleno del sistema federal argentino. Señaló que, a partir de la reforma de 1994, la regla es la autonomía y la capitalidad constituye una excepción funcional vinculada a la garantía de los intereses federales. En consecuencia, las competencias de la Ciudad no derivan de una concesión del Estado Nacional sino directamente del texto constitucional.

En cuanto al conflicto concreto, la Corte reconoció que la Nación posee atribuciones en materia sanitaria, incluso concurrentes con las locales. Sin embargo, estableció un criterio central: la mera invocación de la competencia federal en materia de salud no habilita, por sí sola, el desplazamiento de potestades locales. En un sistema federal, la determinación de los poderes delegados a la Nación debe interpretarse restrictivamente, pues los poderes de las provincias —y por extensión, de la Ciudad— son originarios e indefinidos, mientras que los de la Nación son delegados y definidos. Bajo este estándar, el Tribunal concluyó que el DNU impugnado no justificó adecuadamente la necesidad de suspender la presencialidad educativa en la jurisdicción de la actora, lo que implicó una intromisión en atribuciones propias de su autonomía política.

Particular importancia reviste, para la teoría del derecho intrafederal, el análisis que la Corte efectuó respecto de la delimitación territorial del “AMBA” mediante el DNU 125/2021. El Tribunal sostuvo que dicha conformación territorial no podía asimilarse a la creación de una “región” en los términos del art. 124 de la Constitución Nacional, ni tenía la virtualidad de alterar el reparto constitucional de competencias. Destacó que cualquier forma de articulación regional que incida en el ejercicio de competencias locales requiere necesariamente la participación y el consentimiento de las jurisdicciones involucradas, en consonancia con los principios de concertación y buena fe federal. De este modo, reafirmó que la arquitectura federal no admite alteraciones unilaterales del esquema competencial. Finalmente, la Corte descartó que la Ciudad hubiera consentido la medida por no haber impugnado otros decretos dictados en el marco de la pandemia, señalando que las

competencias constitucionales reconocidas a una jurisdicción resultan irrenunciables. En consecuencia, declaró que el DNU 241/2021 vulneró la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al ejercer potestades que no correspondían al Estado Federal en el caso concreto.

Este pronunciamiento no sólo resolvió un conflicto circunstancial vinculado a la emergencia sanitaria, sino que fijó un criterio rector de alcance estructural respecto del federalismo argentino, reafirmando que la distribución de competencias y el respeto de la autonomía local constituyen límites sustantivos al ejercicio del poder federal, aun en contextos de excepcionalidad.

d) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – cobro de pesos. (CSJN 21.12.2022)

En el precedente Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – cobro de pesos (345:1498, 21/12/2022), la Corte Suprema debió examinar la constitucionalidad de la ley 27.606, que redujo el coeficiente de coparticipación correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tras la transferencia de las funciones de seguridad pública en materias no federales. La actora sostuvo que la norma alteraba unilateralmente un proceso concertado de transferencia de competencias y recursos, lesionando su autonomía constitucional (arts. 122, 123 y 129 CN) y vulnerando el carácter bilateral previsto en el art. 75 inc. 2º, quinto párrafo, de la Constitución Nacional. Asimismo, reclamó la restitución de los fondos detraídos. El Estado Nacional, por su parte, defendió la validez de la ley, negó la existencia de un acuerdo vinculante en la fijación del porcentaje y promovió reconvencción para obtener la devolución de sumas percibidas en exceso durante la vigencia de los decretos 194/2016, 399/2016 y 257/2018.

En el considerando 1º, la Corte reconstruye el núcleo del conflicto: la discusión no se limita a una cuestión financiera, sino que involucra el carácter concertado de la transferencia de competencias y la correlativa determinación de los recursos necesarios

para su financiamiento. La Ciudad alegó que la reducción dispuesta primero por el decreto 735/2020 y luego por la ley 27.606 modificó sin su consentimiento un esquema previamente acordado, afectando el equilibrio entre funciones asumidas y recursos transferidos.

En el considerando 5°, el Tribunal desarrolla con detenimiento el contexto normativo e histórico del régimen de coparticipación aplicable a la Ciudad. Explica que, antes de la reforma constitucional de 1994, la entonces Municipalidad de Buenos Aires carecía de personalidad federal propia y recibía recursos en virtud de decisiones unilaterales del Estado Nacional. Esa situación cesó con el reconocimiento del art. 129 CN, que consagró a la Ciudad como “ciudad constitucional federada”. En materia fiscal, la Corte señala que el sistema vigente —ante la ausencia de una nueva ley convenio de coparticipación conforme al art. 75 inc. 2° CN— se estructuró sobre la base de acuerdos entre la Nación y la Ciudad. Particular relevancia adquiere el Acta Complementaria del 12 de diciembre de 2002, por la cual ambas jurisdicciones consensuaron fijar en el 1,40% el porcentaje de participación de la Ciudad sobre la masa definida en el art. 2° de la ley 23.548, acuerdo que fue luego aprobado por la ley 1008 local y por el decreto 705/2003. La Corte enfatiza que este esquema no debe concebirse como una liberalidad del Estado Nacional ni como expresión de un poder discrecional para regular el flujo de recursos hacia la Ciudad, sino como una solución consensuada destinada a armonizar la autonomía reconocida por la Constitución con la subsistencia transitoria del régimen de la ley 23.548. El porcentaje asignado no surge, por tanto, de una decisión unilateral, sino de la concurrencia de voluntades entre ambas jurisdicciones.

Sobre esa base, el considerando 6° resulta central para la teoría del derecho intra-federal. Allí la Corte afirma que la transferencia de competencias, servicios o funciones a la Ciudad y la determinación del nivel de recursos adecuado a su nueva realidad institucional son procesos que se cumplen mediante actos concertados entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma. Las normas aplicables —en especial los arts. 6° y 7° de la ley 24.588 y las leyes especiales de transferencia— remiten a decisiones conjuntas que requieren el consentimiento de ambas jurisdicciones. La Corte destaca que el proceso de

transferencia no solo involucra el traspaso formal de funciones, sino también la reasignación de recursos necesarios para su financiamiento, lo que impide su alteración unilateral.

El considerando 8° profundiza este razonamiento al encuadrar la cuestión dentro del art. 75 inc. 2° de la Constitución Nacional, al que la Corte atribuye carácter de cláusula estructurante del denominado derecho intra-federal. Se trata de un ordenamiento convencional cuya vigencia depende de la aprobación tanto por el Congreso como por las jurisdicciones involucradas. La reasignación de recursos dispuesta por el decreto 735/2020 y consolidada por la ley 27.606 no contó con la aprobación de la Ciudad, circunstancia no controvertida en el proceso. En consecuencia, prima facie, se ve comprometido el principio de bilateralidad que rige las transferencias.

De especial importancia es la afirmación de que la exigencia de consentimiento tiene una implicancia sustantiva: una vez operada la transferencia de competencias y cuando el Estado receptor ya se encuentra ejerciendo la función —como ocurre con la seguridad pública— el Estado Nacional no puede reducir ex post facto, de manera unilateral, el nivel de recursos comprometidos para su financiamiento. La Corte subraya que las competencias estatales que se desplazan de un nivel de gobierno a otro lo hacen con vocación de permanencia, pues su reversión resulta impracticable o altamente costosa. Además, el Estado receptor no puede abandonar la prestación de un servicio esencial, lo que torna inadmisibles una reducción unilateral que desfinancie la función transferida.

El Tribunal concluye que la participación de la Ciudad en la masa coparticipable, tal como fue configurada, no afecta los recursos provinciales, ya que se detrae exclusivamente de la porción correspondiente a la Nación en la distribución primaria. De este modo, reafirma que el conflicto se sitúa en el plano de las relaciones intra-federales entre Nación y Ciudad, sin comprometer la coparticipación de las provincias.

En suma, el fallo consolida tres principios estructurales: primero, que la Ciudad

es sujeto pleno del federalismo y su autonomía fiscal no puede quedar sujeta a decisiones discrecionales del Estado Nacional; segundo, que la transferencia de competencias y recursos integra un régimen de derecho intra-federal de carácter convencional, que exige la concurrencia de voluntades; y tercero, que una vez efectivizada la transferencia, no resulta constitucionalmente admisible la reducción unilateral de los recursos asignados al servicio transferido. Este pronunciamiento refuerza la idea de que en el federalismo argentino las relaciones interjurisdiccionales se rigen por la concertación y la estabilidad de los acuerdos, y que el principio de bilateralidad constituye un límite sustantivo frente a modificaciones unilaterales que alteren el equilibrio entre funciones y financiamiento.

e) Conclusiones.

En conjunto, los precedentes analizados permiten afirmar que la Corte Suprema ha consolidado una doctrina consistente en torno al federalismo de concertación y al derecho intra-federal como categorías estructurantes del sistema constitucional argentino. Lejos de concebir las relaciones entre Nación y jurisdicciones locales en términos de supremacía unilateral, el Tribunal ha destacado que la coparticipación de impuestos y la transferencia de competencias se inscriben en un esquema de naturaleza convencional, cuya validez y eficacia dependen de la concurrencia de voluntades entre las partes involucradas. El art. 75 inc. 2° de la Constitución Nacional no configura una habilitación discrecional del Estado Nacional para reasignar recursos o modificar condiciones de transferencia, sino que instituye un régimen bilateral que exige acuerdo y estabilidad.

En esta línea evolutiva, la Corte ha reafirmado que la transferencia de servicios —en particular cuando se trata de funciones esenciales— implica necesariamente la asignación correlativa de recursos suficientes para su financiamiento, y que una vez operada dicha transferencia no resulta constitucionalmente admisible su alteración unilateral ex post facto. El principio de concertación, complementado por los deberes de buena fe y lealtad federal, impone que las decisiones interjurisdiccionales se adopten mediante mecanismos de cooperación institucional y no a través de imposiciones unilaterales que desarticulen el equilibrio entre funciones y financiamiento.

De este modo, el Tribunal ha delineado un marco doctrinal en el cual el derecho intra-federal actúa como límite material al ejercicio del poder federal, garantizando que la autonomía reconocida a las jurisdicciones locales no sea erosionada por decisiones unilaterales que alteren acuerdos previamente celebrados. La estabilidad de los compromisos intergubernamentales y la correspondencia directa entre competencias asumidas y recursos transferidos emergen, así, como exigencias constitucionales inherentes al modelo federal argentino.

§ 3. Hábeas Corpus.

La problemática que motiva esta investigación no sólo ha sido objeto de debates doctrinarios y pronunciamientos de la Corte Suprema en materia de autonomía y federalismo de concertación, sino que también ha generado intervenciones judiciales concretas a través de acciones de hábeas corpus promovidas ante jurisdicción local como nacional. Estos procesos permiten observar cómo el incumplimiento en la recepción de personas privadas de libertad por parte del Servicio Penitenciario Federal produce efectos inmediatos en las condiciones materiales de detención en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El análisis de los precedentes que se desarrollan a continuación resulta particularmente relevante, pues revela distintos enfoques judiciales respecto de la asignación de responsabilidades entre el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad. A partir de ellos se examinará no sólo la tutela de derechos fundamentales de las personas detenidas, sino también el modo en que tales decisiones inciden en la distribución constitucional de competencias y en la autonomía presupuestaria local, en un contexto marcado por el incumplimiento de obligaciones federales preexistentes.

a) Hábeas corpus colectivo y correctivo Juzgado P.C. y F. N ° 3 – Cámara de Apelaciones Sala III – T.S.J C.A.B.A.

La presente causa se origina en la acción de hábeas corpus colectivo y correctivo

promovida por la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en junio de 2020, en el contexto del aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto a raíz de la pandemia por COVID-19. La acción fue interpuesta en favor de las personas privadas de libertad en flagrancia a disposición del Poder Judicial local, quienes permanecían alojadas en comisarías y alcaidías de la Ciudad en condiciones que, según se denunció, implicaban un agravamiento ilegítimo de sus condiciones de detención.

Los accionantes señalaron que, como consecuencia de los protocolos implementados por el Servicio Penitenciario Federal (SPF) durante la emergencia sanitaria, se había producido una drástica reducción en el flujo de ingresos de detenidos a las unidades penitenciarias federales. Ello generó un fenómeno progresivo de acumulación de personas detenidas en dependencias policiales que no estaban diseñadas para alojamientos prolongados ni para el cumplimiento de prisiones preventivas o condenas. El cuadro descripto incluía hacinamiento, permanencias por varios días en comisarías, carencias en materia de higiene, alimentación y asistencia sanitaria, así como la utilización de espacios no aptos para la custodia regular de personas privadas de libertad.

Frente a esta situación, la jueza de primera instancia dispuso, el 6 de julio de 2020, la conformación de una “Mesa de Aproximación de los actores del sistema”, integrada por autoridades nacionales y locales, con el objeto de elaborar e implementar protocolos que permitieran desalojar las comisarías de la Ciudad y restablecer el régimen de funcionamiento de las alcaidías conforme se desarrollaba antes de la pandemia. Asimismo, se fijó un plazo para el cumplimiento de dichos objetivos.

Ante la persistencia del problema y la falta de resultados concretos, la magistrada prorrogó el plazo inicialmente otorgado y, en octubre de 2020, aprobó un cronograma obligatorio de ingresos semanales al sistema penitenciario federal, estableciendo cupos mínimos de traslado a las unidades del SPF. La decisión tuvo como fundamento central que la obligación del Servicio Penitenciario Federal de recibir a las personas detenidas no era discutible desde el punto de vista normativo.

El Servicio Penitenciario Federal apeló la decisión argumentando la imposibilidad material de cumplir con el cronograma fijado, invocando la emergencia penitenciaria declarada con anterioridad a la pandemia y, especialmente, las restricciones derivadas de los protocolos sanitarios adoptados para prevenir contagios de COVID-19. Según sostuvo, los ingresos debían realizarse con aislamiento preventivo de catorce días en sectores especiales, lo que reducía significativamente la disponibilidad efectiva de plazas.

La Cámara de Apelaciones rechazó el recurso y confirmó la resolución de grado. En su análisis, destacó que el SPF no había impugnado oportunamente la decisión originaria que ordenaba desalojar las comisarías, la cual había adquirido firmeza, y que el cronograma no constituía una obligación nueva sino la modalidad de ejecución de una manda previamente consentida. Más aún, el tribunal subrayó que el SPF había reconocido en audiencias su obligación normativa de recibir a las personas detenidas y que, pese al funcionamiento de la Mesa de diálogo durante varios meses, no había presentado una propuesta alternativa viable.

En efecto, la Cámara recordó que el artículo 1° de la Ley 20.416 define al Servicio Penitenciario Federal como la fuerza destinada a la custodia y guarda de procesados y a la ejecución de sanciones penales privativas de libertad. A ello se suma la vigencia del Convenio N° 13/2004 de Cooperación entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como su adenda posterior, mediante el cual el SPF se comprometió a prestar a la Ciudad el servicio de tratamiento de condenados y de guarda, custodia y traslado de procesados, hasta tanto la jurisdicción local contara con infraestructura propia suficiente. Desde esta perspectiva, el deber del SPF de recibir y alojar a personas privadas de libertad a disposición de jueces locales o nacionales no surge de una mera práctica administrativa, sino de normas legales y convencionales vigentes.

En relación con la cuestión sanitaria, la Cámara valoró especialmente la opinión de autoridades epidemiológicas nacionales y locales, quienes señalaron que, si las personas detenidas habían cumplido correctamente un aislamiento preventivo y contaban

con hisopado negativo previo al traslado, no resultaba necesario someterlas a un nuevo período de aislamiento en el ámbito penitenciario. En consecuencia, entendió que la aplicación rígida de los protocolos internos del SPF no podía erigirse en un obstáculo absoluto para el cumplimiento de su obligación legal y convencional. El tribunal consideró que la pandemia y la sobrepoblación carcelaria constituían problemas estructurales reales, pero no justificaban la prolongación indefinida de detenciones en condiciones inadecuadas en dependencias policiales.

En definitiva, la Cámara afirmó que la inobservancia del cronograma implicaba no sólo el incumplimiento de una resolución judicial firme, sino también la vulneración de derechos constitucionales de las personas detenidas, al mantenerlas en una situación de detención ilegítima e inhumana.

Contra esta decisión, el SPF interpuso recurso de inconstitucionalidad, cuya denegación motivó la queja ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. El TSJ, por mayoría, rechazó la queja. Si bien reconoció la complejidad institucional del conflicto y la magnitud de los intereses en juego —incluidos los derechos de las personas privadas de libertad y las competencias de las autoridades intervinientes—, entendió que el planteo del recurrente exigía una revisión de cuestiones fácticas y probatorias ajenas a la vía extraordinaria intentada. Asimismo, destacó que la aprobación del cronograma fue el resultado de un proceso prolongado de diálogo interinstitucional, con participación de múltiples actores, y que la solución debía continuar buscándose en ese marco de negociación y cooperación.

De este modo, tanto la Cámara como el Tribunal Superior coincidieron en un punto sustancial: la obligación del Servicio Penitenciario Federal de recibir a las personas privadas de libertad no puede ser relativizada mediante invocaciones genéricas a dificultades operativas o sanitarias, especialmente cuando tales dificultades no se revelan insuperables ni se acompañan de propuestas alternativas eficaces. El contexto de pandemia no fue desconocido, pero tampoco admitido como excusa suficiente para trasladar de hecho la carga de la custodia y alojamiento a dependencias policiales locales

que carecen de infraestructura y misión para cumplir esa función.

Este precedente resulta particularmente significativo en tanto pone de relieve que el incumplimiento del SPF no sólo generó un problema administrativo o logístico, sino un agravamiento ilegítimo de las condiciones de detención, susceptible de tutela mediante la acción de hábeas corpus. Al mismo tiempo, reafirma que las obligaciones derivadas de la Ley 20.416 y del Convenio 13/2004 mantienen plena vigencia aun en contextos excepcionales, y que su inobservancia no puede justificarse en decisiones reglamentarias internas que, en los hechos, neutralicen el deber de recepción y custodia que corresponde al Estado Nacional.

b) Hábeas corpus colectivo Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N° 41, Cámara, Casación y rechazo de Recurso Extraordinario.

La presente causa se inicia el 5 de julio de 2023 a partir de la acción de hábeas corpus colectivo promovida por la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación en favor de las personas privadas de libertad alojadas en comisarías y alcaidías de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A diferencia del precedente tramitado ante la justicia local, en este caso la pretensión fue expresamente circunscripta a la provisión adecuada de alimentación y atención médica, sin requerir el desalojo de las dependencias policiales ni el cumplimiento de cupos de ingreso al Servicio Penitenciario Federal.

La presentación describió un cuadro de agravamiento estructural de las condiciones de detención: hacinamiento extremo, establecimientos no diseñados para alojamientos prolongados, deficiencias sanitarias, carencia de duchas con agua caliente, escasa provisión de artículos de higiene, alimentación insuficiente o en mal estado y graves obstáculos en el acceso a servicios médicos, incluyendo interrupciones de tratamientos preexistentes y demoras en traslados hospitalarios. Tales extremos fueron corroborados por el magistrado interviniente mediante inspección ocular en la Comisaría Vecinal 1-D, donde constató una sobrepoblación que triplicaba la capacidad del

establecimiento y múltiples deficiencias estructurales.

El Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N° 41 hizo lugar parcialmente a la acción, limitando la legitimación pasiva al Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ordenó a la Ciudad implementar el régimen alimentario previsto en el Boletín Público Normativo 540 del Servicio Penitenciario Federal, establecer protocolos de atención médica extramuros, garantizar provisión de medicamentos, mejorar condiciones de higiene y elaborar planes integrales de saneamiento edilicio. Sin embargo, rechazó la legitimación pasiva del Servicio Penitenciario Federal, entendiendo que la cuestión relativa a cupos e ingresos estaba siendo tratada en el hábeas corpus radicado ante la justicia local y que la solución estructural dependía de decisiones de política penitenciaria ajenas al alcance inmediato de la acción.

Esta decisión implicó un primer desplazamiento relevante del eje de responsabilidad hacia la Ciudad, al desvincular al organismo federal cuya obligación legal consiste precisamente en la custodia y guarda de procesados y condenados en el ámbito federal. Si bien el magistrado reconoció que la insuficiencia de cupos constituía el núcleo del problema, consideró que tal cuestión no integraba el objeto procesal del caso.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional revocó parcialmente ese criterio. Si bien confirmó las órdenes dirigidas a la Ciudad en materia de alimentación y salud, extendió los efectos de la acción al traslado de los detenidos al ámbito del Servicio Penitenciario Federal, otorgando legitimación pasiva a dicho organismo y ordenando adoptar las medidas necesarias para evitar la reiteración de la situación. En este punto, el tribunal reconoció implícitamente que el agravamiento de las condiciones de detención no podía analizarse escindido de la omisión federal en la recepción de personas privadas de libertad.

Sin embargo, la intervención posterior de la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional modificó sustancialmente ese temperamento. Si bien mantuvo la

exigencia de que la Ciudad garantizara condiciones adecuadas de alimentación y salud, dejó sin efecto la orden de traslado inmediato a la órbita del Servicio Penitenciario Federal. En su lugar, extendió la legitimación pasiva del organismo federal únicamente en carácter de garante del cumplimiento de las medidas ordenadas, sin imponerle la obligación directa de recibir a los detenidos. De este modo, el núcleo del cumplimiento efectivo de las condiciones materiales de detención quedó, en los hechos, concentrado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La resolución que rechazó el recurso extraordinario federal interpuesto por la Procuración General de la Ciudad consolidó este esquema. En dicho planteo, la representación local sostuvo que la decisión judicial avanzaba indebidamente sobre la autonomía constitucional de la Ciudad y afectaba su presupuesto sin un análisis adecuado de la distribución constitucional de competencias. Se argumentó que la situación de sobrepoblación en comisarias y alcaidías no deriva de una decisión propia de la Ciudad, sino del incumplimiento del Servicio Penitenciario Federal de su obligación legal y convencional de recibir a las personas detenidas a disposición de la justicia nacional y, en determinados supuestos, local.

En este punto radica la diferencia estructural con el primer hábeas corpus analizado. Mientras en aquel precedente la justicia local reconoció con claridad la obligación normativa del Servicio Penitenciario Federal (derivada de la Ley 20.416 y del Convenio 13/2004 de Cooperación) y consideró insuficientes las excusas invocadas para no cumplirla, en esta causa la justicia nacional terminó por concentrar en la Ciudad la carga principal de garantizar condiciones adecuadas de detención, aun cuando el origen estructural del problema reside en la falta de recepción de detenidos por parte del sistema federal.

En suma, este segundo hábeas corpus revela un temperamento judicial diferente al adoptado en la justicia local: mientras allí se puso el acento en la obligación federal de recepción y custodia, aquí el eje decisorio terminó por concentrar en la Ciudad la responsabilidad operativa de garantizar condiciones materiales adecuadas, con un

reconocimiento atenuado y meramente accesorio del rol del Servicio Penitenciario Federal. Tal enfoque, al no integrar de manera suficiente la dimensión competencial y convencional del conflicto, proyecta efectos directos sobre la autonomía presupuestaria local y tensiona los principios estructurales del federalismo argentino.

c) Conclusiones.

El análisis conjunto de ambos hábeas corpus permite advertir cómo un mismo fenómeno fáctico (la permanencia prolongada de personas privadas de libertad en comisarías y alcaidías de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) puede recibir respuestas jurisdiccionales sustancialmente distintas según el enfoque adoptado respecto de la distribución constitucional de competencias.

En el precedente tramitado ante la justicia local, la cuestión fue abordada desde una perspectiva estructural que reconoció expresamente la obligación normativa del Servicio Penitenciario Federal de recibir y custodiar a las personas detenidas, conforme a la Ley 20.416 y al Convenio de Cooperación N.º 13/2004. En cambio, en la causa sustanciada ante la justicia nacional, si bien se admitió el agravamiento de las condiciones de detención y se ordenaron medidas tendientes a garantizar derechos básicos como alimentación y salud, el eje de responsabilidad operativa terminó concentrándose primordialmente en la Ciudad, con un reconocimiento atenuado del incumplimiento federal en la recepción de detenidos.

Esta divergencia no es menor. La imposición judicial de obligaciones estructurales en materia alimentaria, sanitaria y edilicia a la Ciudad (sin integrar adecuadamente el análisis de la omisión federal en la prestación del servicio penitenciario) genera una afectación indirecta pero sustantiva de su autonomía presupuestaria. En efecto, se consolida en los hechos la transferencia de una carga funcional que no le corresponde originariamente, puesto que el servicio penitenciario federal constituye una competencia propia del Estado Nacional.

Esta tensión adquiere particular relevancia a la luz de los principios de federalismo de concertación y derecho intra-federal desarrollados por la Corte Suprema en los precedentes examinados anteriormente. El Convenio N° 13/2004 no constituye una mera declaración programática, sino un instrumento convencional que regula la prestación transitoria de servicios penitenciarios por parte del Estado Nacional respecto de la Ciudad. Su incumplimiento unilateral no sólo altera el equilibrio funcional, sino que traslada cargas financieras y operativas a una jurisdicción que no tiene la competencia primaria en la materia. Se trata de una alteración del equilibrio entre funciones y recursos que compromete los principios de lealtad y buena fe federal. Si una jurisdicción omite cumplir con una competencia que le es propia y, como consecuencia de ello, otra debe asumir de facto la prestación del servicio y su financiamiento, el diseño constitucional del federalismo se ve materialmente erosionado.

En definitiva, ambos precedentes muestran que la problemática de las personas privadas de libertad alojadas en dependencias policiales no se agota en una cuestión humanitaria o de condiciones materiales de detención (aunque estas resulten prioritarias), sino que se inscribe en un conflicto estructural de distribución de competencias y responsabilidades. La tutela efectiva de los derechos fundamentales exige respuestas inmediatas (como las ordenadas en materia de alimentación y salud); pero la solución definitiva requiere restablecer el orden competencial previsto por la Constitución y los acuerdos interjurisdiccionales vigentes, evitando que la omisión de una parte derive en la asunción permanente de cargas por otra, con el consiguiente impacto sobre su autonomía institucional y financiera.

§ 4. Conclusiones del Capítulo.

El recorrido jurisprudencial desarrollado en este capítulo permite advertir una línea evolutiva consistente en la doctrina de la Corte Suprema respecto del estatus jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de su posición dentro del sistema federal argentino. Desde la afirmación de su carácter de “ciudad constitucional federada”, pasando por la consolidación del federalismo de concertación como principio estructurante, hasta la conceptualización del derecho intra-federal como un orden

normativo de naturaleza convencional que exige la concurrencia de voluntades, la jurisprudencia ha delineado un marco claro: la autonomía local no es una concesión graciosa del Estado Nacional, sino una garantía constitucional dotada de operatividad jurídica.

En ese contexto, la transferencia de competencias y la asignación correlativa de recursos no pueden ser entendidas como decisiones unilaterales susceptibles de modificación discrecional. Por el contrario, constituyen actos concertados que, una vez perfeccionados, generan obligaciones recíprocas cuya alteración exige el consentimiento de las jurisdicciones involucradas. La estabilidad de esos acuerdos, la correspondencia directa entre funciones asumidas y financiamiento adecuado, y los principios de lealtad y buena fe federal emergen como límites sustantivos al ejercicio del poder federal.

Los precedentes analizados en materia de hábeas corpus permiten verificar cómo la omisión en el cumplimiento de obligaciones federales —en particular, la recepción y custodia de personas privadas de libertad por parte del Servicio Penitenciario Federal— trasciende el plano administrativo y produce consecuencias concretas en el ámbito local. La permanencia prolongada de detenidos en dependencias policiales de la Ciudad no sólo genera agravamiento ilegítimo de condiciones de detención, sino que implica, en los hechos, la asunción de cargas funcionales y presupuestarias que no le corresponden originariamente.

De este modo, la problemática penitenciaria examinada en este trabajo no puede reducirse a una cuestión coyuntural de gestión o a un conflicto operativo entre organismos. Se trata de una situación que interpela directamente el diseño constitucional del federalismo argentino, en tanto la omisión de una jurisdicción altera el equilibrio competencial y financiero previamente concertado. La evolución jurisprudencial aquí estudiada ofrece, así, los fundamentos normativos necesarios para afirmar que el respeto por la autonomía institucional y presupuestaria de la Ciudad constituye una exigencia estructural del orden constitucional y no una variable sujeta a contingencias políticas o administrativas.

CAPÍTULO VII: LA SITUACIÓN DE LAS COMISARÍAS Y ALCAÍDIAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

§ 1. Las alcaidías como lugares de alojamiento transitorio.

Cómo bien hemos mencionado al principio de este trabajo, las alcaidías son establecimientos de alojamiento transitorio para personas que tengan alguna medida restrictiva de su libertad ambulatoria de carácter temporal, en base a lo establecido por los códigos procesales de materia penal con aplicación en el territorio de la C.A.B. A.⁵⁷. El Servicio Penitenciario Federal a través de su “Guía de Información para Internos en Situación de Traslados” hace mención de esta característica *“Las Alcaidías son centros de detención de alojamiento transitorio, la permanencia será por el tiempo que demande llevar a cabo las diligencias procesales para las cuales ha sido citado a comparecer ante los Tribunales de la causa, y hasta que la Dirección de Traslados cuente con capacidad operativa para proceder a reintegrarlo a su Unidad de origen.”*⁵⁸.

Asimismo, la normativa nacional en materia penitenciaria (ya desarrollada en el párrafo primero del presente capítulo) pone de manifiesto el carácter transitorio de las alcaidías y su diferenciación con los establecimientos carcelarios. Así por ejemplo encontramos la Ley N° 24.660 de Ejecución Penal que en su artículo 179 expresa que los establecimientos destinados a procesados no podrán alojar condenados; de igual manera el artículo 185 detalla las características que deben tener los centros destinados a la ejecución de las penas privativas de libertad, marcando una diferencia entre las instalaciones destinadas a ser alcaidías y a ser institutos carcelarios. También debemos mencionar el Decreto PEN 303/96 - Reglamento General de Procesados, que indica en su

⁵⁷ Dicha definición podemos encontrarla en la página web oficial del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/observatorio-de-politicas-penitenciarias-y-derechos-humanos-del-poder-judicial-c-a-b-a/alcaidias/>

⁵⁸ “Guía de Información para Internos en Situación de Traslados”; Dirección de Trato y Tratamiento, Dirección General de Régimen Correccional, Servicio Penitenciario Federal; (año 2011, pág. 12).

artículo 154 que los internos citados a comparecer por la autoridad judicial se alojarán en alcaidías. Siguiendo la misma línea se encuentra la Resolución 13/97 de la Secretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social que sostiene lo mismo en su artículo 132.

Es en este orden de ideas que el Convenio de Cooperación N° 13/04 entre el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dice en su cláusula segunda que el S.P.F. prestará “...*el servicio de tratamiento de condenado y de guarda, custodia y traslado de procesados...*”. Es decir que el servicio que debe prestar el Estado Nacional es el que le es propio al servicio penitenciario, que sería: el tratamiento de condenados; y la guarda, custodia y traslado de personadas sometidas a un procesamiento penal. No así el servicio que presta una alcaidía, que está dirigido al alojamiento de carácter transitorio de personas que tengan alguna una medida procesal que restrinja lícitamente su libertad ambulatoria de forma temporal y previa a la toma de cualquier decisión (prisión preventiva, condena o soltura) que tomó la autoridad competente. Esto último es de competencia de la Ciudad Buenos Aires.

En conclusión, las alcaidías como así también las comisarías, están diseñadas para alojar personas que se encuentren en calidad de detenidas, arrestadas o aprehendidas. Si bien a lo largo de este trabajo, como también en algunas normas o medios de comunicación, se habla de forma general de “detenidos”, en realidad no es una figura procesal genérica, sino que es una situación procesal especial. Técnicamente la aprehensión, la detención y el arresto constituyen una privación legítima de la libertad, pero cada una de estas figuras tiene su especificidad. Por consiguiente, a efectos de que se entienda con que fines son construidas las alcaidías y los calabozos en las comisarías, es que creemos pertinente darles precisión y explicación a estas figuras procesales. No pretendemos dejar de lado el espíritu del presente trabajo que está orientado a la rama del Derecho Administrativo, pero no podemos soslayar ciertos conceptos, que por más que pertenezcan al ámbito del Derecho Penal, son importantes desarrollarlos para que se entienda el presente trabajo.

En consecuencia, explicaremos en que consiste la aprehensión, la detención y el arresto y en que normas procesales se encuentran. Con relación a esto último, es menester aclarar que además de analizar las normas del Código Procesal Penal de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante C.P.P.C.A.B.A.), también analizaremos las normas del Código Procesal Penal de la Nación (C.P.P.N). Si bien este último código pertenece al orden positivo nacional, se aplica en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires respecto a los delitos que no fueron trasferidos y a su vez creemos que para un mejor entendimiento del tema es preferible desarrollarlo en el presente subpárrafo de forma conjunta.

Así pues, el arresto es una medida de seguridad procesal que consiste en la privación de la libertad personal por un lapso máximo de horas, dada cuando en el primer momento de la investigación de un hecho en el que hubieran participado varias personas no sea posible individualizar a los responsables y a los testigos, y no pueda dejarse de proceder sin peligro para la investigación. Esta figura procesal se encuentra en el artículo 158 del CPPCABA y establece que no podrá durar más de seis horas prorrogable por dos horas más, y no deberá prolongarse por más tiempo que el estrictamente necesario para escuchar los testimonios. Por último, se estipula que vencido ese plazo deberá disponerse el cese de la restricción a la libertad de los afectados, salvo que procediera la aprehensión para alguno. De igual manera, el artículo 281 del CPPN dispone la misma figura procesal, pero con otro plazo de duración que es de ocho horas prorrogables por otras ocho horas más.

La aprehensión consiste en la privación legítima de la libertad para los casos de flagrancia; dicha medida no requiere de orden judicial de ningún tipo. ya que es un deber de los agentes policiales aprehender al autor del delito que fuera sorprendido en flagrancia. El Código Procesal Penal de la Ciudad determina esta figura en sus artículos 164 y 184, sosteniendo este último que a la persona aprehendida se la intimará el hecho en el menor tiempo posible, dentro de las veinticuatro horas de iniciada su privación de libertad y se dispondrá su libertad o se solicitará audiencia de prisión preventiva al tribunal; asimismo, según la complejidad del caso el plazo fijado anteriormente podrá ser prorrogado por otras veinticuatro horas. Por otra parte, en el Código Procesal Penal de la

Nación podemos encontrar la aprehensión y su tratamiento en los artículos 184 inc. 8, 284 y 353 ter. Este último indica, de forma similar al CPPCABA, que el aprehendido será trasladado ante el juez a fin de participar de una audiencia oral inicial de flagrancia que deberá llevarse a cabo dentro de las veinticuatro horas desde la detención, prorrogable por otras veinticuatro horas.

Por último, la figura de la detención consiste en la privación de la libertad ambulatoria ordenada por un fiscal o por un juez, ello según el código procesal en el que nos encontremos. En CPPCABA encontramos esta figura procesal en el artículo 184, y en el 134 en lo referido a la detención ordenada sobre un testigo cuando haya temor fundado de que se oculte, fuge o ausente, y no podrá exceder las veinticuatro horas. El artículo 184 establece que el fiscal le solicita al juez competente la detención del imputado cuando exista peligro de fuga o de entorpecimiento del proceso; el procedimiento es igual al de flagrancia en el que se tiene veinticuatro horas para disponer su libertad o solicitar audiencia de prisión preventiva, con posibilidad de prorrogarlo por otras veinticuatro horas. En lo que respecta al CPPN encontramos el artículo 283 que estipula que el juez librará orden de detención para que el imputado sea llevado a su presencia, siempre que haya motivo para recibirle indagatoria. En consonancia, el artículo 294 expresa que cuando hubiere motivo para sospechar que una persona ha participado de la comisión de un delito el juez procederá a interrogarla de forma inmediata si estuviera detenida o a más tardar en el término de veinticuatro horas a contar desde su detención, termino prorrogable por veinticuatro horas más. También encontramos el artículo 248 que dispone que podrá ordenarse el “arresto”⁵⁹ (la denominación correcta sería “detención”) de un testigo cuando carezca de domicilio o haya temor fundado de que se oculte, fuge o ausente; por un término que nunca excederá las veinticuatro horas. Por último, el artículo 213 detalla los requerimientos que el representante del ministerio fiscal puede hacerle al juez de instrucción, e indica en el inciso “b” del artículo que se podrá requerir toda medida

⁵⁹ El CPPN en el mencionado artículo utiliza la palabra “arresto”, pero en realidad la denominación correcta de la figura procesal a la que se refiere el artículo es la “detención”; ya que la figura del arresto ocurre cuando al encontrarse con un hecho no se puede identificar quiénes podrían ser imputados y quiénes testigos. Esto pone de manifiesto como la misma norma utiliza de forma equívoca los conceptos.

restrictiva de la libertad ambulatoria del imputado, con excepción de los delitos cometidos en flagrancia o de suma urgencia (arresto y citación), lo cuales nunca podrán superar las seis horas.

En conclusión, podemos discernir que todas las figuras procesales explicadas anteriormente no superan el término de las 48 horas. Es cierto que algunas pueden mutar entre sí, por ejemplo, el arresto puede transformarse en aprehensión en el caso en que se determine que la persona arrestada sea responsable del hecho que se investiga. Sin embargo, nunca se superará el termino establecido para la aprehensión, el cuál comenzará a contarse desde que la persona fue privada de su libertad, por ende nunca superará las 48 horas. Es así como estas medidas procesales preliminares, en líneas generales, nunca podrán exceder las 48 horas, ya que luego deberá ordenarse la soltura de la persona o en su defecto solicitarse la prisión preventiva, todo ello sin perjuicio de que continúe el proceso.

Siguiendo este orden de ideas es como se construyeron las alcaldías. Las cuales tienen como fin alojar a las personas que estén en condición de arrestadas, aprehendidas o detenidas, pero no condenadas o con prisión preventiva. Para estas últimas dos situaciones existen los servicios penitenciarios, es por tal motivo que el Convenio de Cooperación N° 13/04 en su cláusula segunda establece que el Estado Nacional a través de su S.P.F brindará a la Ciudad el servicio de tratamiento de condenados y de guarda, custodia y traslado de procesados, cuyo juzgamiento esté a cargo de jueces con competencia penal de la Ciudad de Buenos Aires. Como ya hemos mencionado, este convenio tuvo como objetivo satisfacer lo dispuesto por la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 2, ya que su cláusula decimotercera indica que la prestación de este servicio por el Estado Nacional se considera un aporte de recurso en los términos de lo dispuesto por la Constitución Nacional. Por otra parte, en lo que respecta a las personas condenadas o con prisión preventiva en relación a delitos no transferidos a la Ciudad, el Estado Nacional es quien debe hacerse cargo de prestar el servicio de alojamiento, tratamiento, custodia y traslado, ya que dichas competencias no han sido transferidas y están en cabeza de éste, y por tal motivo tampoco hay convenio de cooperación alguno

con la Ciudad.

§ 2. Situación de comisarías y alcaidías de C.A.B.A luego de la pandemia producida por el COVID-19.

Con el inicio de la Pandemia y la implementación de la cuarentena el 20 de marzo de 2020, el Servicio Penitenciario Federal mediante la Disposición 891-APN-DGRC-SPF/2020 aplicó una política que derivó en un cierre en la recepción de las personas detenidas en dependencias de la Ciudad de Buenos Aires; y que continuó aún después del levantamiento de la cuarentena y el fin de la pandemia producida por el COVID-19. Es decir, el SPF al iniciarse la cuarentena en 2020 dejó de habilitar los cupos correspondientes para el traslado de los detenidos alojados en las comisarías y alcaidías de la Ciudad; pero al terminarse la pandemia los cupos en cuestión se restringieron y nunca volvieron a la cantidad correspondiente para cumplir con los convenios firmados o equiparar las cantidades que se otorgaban en el 2019. Esto llevó a que los detenidos de la Ciudad estén fuera del sistema legal establecido por la Ley 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. Es así que, desde el 20 de marzo de 2020 hasta noviembre de 2023, en la Ciudad de Buenos Aires pasó de haber 61 alojados sólo en alcaidías (en marzo de 2020 no había alojados en comisarías) a tener 1.684 alojados tanto en alcaidías como en comisarías; esto equivale a un crecimiento del 2.760%.

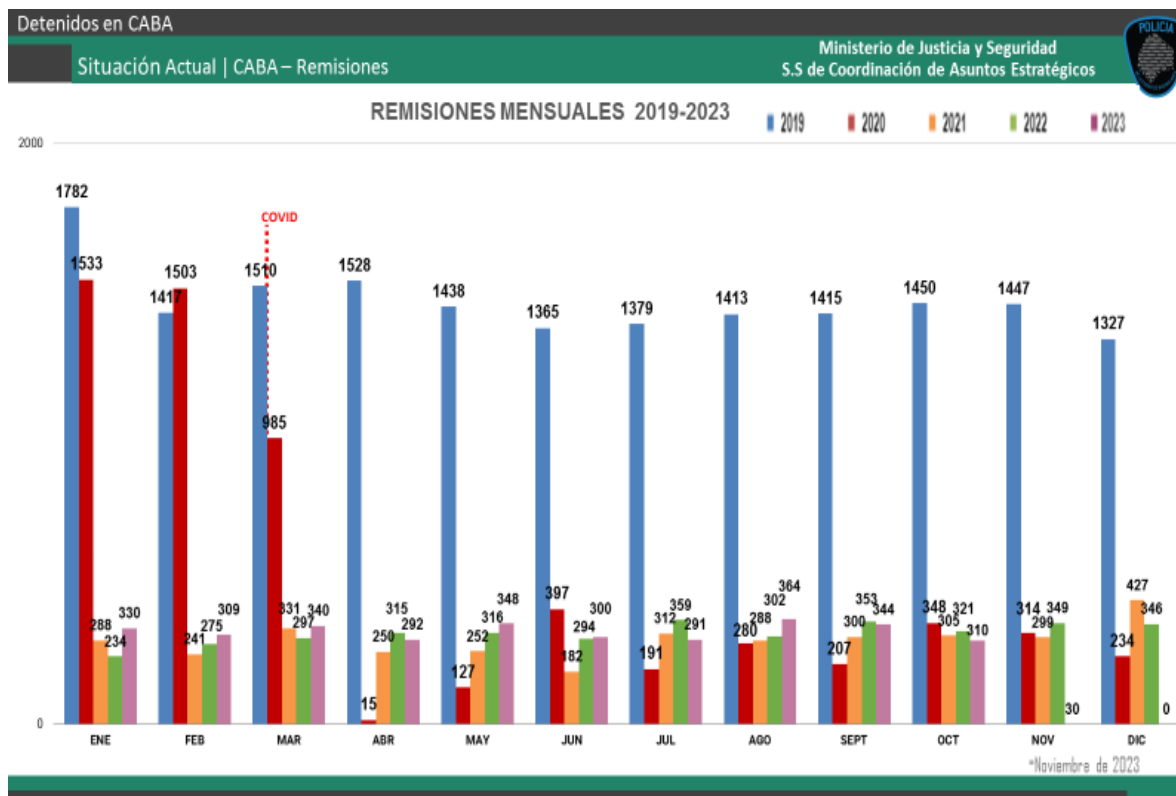
Pese a los planteos judiciales realizados desde la Ciudad y a los fallos que obligan a resolver el problema, desde el Gobierno Nacional no se cambió esta política de puertas cerradas e ignoró las decisiones de la Justicia, generando graves problemas como la superpoblación de detenidos en alcaidías y comisarías porteñas, la afectación de los derechos humanos de los detenidos, el redespiegue de personal policial para el cuidado de los detenidos (los cuales deberían estar realizando tareas de prevención como por ejemplo patrullar las calles), y la reasignación de recursos presupuestarios propios de la Ciudad para hacer frente una situación que le corresponde al Estado Nacional.

Al producirse el traslado de ciertas competencias penales de la Justicia Nacional Ordinaria al poder judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y aun cuando no

existía la Policía de la Ciudad, el Estado Nacional y la C.A.B.A firmaron un Convenio de Cooperación en junio del 2004 (aprobado por Ley N° 1.915 de la Legislatura de la Ciudad) por el que el S.P.F se haría cargo del servicio de tratamiento de condenados, y de guarda, custodia y traslado de procesados cuyo juzgamiento esté a cargo de la justicia con competencia penal de la Ciudad. Asimismo, el SPF también se haría cargo de otorgar las plazas necesarias para ello, las cuales serían generadas a partir de las imputaciones por delitos transferidos a la jurisdicción local. Todo ello, sin perjuicio que el S.P.F continuaría prestando el servicio anteriormente mencionado a los detenidos, procesados y condenados cuyo juzgamiento provenga de la Justicia Nacional con competencia penal ordinaria con asiento en el territorio de la Ciudad de Bs. As.

En la actualidad el Convenio de Cooperación de 2004 anteriormente mencionado sigue vigente; ello a pesar de la creación de la Policía de la Ciudad y de la firma de otros convenios de transferencia progresiva de competencias penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la C.A.B.A. Sin embargo, el Gobierno Nacional a través de S.P.F, continúa con la política de restricción arbitraria de los cupos correspondientes para el traslado de los detenidos y condenados alojados en comisarias y alcaidías de la Ciudad; todo ello pese a que la finalización de la cuarenta y la pandemia del COVID-19 (que fue la excusa inicial).

En el siguiente cuadro elaborado por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos (en adelante SCAE) dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del G.C.B.A, muestra el número de detenidos remitidos mensualmente, por las alcaidías de la Ciudad al S.P.F, desde el año 2019 a noviembre de 2023; lo que muestra claramente un cambio sostenido desde marzo de 2020 en la política llevada adelante por el Gobierno Nacional, que se mantuvo hasta noviembre de 2023.

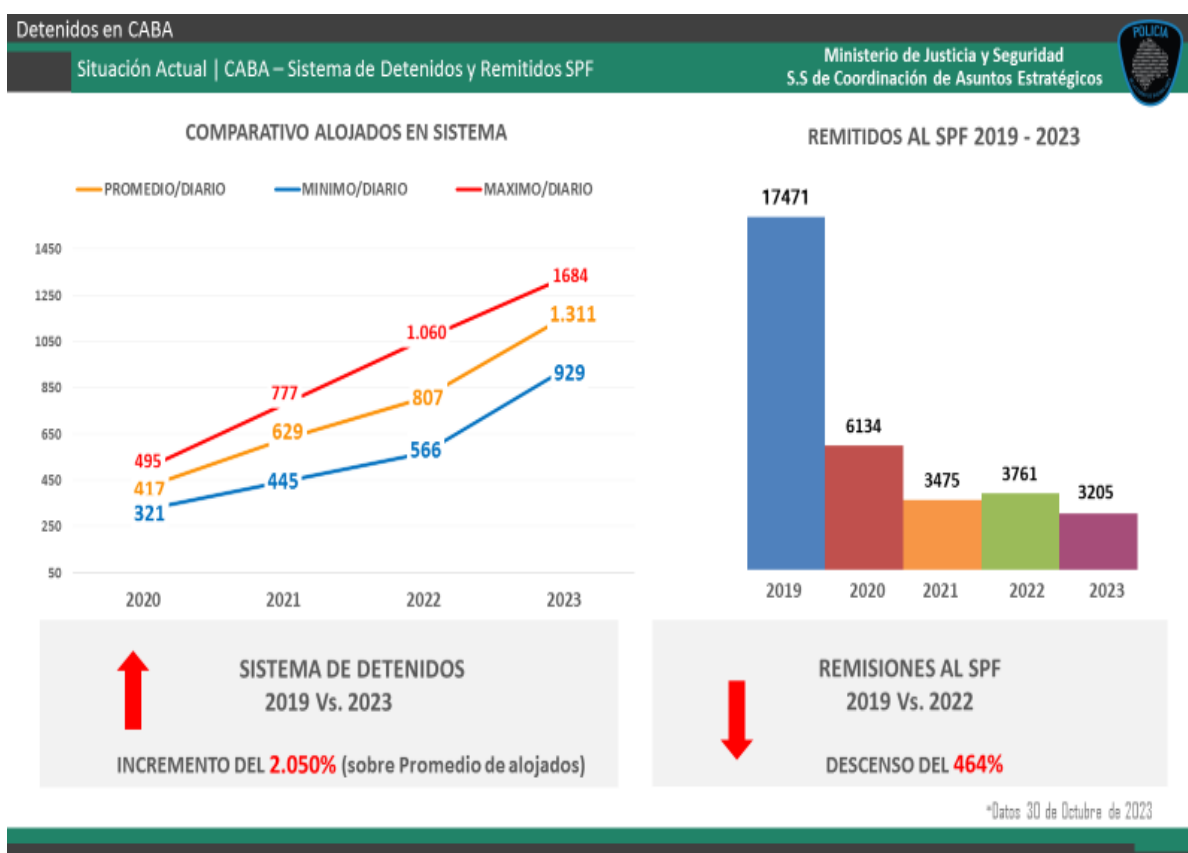


El SPF recibió un total de 17.471 detenidos provenientes de la Ciudad durante el año 2019, mientras que en el año 2020 sólo aceptó 6.134. Esto representa una disminución del 65%. Para el año 2021 la cantidad de detenidos remitidos fue de 3.674, representando una caída del 79% respecto del 2019 y el 40% respecto del 2020. El interanual 2022 vs 2019 arroja una disminución del 468% en las remisiones.

Desde abril de 2020, ya con la implementación de la cuarentena, hasta diciembre de 2020, se remitieron un total de 2.113 detenidos al SPF. Esto representa un promedio de 235 por mes durante esos 9 meses. Desde enero de 2021 hasta diciembre de 2021, se remitieron un total de 3.674 detenidos al SPF. Representando un promedio de 289 por mes durante esos 12 meses. Desde enero de 2022 hasta diciembre de 2022, se remitieron un total de 3.761 detenidos. Con un promedio de 313 por mes durante esos 12 meses. Y desde enero de 2023 hasta junio de 2023, se remitieron un total de 1.883 detenidos. Representando ello un promedio de 313 por mes durante esos 6 meses. Durante el año 2019, el promedio mensual era de 1.455 detenidos remitidos al SPF. Por lo que se puede apreciar una disminución del promedio de remisiones del 65% en el año 2020, del 80%

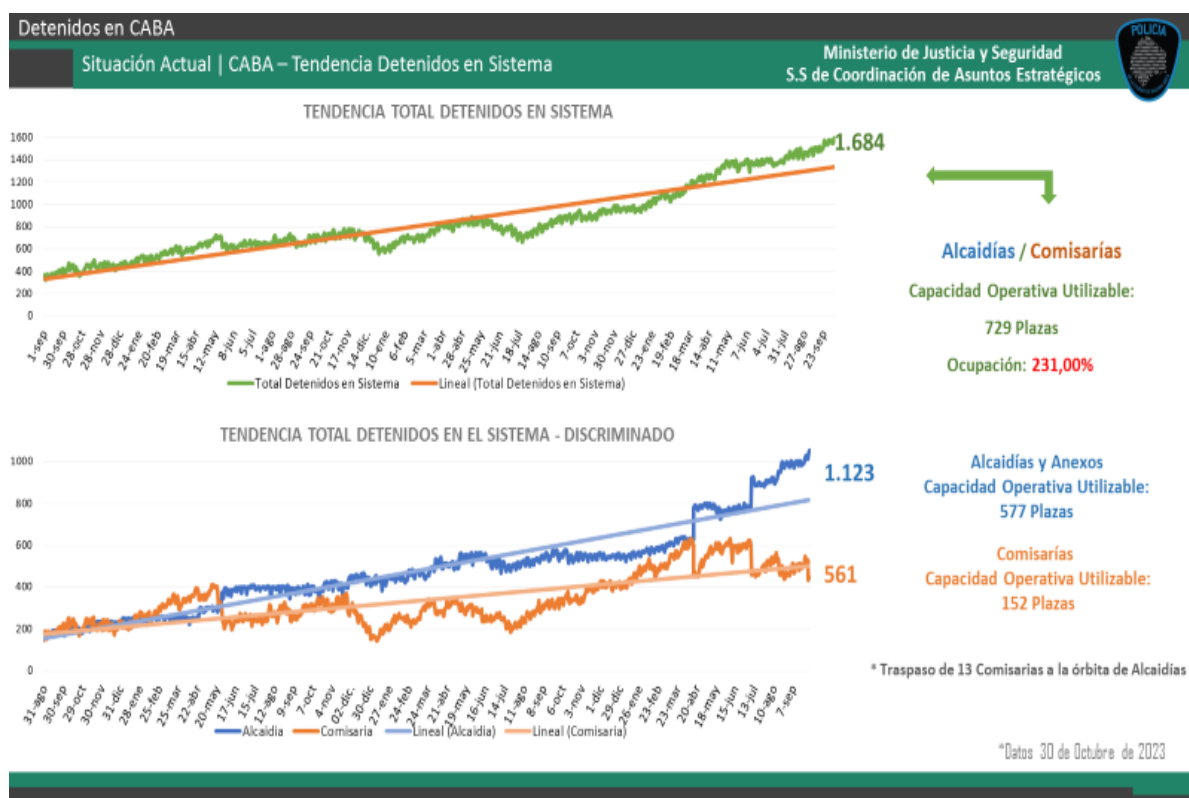
para el año 2021 y del 81% al año 2022.

En el mes de noviembre de 2023 (fecha de corte de la investigación del presente trabajo), se remitieron 30 detenidos al SPF. Hasta dicho mes del 2023 se remitieron un total de 3.258 detenidos (330 en enero, 309 en febrero, 340 en marzo, 292 en abril ,348 en mayo, 300 en junio, 291 en julio, 364 en agosto, 344 en septiembre, 310 en octubre y 30 en noviembre).



Esta política arbitraria implementada por el SPF ha llevado sin lugar a dudas a un aumento en la cantidad de personas alojadas en las alcaidías y comisarías de la Ciudad. En el cuadro anterior podemos apreciar la tendencia hacia la suba de los promedios de personas alojadas en el “sistema de detenidos” de la Ciudad durante el período 2019 vs. 2023, con un incremento del 2.050% sobre el promedio de alojados. Asimismo, observamos la tendencia hacia la baja de las remisiones al SPF, con un descenso del 464% durante el período 2019-2022.

Este aumento de los alojados en comisarias y alcaidías de la ciudad ha llevado a un colapso en el sistema debido a la sobrepoblación generada. Aun con el incremento de las plazas ocupacionales mediante la realización mejoras edilicias y la creación de nuevas alcaidías, en los establecimientos de la Ciudad existe una sobrepoblación ocupacional de detenidos del 231% por encima de la capacidad de estos. Esto sucede a pesar de que el sistema de la Ciudad pasó de tener 145⁶⁰ plazas para detenidos en el año 2020 a 729 en noviembre de 2023 (577 en alcaidías y 152 en Comisarias)⁶¹, lo que representa un 502% de incremento de plazas en alcaidías y comisarias. Sin embargo, este aumento en la cantidad de plazas no resulta suficiente ante el incremento del 2.760% de detenidos en los establecimientos de la Ciudad.



⁶⁰ Número total de plazas considerando las alcaidías y las comisarias.

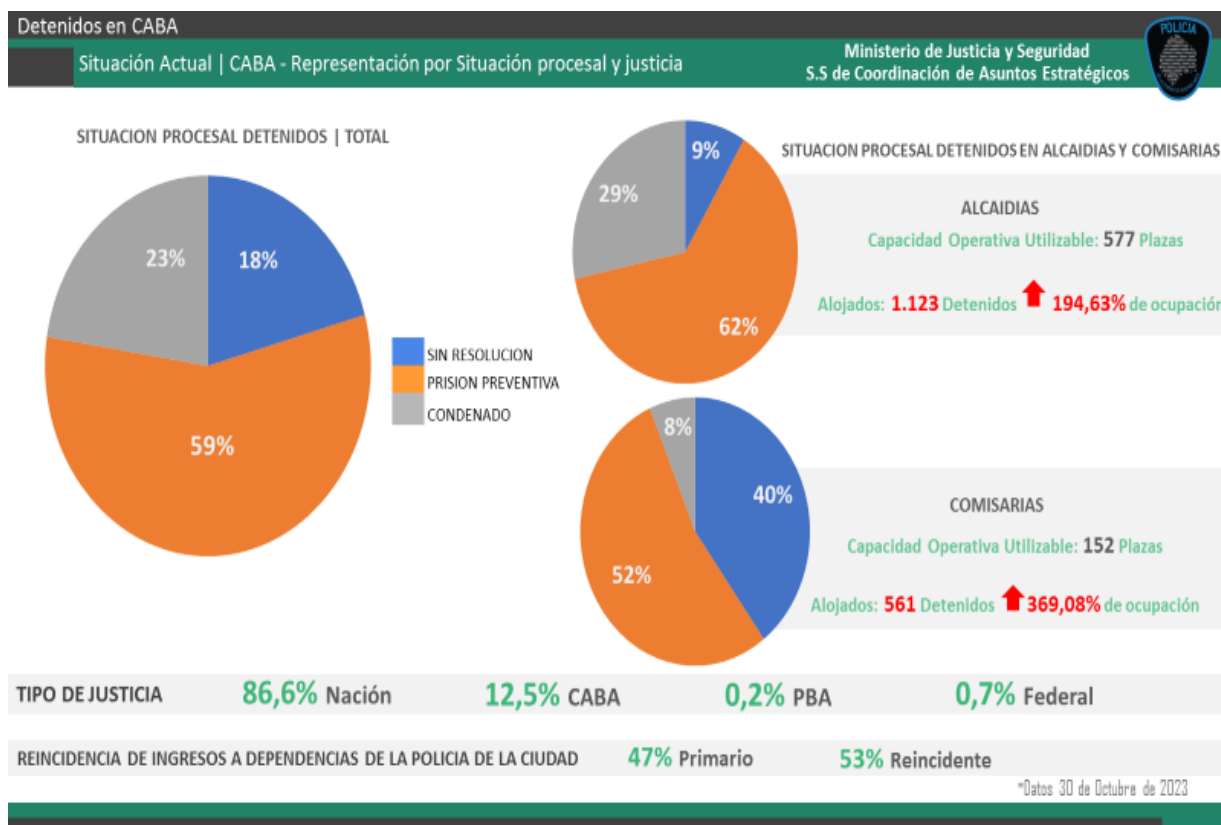
⁶¹ Según información brindada por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Como hemos mencionado en párrafos anteriores, al 20 de marzo de 2020 (fecha en que el SPF decide suspender la admisión de internos en su Sistema Central de Alcaidías) la Ciudad no poseía ningún detenido alojado en sus comisarías y sólo tenía 61 detenidos sus alcaidías, con una capacidad en estas últimas de 121 plazas. Hasta ese momento estos establecimientos eran lugares de tránsito, en alcaidías un detenido podía estar como máximo 48hs hasta que se lo trasladaba a la U28 a cargo del SPF, en donde se lo recibía y luego derivaba a otra dependencia del Servicio Penitenciario Federal. En comisarías no había alojados, ya que el período en el que permanecían allí era de apenas unas horas hasta que se los derivaba a la U28 o a alguna alcaidía de la Ciudad para luego ser remitidos al SPF. Por estos motivos es que las alcaidías estaban preparadas edilicia, sanitaria y medicamente para alojar personas por un período de 48hs; de igual forma que su sistema de alimentación. Es decir que estos eran centros transitorios de detención, que no estaban aptos para el alojamiento permanente de personas privadas de su libertad, como los condenados y procesados que hay hoy en día.

Ante esta situación, el Gobierno de la Ciudad implementó una serie de políticas para alojar a las personas privadas de su libertad que la Nación debe, pero se niega a, recibir. Entre estas acciones desarrolladas por la Ciudad (las cuales desarrollaremos más detalladamente en los siguientes subpárrafos) se encuentran la inauguración de nuevas alcaidías, la adaptación de comisarías y alcaidías, la afectación de personal y móviles policiales para el traslado y cuidado de los detenidos, la capacitación del personal policial para el cuidado y trato de los detenidos, reformas edilicias, la contratación de médicos, psicólogos y de un servicio de viandas calóricas para la alimentación de los alojados; todo ello para garantizar (en la medida de lo posible) las condiciones de vida digna en los espacios de detención. Representando así todo lo mencionado anteriormente, asignaciones de recursos y partidas presupuestarias que estaban destinadas a otros fines y no a la satisfacción de un servicio que le corresponde al Estado Nacional.

En el siguiente cuadro, también elaborado por la S.C.A.E, podemos observar la situación procesal de los alojados en las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires a noviembre de 2023. En donde nos encontramos que, del total de los alojados tanto en

alcaldías y en comisarías, el 59% son personas que tienen una orden de prisión preventiva, el 23% tiene una sentencia de condena y el 18% está sin resolución alguna, es decir la justicia no se expidió todavía sobre el estado procesal que les corresponde a estas personas en sus causas.



Es llamativo el porcentaje de alojados en situación de prisión preventiva y que cuentan con sentencia de condena, siendo un 82% sobre el total. Es decir que hay 1380 personas privadas su libertad que, según las normas vigentes, deberían ser recibidas y alojadas por el SPF. Sin embargo, están en comisarías y alcaldías de la Ciudad que son establecimientos que originalmente no fueron creados para el alojamiento permanente de personas privadas de su libertad. Ya que éstas deberían estar en instituciones penitenciarias que son las adecuadas para afrontar el cumplimiento de penas privativas de la libertad y para abordar los trabajos de reinserción social correspondientes; y que como hemos explicado en capítulos anteriores se encuentran bajo la órbita de la Administración Nacional.

Esta situación en la que condenados y personas con prisión preventiva estén alojadas en comisarías y alcaidías, genera un incumplimiento a lo establecido en la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (Ley 24660 y sus modificaciones) y en el Reglamento General de Procesados (Decreto PEN 303/96).

Otro dato importante que nos muestra el cuadro anterior es la división de los alojados en relación a los juzgados en donde tramitan sus causas. Siendo un 86.6% provenientes de la Justicia Nacional (Juzgados Nacionales con competencia penal ordinaria en la C.A.B.A), un 12.5% de la Justicia de la C.A.B.A, un 0.7% de la Justicia Federal y un 0.2% de la Justicia de la Provincia de Buenos Aires.



En este último cuadro podemos observar la clasificación de las personas alojadas en relación a su género y en base al perfil de alojamiento. Esta distinción se realiza en relación a la discriminación de plazas del SPF. Es por esta razón que los cupos en las plazas de alojamiento del SPF no deben contabilizarse de forma genérica, ya que son

otorgadas en base a la disponibilidad que haya para cada categoría. El SPF asigna en según personas: femeninas (mayores y menores), masculinas (mayores y menores), acusadas o condenadas por abuso sexual, trata de personas, delitos de lesa humanidad, violencia de género, miembros de las Fuerzas de Seguridad o de las Fuerzas Armadas o asimilados, PRISMA (programa interministerial de salud mental argentino) y transgénero.

§ 3. Asignación de recursos de parte del G.C.A.B.A ante la nueva situación.

a) Obras realizadas en alcaidías y comisarías.

Como consecuencia del aumento de los detenidos en la CABA y de la sobrepoblación producida en sus establecimientos, pese a que las alcaidías comunales y comisarías vecinales son centros transitorios de detención no aptos para el alojamiento permanente de personas privadas de su libertad, la Ciudad de Bs. AS. adoptó ciertas medidas a fin de garantizar las condiciones de vida digna en los espacios de detención. En este sentido se han estado atendiendo las cuestiones edilicias y de mantenimiento en alcaidías y comisarías de la Ciudad; particularmente se ha llevado a cabo la inauguración de 11 (once) alcaidías, y se ha puesto en valor distintas comisarías vecinales. Como resultado de ello la Ciudad pasó de tener 145 plazas de alojamiento, en el año 2020, a 729 plazas para noviembre de 2023, lo que representa un aumento del 502%. Sin embargo, pese a este aumento de plazas la sobrepoblación de alojados es del 231%.



Cuadro elaborado por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Noviembre 2023).

Desde el año 2020 a noviembre de 2023 se inauguraron y remodelaron las siguientes alcaidías⁶²:

- Inauguración de la Alcaidía 8 con fecha 4 de abril de 2020, la misma sumó 24 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 1 con fecha 8 de mayo de 2020, la misma sumó 15 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 14 con fecha 16 de noviembre de 2020, la misma sumó 8 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 4 con fecha 2 de enero de 2021, la misma sumó 22 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 4 Bis con fecha 12 de febrero de 2021, la misma sumó 12 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 1 Quater con fecha 11 de junio de 2021, la misma sumó 24 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 1 Quinquies con fecha 2 de noviembre de 2021, la misma sumó 12 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 9 Bis con fecha 19 de febrero de 2022, la misma sumó 13 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 10 Ter con fecha 25 de marzo de 2022, la misma sumó 22 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 9 con fecha 05 de mayo de 2022, la misma sumó 23 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 14 Bis con fecha 04 de agosto de 2022, la misma sumó 20 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía Anexo 4 Bis con fecha 16 de Febrero de 2023, la misma sumó 15 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 8 Modulares con fecha 26 de Julio de 2023, la misma sumó 72 plazas.
- Inauguración de la Alcaidía 3 con fecha 27 de Julio de 2023, la misma sumó 40 plazas.
- Remodelación de la Alcaidía 6 Anexo A en el año 2023, la misma sumó 8 plazas.
- Remodelación de la Alcaidías 14 A en el año 2023, la misma sumó 8 plazas.

⁶² Según información brindada por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, en el marco de la situación de emergencia de alojamiento de detenidos debido al escaso cupo de dispuesto por el Servicio Penitenciario Federal para el ingreso de los mismos a su ámbito, es que se acondicionaron y adaptaron las comisarías para alojar detenidos. Las cuales hasta ese momento sólo eran lugar de tránsito. Todo ello se fundamentó en la necesidad de optimizar y perfeccionar la guarda, custodia y seguridad de los detenidos alojados en las diferentes comisarías, en concordancia con lo establecido en la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (Ley 24.660 y sus modificatorias), en el Reglamento General de Procesados (Decreto PEN 303/96) y en la Orden del Día Interna de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires N° 129/19, suplemento N°5 de fecha 15/07/2019.

Por otra parte, se implementó el traspaso de los sectores de alojamiento de detenidos de las Comisarias Vecinales al ámbito de la Dirección de Alcaldías de la Policía de la Ciudad, a fin de optimizar la custodia de las personas privadas transitoriamente de la libertad, dado a que la guarda de dichas personas se encontraría bajo el alcance y custodia del personal de la Dirección específica en la materia, la cual cuenta y capacita en forma permanentemente a su personal para dicha tarea.

El traspaso se operativizó de la siguiente manera⁶³:

- Alcaldía 3 Anexo A (ex Comisaría Vecinal 3B)
- Alcaldía 3 Anexo B (ex Comisaría Vecinal 3A Anexo)
- Alcaldía 1 Quinquies Anexo (ex Comisaría Vecinal 1C Anexo)
- Alcaldía 4 Anexo (ex Comisaría Vecinal 4D)
- Alcaldía 6 Anexo A (ex Comisaría Vecinal 5B)
- Alcaldía 6 Anexo B (ex Comisaría Vecinal 6A)
- Alcaldía 12 Anexo A (ex Comisaría Vecinal 12A)
- Alcaldía 12 Anexo B (ex Comisaría Vecinal 12B)
- Alcaldía 12 Anexo C (ex Comisaría Vecinal 12C)

⁶³ Según información brindada por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- Alcaidía 14 Anexo A (ex Comisaría Vecinal 14A)
- Alcaidía 14 Anexo B (ex Comisaría Vecinal 14C)

Como consecuencia de lo explicado anteriormente la Ciudad de Buenos Aires alcanza una capacidad operativa de alojamiento de 577 plazas en alcaidías y 152 plazas en comisarías.

AMPLIACION DE PLAZAS

2023: 206 (161 Operativas, 143 en Alcaidías y 18 en Comisarias | Próximas: 45)

2022: 78 | 2021: 70 | 2020: 47



1) Montos erogados por la Ciudad de Bs. As.

Todas las obras mencionadas con anterioridad para mejorar las instalaciones de las comisarías y alcaidías, como así también para ampliarlas o crear nuevas, han sido solventadas por una gran cantidad de fondos provenientes de recursos propios de la Ciudad.

Para la realización del presente trabajo realizamos investigaciones a través de fuentes de información pública del G.C.A.B.A para dar – en el marco de lo posible – con los procesos de compras y/o contrataciones relacionadas con la temática en cuestión. Para ello, hemos utilizado la página web BAC – Sistema Compras Públicas⁶⁴ y BA Obras – Sistema de Contrataciones Públicas⁶⁵. El corte de investigación que se ha tomado fue de marzo del 2020 – comienzo del ASPO - a noviembre de 2023 – fin del proceso de investigación -; es decir que se han considerado aquellos procesos de compra y contrataciones iniciados entre estas fechas. Asimismo, en algunas ocasiones se consideraron los procesos de compras iniciados con anterioridad pero que tuvieron alguna prórroga o incremento en el período de corte indicado anteriormente. En estos últimos casos se hace mención al incremento en las unidades adquiridas.

Para el año 2020 en remodelación, ampliaciones y reparaciones se gastaron usd \$12.014.877⁶⁶, referidos al proceso de compra 2900-0527-LPU20: “*Servicio de mantenimiento integral, preventivo y correctivo para edificios.*”, adjudicado el 27/11/2020 mediante Resolución 687-GCABA-MJYSGC-2020 por un costo en pesos de \$1.041.930.181. En el pliego de especificaciones técnicas de este proceso de compra se especifica en las comisarías que se realizan las obras.

En el año 2021 hubo un incremento del proceso de compra anterior dispuesto por Resolución 356-SSGA-21 de fecha 11/11/2021 por un valor de \$61.670.971 (usd \$582.948⁶⁷).

Ya en el año 2022 se adjudica el proceso de compra 2900-0808-LPU22 en fecha 20/10/2022 por Resolución 330-GCABA-SSGA-22, referido a “*Servicio integral de refacción y puesta en valor de las alcaidías de la Policía.*”. Por un valor de \$68.845.107

⁶⁴ <https://www.buenosairescompras.gob.ar/BuscarAvanzado.aspx>

⁶⁵ <https://buenosairesobras.dguiaf-gcba.gov.ar/BuscarAvanzado.aspx>

⁶⁶ Para representar en dólares el monto del proceso de compra, se tomó como valor la cotización del dólar oficial a la fecha de adjudicación.

⁶⁷ Cotización dólar oficial al 11/11/2021.

(usd \$429.557⁶⁸). El mismo año se vuelve a incrementar el proceso de compra 2900-0527-LPU20 mediante Resolución 254-SSGA-22 por un valor de \$86.877.042 (usd \$613.972⁶⁹).

También para el 2022 mediante Resolución 225-GCABA-SSGA-22 de adjudica la contratación de obra 10021-0015-LPU22, referida a la “*Construcción de la Comisaría Comunal 7, sita en calle Rivera Indarte 864 CABA*”, por un monto de \$648.993.432 (usd \$4.768.504⁷⁰).

Por último, debido al incremento en los cupos y a la cantidad de alojados en fecha 07/02/2022 mediante Resolución 25-GCABA-SSGA-22, se adjudica el proceso de compra 2900-0365-LPU21 referido a la “*Provisión, instalación y puesta en marcha de un sistema de video vigilancia en alcaidías c/ soporte y capacitación*”; ello por un valor de \$102.984.757 (usd \$923.961⁷¹).

En consecuencia, para el año 2022, el gasto en dólares que realizó el Gobierno de la Ciudad ascendió a usd \$6.735.994.

En el año 2023 por Resolución 211-GCABA-SSGA-23, la ciudad adjudica el proceso de compra 2900-0498-LPU23 concerniente al “*Servicio integral de refacción y puesta en valor de alcaidías de la policía*” por un monto de \$129.195.500 (usd \$445.087⁷²). Y en fecha 07/02/2023 por Resolución 33-SSGA-2023 se prorroga e incrementa el proceso de compra 2900-0527-LPU20 por \$117.341.777 (usd \$596.248⁷³).

⁶⁸ Cotización dólar oficial al 20/10/2022.

⁶⁹ Cotización dólar oficial al 12/08/2022.

⁷⁰ Cotización dólar oficial al 20/07/2022.

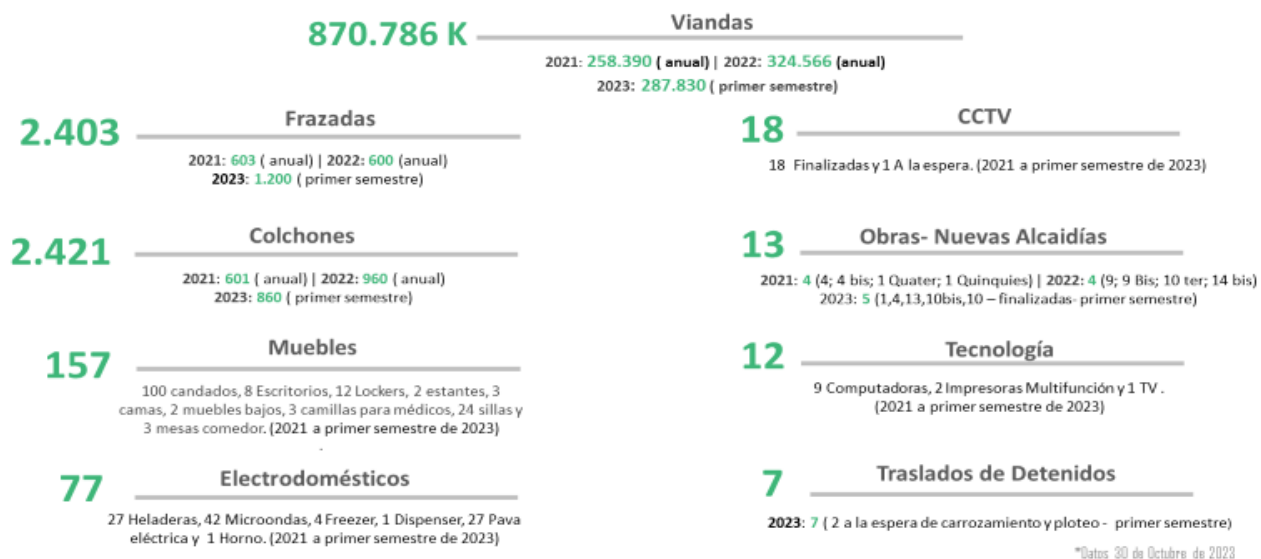
⁷¹ Cotización dólar oficial al 07/02/2022.

⁷² Cotización dólar oficial al 02/08/2023.

⁷³ Cotización dólar oficial al 07/02/2023



Logística | Obra y Mantenimiento 2021-2023



El anterior cuadro elaborado por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos, muestra algunas cantidades de elementos utilizados en logística e infraestructura para el sistema de detenidos de la Ciudad lo cual nos permite tomar dimensión de la problemática; especialmente en lo referido al servicio de provisión de viandas.

En conclusión, para el período 2020-2023 el GCABA gastó aproximadamente usd \$20.375.154 en lo que respecta a obras realizadas en alcaldías y comisarías de la ciudad.

b) Sistema de viandas para los alojados y otras coberturas de necesidades básicas.

Otros de los grandes gastos que el GCBA tuvo que empezar a afrontar es el referido a la alimentación de los alojados, como así también el relacionado con la compra de insumos y servicios para cubrir necesidades básicas. Esto es una consecuencia directa del nuevo escenario que tuvo que enfrentar el sistema de detenidos de la ciudad, ya que este fue pensado para que las personas estén sólo algunas horas alojadas, en cumplimiento a lo dispuesto por los códigos procesales penales que rigen en el territorio de la C.A.B.A

– Código Procesal Penal de la Nación y Código Procesal Penal Juvenil de la Ciudad de Bs. As. -. Era por este motivo que las alcaidías no contaban con instalaciones básicas para alojar personas por varios días, como por ejemplo duchas, vestuarios, patios para recreación, freezers para almacenar alimentos ni tampoco microondas o cocinas para calentar o preparar los alimentos destinado a los alojados. Y en este orden de ideas, mucho menos las tenían las comisarías.

Es así como además de refaccionar alcaidías y comisarías para adecuar las instalaciones, también se tuvo que proceder a licitar un servicio de provisión de viandas calóricas para los alojados; el cual debía contar con la elaboración de un plan nutricional acorde – contemplando desayuno, almuerzo, merienda y cena - , la preparación y conservación de las viandas sumado a la logística de distribución diaria de las mismas debido a que las dependencias no cuentan con un sector de almacenamiento para más de un día de provisión alimenticia. Asimismo, se proveyeron a las alcaidías y comisarías de freezers, heladeras y microondas para almacenar y calentar las viandas.

Por otra parte, tuvieron que realizarse licitaciones para la provisión de elementos de higiene y de ropa blanca - esta última contemplaba retiro, lavado, secado, planchado, acondicionamiento, reparación y entrega-.

Es importante destacar que algunas de las licitaciones que hemos contemplado en el presente trabajo no fueron hechas con destino a alcaidías y comisarías, sino que algunas tenían destino a otras dependencias. Un ejemplo de esto fue la provisión de alimentos, ya que en un principio era entregado a los alojados una vianda fría que provenía de la Escuela de Cadetes de la Policía de la Ciudad. Esta situación se daba porque la cantidad de personas no era significativa y se encontraban en tránsito sólo unas horas, es por ello que con esa provisión era suficiente⁷⁴. Pero luego de la vigencia de la A.S.P.O, el crecimiento de los alojados en el sistema de detenidos fue tan repentino y exponencial que se tuvo que

⁷⁴ Dicha información fue brindada por las autoridades de la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégico al momento de la entrevista.

recurrir a realizar prórrogas y ampliaciones de los procesos de compra ya existentes – estos procesos tenían como destino a la Policía de la Ciudad y al Instituto Superior de Seguridad Pública -. Lugo se procedieron al llamado de licitaciones específicas para la provisión de alimentos de los alojados en alcaidías y comisarías.

Es así que para el año 2020 se gastó un monto de USD 24.004.194 distribuidos en varios procesos de compra. Entre éstos se encuentra el proceso de compra 2900-0496-LPU20 denominado “Servicio de elaboración y distribución de comidas para cadetes, cursantes, guardias, profesores, instructores, personal del ISSP” - Resolución 524-GCABA-MJYSGC-2020, fecha de adjudicación: 20-08-2020 - por un valor de \$1.660.495.379 (USD 21.351.361⁷⁵), esta licitación tuvo 40 reglones sumando un total 9.140.694 unidades adquiridas. Cabe destacar que, como se mencionó anteriormente, en un principio los procesos de compra de viandas tenían como objeto abastecer al Instituto Superior de Seguridad Pública de la Ciudad y una parte éstas eran destinadas a los alojados y detenidos de la Ciudad, ello fue así hasta que se procedió a realizar un proceso de compra específico. Esta compra tuvo la particularidad de necesitar una mayor adquisición de viandas debido a que se comenzaba con el aumento exponencial de detenidos.

También en el mismo año nos encontramos con la ampliación y las prórrogas del proceso de compra 2900-0561-LPU15 denominado “Servicio de elaboración y distribución de comidas con destino al Instituto Superior de Seguridad Pública”. La primera prórroga con fecha 11/05/2020 fue por un valor de \$13.492.270 (USD 193.770⁷⁶), y la segunda prórroga con fecha 27/07/2020 fue por un valor de \$9.999.119 (USD 131.567⁷⁷). Además, con fecha 12/05/2020 tuvo una ampliación de prórroga por \$6.746.082 (USD 96.884⁷⁸). Cabe destacar que para este proceso podemos observar que la adjudicación inicial del año 2015 fue por tres años y contempló la adquisición de

⁷⁵ Cotización dólar oficial al 20/08/2020.

⁷⁶ Cotización dólar oficial al 11/05/2020.

⁷⁷ Cotización dólar oficial al 27/07/2020.

⁷⁸ Cotización dólar oficial al 12/05/2020.

2.232.756 unidades; en cambio el proceso de compra 2900-0496-LPU20 (desarrollado en el párrafo anterior y de las mismas características) contempló la adquisición de 9.140.694 de unidades también por tres años. En conclusión, aquí se puede ver claramente el impacto de la problemática del aumento de la población en alcaldías y comisarías de la Ciudad, debido al incumplimiento de la obligación del SPF de recibir los detenidos provenientes de la C.A.B.A. En fin, cabe mencionar que para año en cuestión al proceso de compra 2900-0561-LPU15 se le sumaron 726.954 unidades entre las prórrogas y ampliaciones mencionadas.

En fecha 13/07/2020 se suspendió el servicio adquirido mediante el proceso de compra 2900-1618-LPU18 denominado “Contratación de servicio de provisión, retiro, lavado, secado, planchado, acondicionamiento, reparación y entrega de ropa con destino al Instituto Superior de Seguridad Pública”; y con fecha 05/11/2020 (Res. 248/SSGA/20) se aprueba una adenda a la contratación en dónde se empieza a utilizar el servicio destinado al ISSP a alcaldías para los alojados en dichas dependencias. Todo ello en el marco de la Ley 6.301 de Emergencia Económica y Financiera de la C.A.B.A.⁷⁹ (2020), que en su artículo 12 facultaba a revisar los procesos de compra en ejecución o en trámite; dicha facultad comprendía suspender, resolver, revocar, rescindir, o modificar las condiciones esenciales de las contrataciones en cuestión y en virtud de razones de oportunidad, mérito o conveniencia, siempre que ello resulte financiera o económicamente más conveniente para el interés público, previo dictamen de la Procuración General de la Ciudad. El proceso de compra 2900-1618-LPU18 al que nos estamos refiriendo, fue adjudicado en 02/05/2019 por un valor de \$102.652.800 (USD 2.230.612⁸⁰).

En el año 2021 el gasto en procesos de compra fue de USD 2.554.626. Aquí nos encontramos con las prórrogas y ampliaciones del proceso de compra 2900-0850-LPU19 denominado “Servicio de elaboración, distribución y administración de ración con

⁷⁹ Dicha ley se dictó en el marco de la pandemia sufrida por el COVID-19.

⁸⁰ Cotización dólar oficial al 02/05/2019.

destino a la Policía de la Ciudad.”. Este proceso tuvo una ampliación en fecha 30/04/2021 (Resolución 124-SSGA-21), en el que se incrementó el reglón 5 por 100.000 unidades por un valor de \$39.900.000 (USD 403.437⁸¹). Del mismo modo el 18/10/2021 (Resolución 325-SSGA-21) hubo una prórroga por \$24.625.149 (USD 235.062)⁸² y una ampliación por \$45.416.450 (USD 433.528⁸³).

Por otra parte, el proceso de compra 2900-1618-LPU18 detallado en párrafos anteriores, el 28/05/2021 (Resolución 151/SSGA/21) extendió los efectos de la adenda hecha en 2020 hasta el 22 de agosto de 2021, por un valor de \$33.343.342 (USD 333.300⁸⁴). Luego el 25/10/2021 (Resolución 320/SSGA/2021), se prorrogó la licitación en cuestión por un monto de \$ 102.652.800 (USD 978.018⁸⁵). Y finalmente el 03/12/2021 se extendió los efectos de la adenda antedicha hasta el 31/12/2021 (Resolución 375/SSGA/2021), costando ello un monto de \$18.263.718 (USD 171.281⁸⁶).

Ya entrando en el año 2022 nos encontramos con un gasto de USD 414.390 derivados, en parte, del incremento del proceso de compra 2900-0850-LPU19 de fecha 15-12-2022 (Resolución 405-SSGA-22) por un total de \$ 1.491.500 (USD 8.316⁸⁷). También hallamos la ampliación del proceso de compra 2900-0496-LPU20, que en fecha 08/02/2022 (Resolución RS-2022-06179585- -MJYSGC) se incrementó el reglón 29 de 4.950 unidades a 13.160 por un valor de \$4.375.700 (USD 39.247⁸⁸). Por último, observamos la extensión de la adenda del proceso de compra 2900-1618-LPU18 hasta 31/12/2022 (Resolución 141/SSGA/2022 emitida el 16/05/2022), por un valor de \$45.218.886 (USD 366.827⁸⁹).

⁸¹ Cotización dólar oficial al 30/04/2021.

⁸² Cotización dólar oficial al 30/04/2021.

⁸³ Cotización dólar oficial al 18/10/2021.

⁸⁴ Cotización dólar oficial al 28/05/2021.

⁸⁵ Cotización dólar oficial al 25/10/2021.

⁸⁶ Cotización dólar oficial al 31/12/2021.

⁸⁷ Cotización dólar oficial al 15/12/2022.

⁸⁸ Cotización dólar oficial al 08/02/2022.

⁸⁹ Cotización dólar oficial al 16/05/2022.

Finalmente, el gasto total del año 2023 fue de USD 38.531.527, este número estuvo compuesto por la ampliación del proceso de compra 2900-0496-LPU20 en fecha 14/06/2023 (RS-2023-21909449-MJYSGC), en la que se incrementó el reglón 1,8,10,13 y 40 por un total de 4.466.337 unidades, con un valor de \$807.080.812 (USD 3.105.948⁹⁰). También se debe contemplar para ese año una prórroga de 575.217 unidades del mismo proceso de compra de fecha 31/10/2023 (RS-2023-39874627- -MJYSGC) por un monto de \$104.290.411 (USD 283.444⁹¹).

También en el mismo año tenemos el proceso de compra 2900-0704-LPU23 llamado “Servicio de provisión, entrega, recepción, retiro, lavado, secado y acondicionamiento de toallones con destino a alcaldías.”, adjudicado el 12/09/2023 (Res. 281-GCABA-SSGA-2023) en un valor de \$126.616.736 (USD 345.258⁹²). Asimismo, debemos sumar el proceso de compra 2900-0860-LPU23 denominado “Servicio de elaboración, distribución y administración de raciones de alimentos con destino a la Policía y detenidos” adjudicado el 08/08/2023 (Res. 276-GCABA-MJYSGC-23) por \$10.317.970.140 (USD 34.796.877⁹³). En este último proceso podemos ver que fue realizado con el objetivo de satisfacer la provisión de alimentos a los alojados en alcaldías y comisarías, a diferencias de los anteriores procesos expuestos. Cabe destacar que ese mismo año se hizo una licitación separada sólo para cadetes, que es el proceso de compra 2900-1031-LPU23.

Como consecuencia de lo desarrollado en los párrafos anteriores, podemos decir que para el período 2020-2023 la Ciudad de Buenos Aires gastó un monto total de USD 65.504.737 destinado a cubrir los requerimientos básicos de personas alojadas en comisarías y alcaldías que en rigor de verdad debían encontrarse en las cárceles del S.P.F. Es decir que la Ciudad debió afrontar con recursos propios la adquisición de bienes y servicios para satisfacer una serie de necesidades que antes no tenía y que luego se vio

⁹⁰ Cotización dólar oficial al 14/06/2023.

⁹¹ Cotización dólar oficial al 31/10/2023

⁹² Cotización dólar oficial al 12/09/2023.

⁹³ Cotización dólar oficial al 08/08/2023.

forzada a cubrir por el incumplimiento del S.P.F en sus obligaciones. Estas nuevas asignaciones en los recursos propios de la Ciudad, muestra cómo se afrontaron los gastos devenidos en brindar un servicio que era propio del Estado Nacional; afectándose de esta manera la autonomía presupuestaria de la Ciudad a la hora de tener que asignar y reasignar recursos en servicios que no le son propios y desatendiendo los que sí lo son.

c) Reasignación de recursos policiales destinados a la custodia de los alojados.

Debido al constante crecimiento de alojados en el sistema de detenidos de la Ciudad; se tuvieron que tomar medidas que no sólo implicaron un gasto directo de dinero destinados a la provisión y adquisición de bienes y servicios. Sino que también se tuvieron que redireccionar recursos que tenían funciones específicas en materia de seguridad. Este es el caso de los efectivos policiales que dejaron de realizar tareas de patrullaje y seguridad preventiva, para pasar a cuidar detenidos en alcaidías y comisarías. Asimismo, una cantidad de móviles policiales tuvieron la misma suerte al tener que ser retirados del patrullaje de las calles para ser destinados al uso de los diversos traslados de los detenidos.

En lo que respecta al uso de efectivos policiales, cabe destacar éstos no están formados para el cuidado y custodia de detenidos como si lo está el personal de los servicios penitenciarios. Los agentes policiales tienen una formación enfocada cumplir funciones de seguridad general, prevención, investigación de los delitos, protección y resguardo de personas y bienes, y de auxiliar de la justicia. Por lo tanto, el cambio en sus funciones no solo implica que haya menos efectivos custodiando las calles de la Ciudad, sino que también requieran una capacitación para la realización correcta de las nuevas funciones asignadas.

En consecuencia, mediante Resolución N.º 215/ISSP/20 de fecha 04 de diciembre de 2020 el Instituto de Superior de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, aprobó el “Curso Básico para el personal Departamento Alcaidía Central y Traslado de

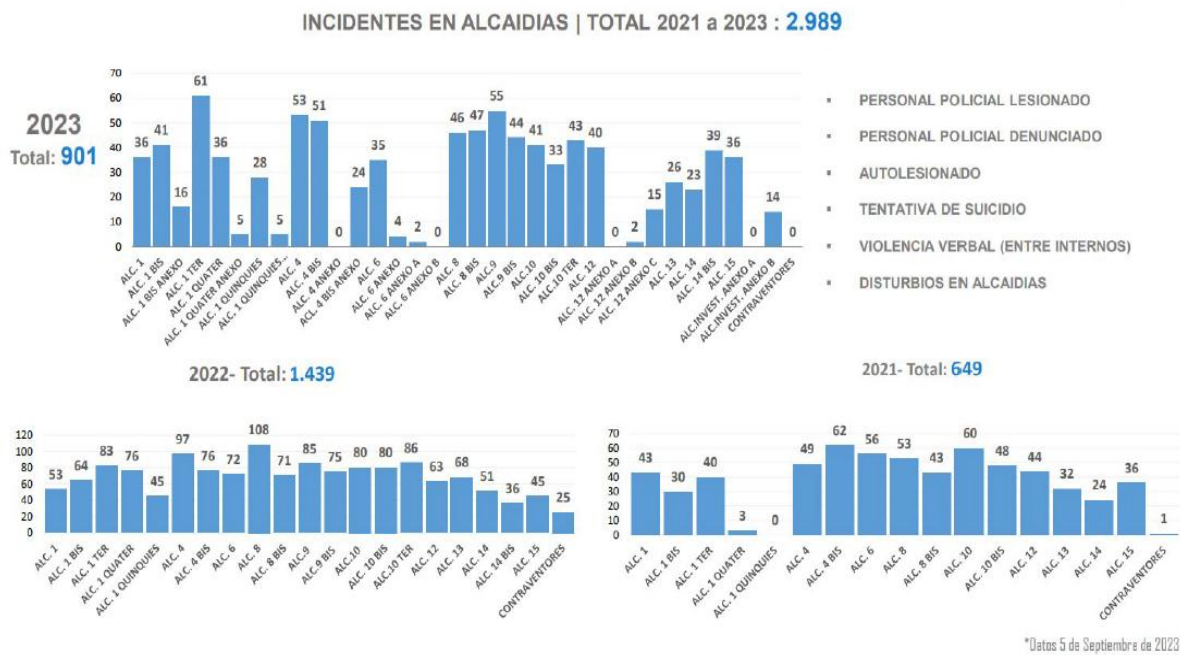
Detenidos de la Policía de la Ciudad”. Dentro de los objetivos⁹⁴ establecidos en el curso podemos encontrar: 1. *“Fortalecer y potenciar los conocimientos de los destinatarios sobre la normativa nacional que regula el ámbito de su incumbencia, para la correcta observancia de los derechos, garantías, deberes y responsabilidades comprometidos en su labor.”*; 2. *“Estandarizar y consolidar los criterios de actuación del personal del Departamento Alcaidía Central y Traslado de Detenidos de la Policía de la Ciudad en doctrinas operativas y en los lineamientos de trabajo propios del área.”*; 3. *“Conocer las diferentes técnicas y modalidades de traslados, custodias y operativos de seguridad específicamente aplicables.”*; 4. *“Brindar herramientas para identificar y resolver situaciones como primer interventor, especialmente en caso de siniestros, emergencias y primeros auxilios.”*; 5. *“Promover el desarrollo de habilidades para la resolución de conflictos propios del ámbito laboral en que se desempeñan, fomentando el uso de herramientas dialécticas en busca de resultados de desescalamiento del conflicto.”*. Los objetivos del curso muestran como los agentes policiales destinados a Alcaidías deben capacitarse para adquirir conocimientos básicos para el cuidado y custodia de detenidos, ya que la formación policial no tiene ese enfoque. De esta forma podemos observar nuevamente como la Ciudad de Buenos Aires debió abordar una problemática que no es de su competencia sino del S.P.F, el cual posee personal capacitado para ello. Más aún, si se observa el Módulo I del programa de contenidos del curso en cuestión⁹⁵, podemos apreciar que uno de los temas abordados es *“Conocimientos básicos sobre la Ley 24.660 (Ejecución de la Pena Privativa de Libertad).”*. Cabe destacar que la Ley 24.660 tiene como uno de sus pilares el desarrollo del “régimen penitenciario” a través del “sistema penitenciario”; algo que no es propio de la formación de fuerzas policiales.

⁹⁴ Los objetivos mencionados los podemos encontrar en el anexo Resolución N° 215/ISSP/20.

⁹⁵ El programa del curso se puede ver en el anexo de la Resolución N° 215/ISSP/20.

Por otra parte, la Resolución N.º 321/ISSP/22 del 01 de diciembre de 2022 dictada también por el Instituto de Superior de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, aprobó “Curso Básico de Intervención Táctica en Alcaldías”. Este curso es destinado al personal de la División Unidad Táctica de Intervención en Alcaldías (D.U.T.I.A) del Departamento de Organización Estratégica y Traslado de Detenidos, dependiente de la Superintendencia de Seguridad Comunal. Surge de la necesidad de capacitar al personal policial brindando herramientas técnicas y tácticas para abordar y resolver situaciones de conflicto y violencia que excedan el techo operativo del personal de celadores que se encuentran custodiando a los alojados. Cabe mencionar que las situaciones críticas de violencia de los detenidos fueron aumentando debido a la sobrepoblación intempestiva de éstos en un sistema preparado para alojar de personas de forma transitoria.

DETENIDOS | Incidentes en Alcaldías



Por tal motivo se tuvo que crear una unidad táctica con un curso enfocado a resolver esta problemática y que dentro de sus propósitos y fundamentaciones

⁹⁶ Cuadro elaborado por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Septiembre 2023).

encontramos: **1.** “(...)capacitar a los destinatarios en los conocimientos y técnicas necesarias para desempeñarse profesionalmente en Intervenciones Tácticas, al brindar las herramientas necesarias para actuar eficientemente en el desempeño de su labor en beneficio del orden interno y externo de las alcaidías y lugares de detención, protegiendo a las personas involucradas, garantizando la seguridad y el orden público en la Ciudad.” **2.** “En este tipo de intervenciones es fundamental que el personal cuente con un entrenamiento físico adecuado y que posea un manejo integro de la defensa policial, por lo que se incorporan módulos de Entrenamiento Físico Policial y Defensa Policial específica en el ámbito de encierro.” **3.** “Se puntualizarán las hipótesis de trabajo externo (extramuros) e interno (intramuros), sus clasificaciones y estructuras, para entender cómo proceder ante las variadas circunstancias que pueden presentarse abordando configuraciones y escenarios posibles.” **4.** “Se Instruirá al cursante en la utilización de disuasivos químicos entendiendo sus características generales y su implementación como así también las armas y municiones letales y no letales de dotación Policial.” **5.** “Los contenidos desarrollados en la capacitación darán el conocimiento profesional necesario, conforme a las necesidades y en cumplimiento a los derechos y garantías de las personas privadas de la libertad permitiendo profesionalizar la actuación del personal policial interviniente para garantizar la Seguridad y el mantenimiento del Orden Público.”⁹⁷

De enero a octubre de 2023 la D.U.T.I.A realizó un total de 64 “Servicios No Programados”, los cuales se dan en casos de emergencia cuando se altera el orden o se supere el techo operativo del personal propio de la dependencia policial, en estas situaciones la D.U.T.I.A interviene para restablecer el orden y control sobre los internos alojados. Estas intervenciones podían consistir en requisas de emergencia en alcaidías, operativos de seguridad perimetral o despliegues del grupo de apoyo táctico entre otros.

⁹⁷ Las fundamentaciones y propósitos citados pueden encontrarse en el Anexo de la Resolución N.º 321/ISSP/22.

En el siguiente cuadro elaborado por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos dependiente del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, podremos encontrar las intervenciones realizadas.

Reporte DUTIA			Ministerio de Justicia y Seguridad S.S de Coordinación de Asuntos Estratégicos		
Servicios NO Programados – Octubre 2023 DUTIA					
SERVICIO NO PROGRAMADOS			*En caso de emergencias en los cuales se altere el orden o se supere el techo operativo del personal propio de la dependencia policial, la DUTIA interviene a fin de restableciendo el orden y control sobre los internos alojados.		
REQUISA ORDENADA	0		*Datos 10 de Noviembre de 2023		
REQUISAS DE EMERGENCIA EN ALCALDIAS	5				
SEGURIDAD PERIMETRAL EN ALCALDIAS	9				
GRUPO DE APOYO TACTICO EN ALCALDIAS	11				
REQUISAS DE EMERGENCIA EN COMISARIAS	11				
GRUPO DE APOYO TACTICO EN COMISARIAS	7				
GAT NOSOCOMIOS-CEMENTERIO	21				
TOTAL	64				
FECHA	DEPENDENCIA	TIPO DE SERVICIO	FECHA	DEPENDENCIA	TIPO DE SERVICIO
02/10/23	DIVISION ALCALDIA CC10 TER	GAT- HTAL RIVADAVIA	17/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC4 BIS ANEXO	DETENIDOS OFUSCADOS
02/10/23	DIVISION ALCALDIA CC15	GAT	18/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC9	GAT
03/10/23	COMISARIA VECINAL 1D	REQUISA	21/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC1 BIS ANEXO	DETENIDOS OFUSCADOS
03/10/23	DIVISION ALCALDIA CC4 BIS	DETENIDO OFUSCADO	21/10/2023	COMISARIA VECINAL 11B	DETENIDOS OFUSCADOS
03/10/23	COMISARIA VECINAL 1B	REQUISA	21/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC12 ANEXO C	REQUISA
04/10/23	COMISARIA VECINAL 1D	REQUISA	22/10/2023	COMISARIA VECINAL 4B	EVASION DE DETENIDO
06/10/23	COMISARIA VECINAL 3C	DETENIDOS OFUSCADOS	22/10/2023	COMISARIA VECINAL 4C	REQUISA
06/10/23	COMISARIA VECINAL 3C	REQUISA	22/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC12 ANEXO C	EVASION DE DETENIDO-REQUISA
07/10/23	COMISARIA VECINAL 1D	REFUERZO SEGURIDAD EXTERNA	23/10/2023	HOSPITAL RAMOS MEJIA	EVASION DE DETENIDO
08/10/23	COMISARIA VECINAL 2A	REQUISA	23/10/2023	COMISARIA VECINAL 11A	GAT
09/10/2023	SPF	DETENIDO OFUSCADO	23/10/2023	COMISARIA VECINAL 9B	REQUISA
09/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC6 ANEXO B	REFUERZO-FUMIGACION	23/10/2023	COMISARIA VECINAL 11B	REQUISA
10/10/2023	COMISARIA VECINAL 3B	EVASION DE DETENIDOS	24/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC1 BIS	DETENIDOS OFUSCADOS
11/10/2023	COMISARIA VECINAL 3B	GAT	25/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC3 ANEXO A	REFUERZO SEGURIDAD INTERNA
12/10/2023	COMISARIA VECINAL 2A	DETENIDOS OFUSCADOS	25/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC3 ANEXO A	REFUERZO SEGURIDAD INTERNA
13/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC3	EXTRACCION-GAT	25/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC10 BIS	GAT
14/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC10 BIS	DETENIDOS OFUSCADO	26/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC12 ANEXO B	EXTRACCION-GAT
15/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC4 BIS ANEXO	REQUISA	27/10/23	DIVISION ALCALDIA CC13	EXTRACCION-GAT
15/10/2023	DIVISION ALCALDIA CC13	REQUISA	28/10/23	DIVISION ALCALDIA CC13	DETENIDO OFUSCADO
17/10/2023	COMISARIA VECINAL 2A	EVASION DE DETENIDOS	28/10/23	COMISARIA VECINAL 11B	REQUISA
17/10/2023	COMISARIA VECINAL 2A	REQUISA	28/10/23	DIVISION CENTRO DE ALOJAMIENTO DE CONTRAVENTORES	GAT
			29/10/23	DIVISION CENTRO DE ALOJAMIENTO DE CONTRAVENTORES	REFUERZO SEGURIDAD EXTERNA HTAL. ARGERICH
			30/10/23	DIVISION CENTRO DE ALOJAMIENTO DE CONTRAVENTORES	GAT
			31/10/23	DIVISION ALCALDIA CC8	REQUISA
			31/10/23	DIVISION ALCALDIA CC6 ANEXO A	DETENIDO OFUSCADO

Sin embargo, el caso de la D.U.T.I.A no es el único que vislumbra como se tuvieron que reasignar recursos policiales. Como hemos dicho anteriormente, se han tenido que retirar personal afectados a tareas de prevención y cuidado en las calles, para satisfacer la necesidad de custodia y traslado de detenidos. Según lo informado por la Subsecretaria de Coordinación de Asuntos Estratégicos al momento del corte de investigación del presente trabajo (noviembre 2023) el número de efectivos policiales asignados a tarea de custodia de detenidos ascendía a 1.500 (aprox.), siendo ese número el 10% del total de policías afectados a tareas de calle que tenía la Ciudad de Bs. As en aquel entonces. Estamos hablando de una cantidad bastante significativa de personal que

se retira de las calles para brindar un servicio que no es de competencia de la Ciudad de Buenos Aires.

La Subsecretaría antes mencionada, realizó un estudio sobre la cantidad de efectivos reasignados a tareas de cuidado de detenidos y la cantidad de dinero que esto le costaba a las arcas de la Ciudad. Ello teniendo en cuenta los salarios de los efectivos, móviles asignados y sus costos operativos, y la provisión de servicios básicos entre otros gastos. De esta forma se trató llegar a un valor aproximado por detenido.

SISTEMA	DETENIDOS	COSTO (PESOS)					
		ANUAL		MENSUAL		DIARIO	
	PLAZAS	TOTAL	POR PLAZA	TOTAL	POR PLAZA	TOTAL	POR PLAZA
ALCAIDÍAS	189	\$ 695.061.964,15	\$ 3.677.576,53	\$ 54.319.145,31	\$ 287.402,89	\$ 1.810.638,18	\$ 9.580,10
COMISARÍAS	200	\$ 454.938.500,00	\$ 2.294.178,21	\$ 35.424.500,00	\$ 178.746,31	\$ 1.180.816,67	\$ 5.958,21
TOTAL SISTEMA	389	\$ 1.150.000.464,15	\$ 2.956.299,39	\$ 89.743.645,31	\$ 230.703,46	\$ 2.991.454,84	\$ 7.690,12
SISTEMA	DETENIDOS	COSTO (DÓLAR OFICIAL)					
		ANUAL		MENSUAL		DIARIO	
	PLAZAS	TOTAL	POR PLAZA	TOTAL	POR PLAZA	TOTAL	POR PLAZA
ALCAIDÍAS	189	\$ 8.324.095,38	\$ 44.042,83	\$ 650.528,69	\$ 3.441,95	\$ 21.684,29	\$ 114,73
COMISARÍAS	200	\$ 5.448.365,27	\$ 27.475,19	\$ 424.245,51	\$ 2.140,67	\$ 14.141,52	\$ 71,36
TOTAL SISTEMA	389	\$ 13.772.460,65	\$ 35.404,78	\$ 1.074.774,20	\$ 2.762,92	\$ 35.825,81	\$ 92,10
RATIO:	2,20	EFFECTIVOS POR CADA DETENIDO					
OBS:	841 EFFECTIVOS						

98

Este cuadro nos muestra el precio por detenido y el de la totalidad del sistema tanto en pesos y en dólares (en base al dólar oficial de la fecha). Para llegar a esta cifra se trató de calcular la totalidad de los costos más relevantes para brindar el servicio de alojamiento y custodia, siendo considerados: el gasto en personal, caja chica, alimentación, médicos, servicios, limpieza, obras y mantenimiento, combustible, gastos generales de flota automotor y equipamiento. El consumo más representativo del total general es el relativo al gasto en personal, es decir los salarios de éstos; seguido del

⁹⁸ Cuadro elaborado por la Subsecretaría de Coordinación de Asuntos Estratégicos dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con valores relevados a octubre 2020.

seguido de la alimentación. En los siguientes cuadros se observará el relevamiento por ítem, así como el realizado para determinar los gastos en personal.

ALCAIDÍAS					
Jerarquía	Cantidad de Efectivos	Diario			
		Sueldo Promedio Unitario		Sueldo Promedio Total	
		Bruto	Neto	Bruto	Neto
Comisario Inspector	2	\$ 6.461,64	\$ 5.460,05	\$ 12.923,28	\$ 10.920,09
Comisario	10	\$ 5.766,09	\$ 4.875,78	\$ 57.660,88	\$ 48.757,81
Subcomisario	18	\$ 5.086,04	\$ 4.304,54	\$ 91.548,75	\$ 77.481,75
Principal	16	\$ 4.450,30	\$ 3.770,52	\$ 71.204,76	\$ 60.328,27
Inspector	46	\$ 3.843,35	\$ 3.260,68	\$ 176.794,12	\$ 149.991,33
Mayor	101	\$ 3.236,40	\$ 2.750,85	\$ 326.876,70	\$ 277.835,38
Oficial Primero	161	\$ 2.278,36	\$ 1.946,09	\$ 366.815,42	\$ 313.319,90
Oficial	129	\$ 2.139,91	\$ 1.829,79	\$ 276.048,52	\$ 236.043,13
Oficial 3ro GAOS	1	\$ 3.843,35	\$ 3.260,68	\$ 3.843,35	\$ 3.260,68
Aux Nivel F	1	\$ 2.413,82	\$ 1.955,19	\$ 2.413,82	\$ 1.955,19
Aux Nivel H	1	\$ 1.952,38	\$ 1.586,29	\$ 1.952,38	\$ 1.586,29
Aux Nivel J	5	\$ 1.502,94	\$ 1.217,38	\$ 7.514,71	\$ 6.086,91
Total Alcaidías	491	\$ 42.974,57	\$ 36.217,83	\$ 1.395.596,68	\$ 1.187.566,72

Jerarquía	Cantidad de Efectivos	Mensual			
		Sueldo Promedio Unitario		Sueldo Promedio Total	
		Bruto	Neto	Bruto	Neto
Comisario Inspector	2	\$ 193.849,22	\$ 163.801,35	\$ 387.698,44	\$ 327.602,70
Comisario	10	\$ 172.982,65	\$ 146.273,43	\$ 1.729.826,50	\$ 1.462.734,30
Subcomisario	18	\$ 152.581,25	\$ 129.136,25	\$ 2.746.462,50	\$ 2.324.452,50
Principal	16	\$ 133.508,92	\$ 113.115,50	\$ 2.136.142,72	\$ 1.809.848,00
Inspector	46	\$ 115.300,51	\$ 97.820,43	\$ 5.303.823,46	\$ 4.499.739,78
Mayor	101	\$ 97.092,09	\$ 82.525,36	\$ 9.806.301,09	\$ 8.335.061,36
Oficial Primero	161	\$ 68.350,70	\$ 58.382,59	\$ 11.004.462,70	\$ 9.399.596,99
Oficial	129	\$ 64.197,33	\$ 54.893,75	\$ 8.281.455,57	\$ 7.081.293,75
Oficial 3ro GAOS	1	\$ 115.300,51	\$ 97.820,43	\$ 115.300,51	\$ 97.820,43
Aux Nivel F	1	\$ 72.414,45	\$ 58.655,70	\$ 72.414,45	\$ 58.655,70
Aux Nivel H	1	\$ 58.571,35	\$ 47.588,59	\$ 58.571,35	\$ 47.588,59
Aux Nivel J	5	\$ 45.088,24	\$ 36.521,47	\$ 225.441,20	\$ 182.607,35
Total Alcaidías	491	\$ 1.289.237,22	\$ 1.086.534,85	\$ 41.867.900,49	\$ 35.627.001,45

Jerarquía	Cantidad de Efectivos	Anual (Por 13 Sueldos)			
		Sueldo Promedio Unitario		Sueldo Promedio Total	
		Bruto	Neto	Bruto	Neto
Comisario Inspector	2	\$ 2.520.039,86	\$ 2.129.417,55	\$ 5.040.079,72	\$ 4.258.835,10
Comisario	10	\$ 2.248.774,45	\$ 1.901.554,59	\$ 22.487.744,50	\$ 19.015.545,90
Subcomisario	18	\$ 1.983.556,25	\$ 1.678.771,25	\$ 35.704.012,50	\$ 30.217.882,50
Principal	16	\$ 1.735.615,96	\$ 1.470.501,50	\$ 27.769.855,36	\$ 23.528.024,00
Inspector	46	\$ 1.498.906,63	\$ 1.271.665,59	\$ 68.949.704,98	\$ 58.496.617,14
Mayor	101	\$ 1.262.197,17	\$ 1.072.829,68	\$ 127.481.914,17	\$ 108.355.797,68
Oficial Primero	161	\$ 888.559,10	\$ 758.973,67	\$ 143.058.015,10	\$ 122.194.760,87
Oficial	129	\$ 834.565,29	\$ 713.618,75	\$ 107.658.922,41	\$ 92.056.818,75
Oficial 3ro GAOS	1	\$ 1.498.906,63	\$ 1.271.665,59	\$ 1.498.906,63	\$ 1.271.665,59
Aux Nivel F	1	\$ 941.387,85	\$ 762.524,10	\$ 941.387,85	\$ 762.524,10
Aux Nivel H	1	\$ 761.427,55	\$ 618.651,67	\$ 761.427,55	\$ 618.651,67
Aux Nivel J	5	\$ 586.147,12	\$ 474.779,11	\$ 2.930.735,60	\$ 2.373.895,55
Total Alcaidías	491	\$ 16.760.083,86	\$ 14.124.953,05	\$ 544.282.706,37	\$ 463.151.018,85

T O T A L S I S T E M A	Item	Cantidad	Diario	
			Costo Total	Costo por Detenido
	Personal (Sueldo Bruto)	857	\$ 2.435.890,68	\$ 6.261,93
S I S T E M A	Caja chica	15	\$ 10.000,00	\$ 25,71
	Alimentación	414	\$ 385.020,00	\$ 989,77
	Medico	0	\$ -	\$ -
	Servicios	0	\$ -	\$ -
	Limpieza	15	\$ 71.428,57	\$ 183,62
	Obras/ Mantenimiento	1	\$ 55.428,36	\$ 142,49
	Combustible	20	\$ 9.730,14	\$ 25,01
	Gs Flota	20	\$ 23.957,10	\$ 61,59
	Equipamiento	0	\$ -	\$ -
	Total moneda corriente		\$ 2.991.454,84	\$ 7.690,12
	Total Dólar Oficial	\$ 83,50	\$ 35.825,81	\$ 92,10
	Total Dólar Solidario	\$ 136,13	\$ 21.974,99	\$ 56,49
	Total Dólar Blue	\$ 190,00	\$ 15.744,50	\$ 40,47
T O T A L S I S T E M A	Item	Cantidad	Mensual	
			Costo Estructura	Costo por Detenido
	Personal (Sueldo Bruto)	857	\$ 1.374.507,22	\$ 73.076.720,49
	Caja chica	15	\$ 20.000,00	\$ 300.000,00
	Alimentación	414	\$ 55.800,00	\$ 11.550.600,00
	Medico	0	\$ -	\$ -
	Servicios	0	\$ -	\$ -
	Limpieza	15	\$ 142.857,14	\$ 2.142.857,15
	Obras/ Mantenimiento	1	\$ 1.662.850,72	\$ 1.662.850,72
	Combustible	20	\$ 14.595,20	\$ 291.904,07
	Gs Flota	20	\$ 35.935,64	\$ 718.712,88
	Equipamiento	0	\$ -	\$ -
S I S T E M A	Total moneda corriente		\$ 3.306.545,93	\$ 89.743.645,31
	Total Dólar Oficial	\$ 83,50	\$ 39.599,35	\$ 1.074.774,20
	Total Dólar Solidario	\$ 136,13	\$ 24.289,62	\$ 659.249,58
	Total Dólar Blue	\$ 190,00	\$ 17.402,87	\$ 472.334,98
T O T A L S I S T E M A	Item	Cantidad	Anual	
			Costo Total	Costo por Detenido
	Personal (Sueldo Bruto)	857	\$ 949.997.366,37	\$ 2.442.152,61
	Caja chica	15	\$ 3.600.000,00	\$ 9.254,50
	Alimentación	414	\$ 138.607.200,00	\$ 356.316,71
	Medico	0	\$ -	\$ -
	Servicios	0	\$ -	\$ -
	Limpieza	15	\$ 25.714.285,74	\$ 66.103,56
	Obras/ Mantenimiento	1	\$ 19.954.208,64	\$ 51.296,17
	Combustible	20	\$ 3.502.848,79	\$ 9.004,75
	Gs Flota	20	\$ 8.624.554,61	\$ 22.171,09
	Equipamiento	0	\$ -	\$ -
S I S T E M A	Total moneda corriente		\$ 1.150.000.464,15	\$ 2.956.299,39
	Total Dólar Oficial	\$ 83,50	\$ 13.772.460,65	\$ 35.404,78
	Total Dólar Solidario	\$ 136,13	\$ 8.447.810,65	\$ 21.716,74
	Total Dólar Blue	\$ 190,00	\$ 6.052.634,02	\$ 15.559,47
Detenidos Toalidad		389		
Ratio		2,203085	EFECTIVO POR CADA DETENIDO	

100

¹⁰⁰ Ídem. Valores relevados a octubre de 2020, en el caso de todo lo relativo a flota se toman los valores 2019 por disminución de consumos debido a pandemia Covid19. Gastos de mantenimiento es extra al presupuesto por mayor demanda del sistema. Cálculo del Costo de detenidos: Se divide la cantidad de población carcelaria por el gasto total en recursos humanos, operacionales (alimentación, alojamiento,

Este análisis fue realizado a efectos de contar con un panorama general de la problemática en cuestión, y así poder generar propuestas de reducción de costos. Por ejemplo, una de las alternativas que se pensó en aquel entonces fue crear una alcaidía central que tenga cupos suficientes para alojar a la totalidad de los detenidos y de esa forma reducir ciertos costos operativos. Lamentablemente para los siguientes años este análisis no se siguió realizando, pero permite tener dimensión de los recursos que la Ciudad debió y debe afrontar para brindar de forma básica el servicio de alojamiento y custodia de detenidos. Mas aun teniendo en cuenta que para los siguientes años la cantidad de detenidos aumentó al igual que los efectivos policiales asignados a su cuidado.

La idea de aminorar costos creando una alcaidía central que concentre todo el sistema, expone la incidencia de ciertos gastos operativos del sistema de detenidos que debieron afrontarse de un momento para el otro, luego de la abrupta determinación que tomó el S.P.F. Esto acontece ya que la Ciudad contaba, y cuenta, con un sistema de alojamiento transitorio y por ende disperso geográficamente por toda la ciudad; lo que genera más costos cuando se tienen detenidos de manera permanente y con un aumento exponencial de los mismos. De esta manera la provisión de alimentos se ve encarecida por el gasto operativo que significa repartir las viandas a las distintas dependencias; también aumenta el servicio operativo de traslados de detenidos que deben realizarse estudios y/o consultas médicas, comparendos y/o testificaciones judiciales entre otros trámites; por último, la cantidad de efectivos policiales destinados a la tarea de celadores también se ve aumentada al tener detenidos dispersos en varias dependencias, situación que sería distinta si se contara con un solo edificio que centralice el alojamiento con pabellones panópticos preparados para el caso. Esto último tiene directa relación con la ratio de efectivos por cada detenido.

Cuando hablamos ratio nos referimos a la cantidad de efectivos policiales que hay en relación a los detenidos, y surge de dividir la dotación policial afectada por la cantidad

seguridad, entre otros) e inversiones en cárceles. El cuadro “total sistema” contempla también el costo operativo en comisarias como los detenidos en éstas.

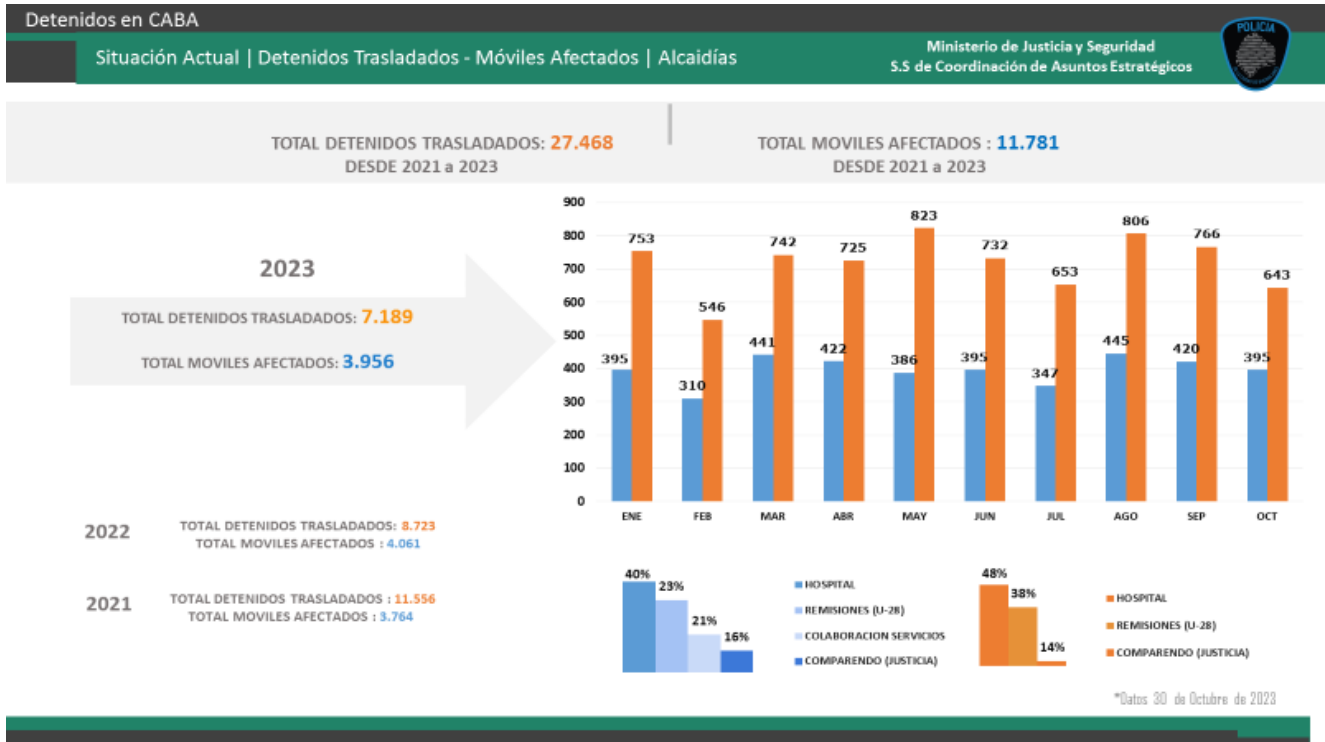
de detenidos. Sin embargo, el resultado que surge de ello no es la única variable a tener en cuenta, ya que el detenido se encuentra albergado durante 24hs los 7 días de la semana en contraposición al personal policial que cumple turnos de 12hs por 36hs de franco de servicio. En consecuencia, se necesitan 4 efectivos para tener una guardia de 24hs durante los siete días de la semana custodiando a un detenido; en otras palabras, una ratio aproximada de 4.0. Este número es aproximado puesto que se le debe sumar el personal que cubra las licencias y feriados, el cual es cercano al 10%.

El siguiente cuadro de elaboración propia, trata de explicar el funcionamiento del sistema de turnos de trabajo de 12hs x 36hs y como se aplica a lo largo de una semana para tener una guardia semanal de 24hs. Las letras A, B, C, D, E y F son los grupos de trabajo, siendo E y F los destinados a cubrir feriados y licencias.

	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo	Lunes
00 - 12 hs	A	C	A	C	A	C	E	A
12 - 24 hs	B	D	B	D	B	D	F	B

En este orden de ideas, contar con una alcaidía central haría más eficiente la gestión de recursos y de personal abocado a las tareas de custodia, dado el diseño de estos edificios que cuentan, entre otras cosas, con pabellones panópticos. Asimismo, el gasto derivado del traslado de detenidos, que deban realizar estudios y/o consultas médicas, comparendos y/o testificaciones judiciales, se vería significativamente reducido al contar la alcaidía central con consultorios, personal médico y oficinas judiciales. Esta última problemática no es algo menor si se tiene en cuenta los recursos que se deben afectar, como por ejemplo: el consumo en combustible, personal policial adscripto al traslado, y los móviles asignados a estas tareas que son retirados del patrullaje callejero.

Por último, el siguiente gráfico muestra tesitura descripta anteriormente para los años 2021-2023, en los que hubo un total de 27.468 detenidos trasladados, siendo el año 2021 el de mayor incidencia.



CAPÍTULO VIII: CONCLUSIONES.

La presente investigación se propuso demostrar que el incumplimiento por parte del Estado Nacional (a través del Servicio Penitenciario Federal) de su obligación de recibir y custodiar a las personas privadas de libertad provenientes de juzgados nacionales y locales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no constituye un mero problema operativo o coyuntural, sino una alteración estructural del diseño constitucional del federalismo argentino. El recorrido efectuado a lo largo de los capítulos precedentes permite afirmar que la hipótesis formulada en el Capítulo II queda confirmada: la omisión federal en el cumplimiento de sus funciones propias genera una afectación directa e indirecta de la autonomía institucional y presupuestaria de la Ciudad, vulnerando principios estructurales del orden constitucional.

El análisis histórico desarrollado en los Capítulos III y IV evidenció que el reconocimiento de la autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no fue una concesión administrativa sino una decisión constitucional expresa de la reforma de 1994, cristalizada en el artículo 129 de la Constitución Nacional. La Ciudad dejó de ser una mera municipalidad federalizada para convertirse en un sujeto institucional dotado de competencias propias, con potestades políticas, administrativas y financieras. Esta transformación no puede interpretarse de modo restringido, pues implicaría vaciar de contenido el mandato constitucional. La autonomía no es retórica; es operativa.

El Capítulo V profundizó esta idea al examinar la dimensión presupuestaria de la autonomía. En un Estado federal, la distribución de competencias carecería de eficacia si no estuviera acompañada de los recursos necesarios para su ejercicio. El principio de correspondencia entre funciones y financiamiento encuentra sustento directo en el artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional y en la doctrina consolidada de la Corte Suprema respecto del carácter concertado del régimen de coparticipación. En ese marco, la transferencia de servicios o competencias exige necesariamente la reasignación de recursos suficientes, y su alteración unilateral vulnera el equilibrio intra-federal.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires refuerza este principio en su artículo 53, al disponer que el presupuesto debe contener todos los gastos necesarios para el desenvolvimiento de los órganos de gobierno y que los poderes públicos sólo pueden contraer obligaciones y realizar erogaciones conforme a la ley de presupuesto. Esta norma consagra un principio de legalidad y previsión financiera que impide que la Ciudad asuma gastos estructurales ajenos a sus competencias sin la correspondiente previsión normativa y presupuestaria. Cuando el Estado Nacional omite cumplir una función que le es propia y, como consecuencia de ello, la Ciudad debe destinar recursos no previstos para afrontar gastos de alojamiento, alimentación, custodia y atención sanitaria de personas privadas de libertad que deberían encontrarse bajo órbita federal, se produce una distorsión del sistema presupuestario local que impacta directamente en su autonomía.

Los artículos 12 y 13 de la Ley 24.588 (dictada para garantizar los intereses del Estado Nacional en la Ciudad) no pueden interpretarse como cláusulas de subordinación financiera. Por el contrario, reconocen que la Ciudad dispone de sus propios recursos financieros y que su administración presupuestaria se rige por su legislación específica. De ello se desprende que la Ciudad no puede ser compelida, directa o indirectamente, a sostener de manera permanente un servicio que no integra su competencia primaria, sin afectar el núcleo de su autarquía financiera.

La Ley 20.416, en su artículo 1º, es categórica al definir al Servicio Penitenciario Federal como la fuerza de seguridad de la Nación destinada a la custodia y guarda de procesados y a la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad. Esta disposición no admite interpretaciones ambiguas. La custodia de personas privadas de libertad en causas de competencia nacional constituye una función propia del Estado Federal. La vigencia del Convenio N.º 13/2004 de Cooperación entre la Nación y la Ciudad refuerza esta obligación, al establecer el compromiso federal de recibir y alojar a las personas cuyo juzgamiento esté a cargo de jueces con competencia penal de la Ciudad de Buenos Aires; hasta tanto la jurisdicción local contara con infraestructura penitenciaria suficiente.

El Capítulo VI demostró que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha consolidado un modelo de federalismo de concertación, en el cual las relaciones interjurisdiccionales se rigen por principios de lealtad y buena fe federal. El derecho intra-federal, tal como ha sido conceptualizado en precedentes como *Entre Ríos c/ Estado Nacional* y *GCBA c/ Estado Nacional*, posee naturaleza convencional y no puede ser modificado unilateralmente. Las transferencias de competencias y la determinación de recursos constituyen actos bilaterales cuya estabilidad es condición de validez constitucional. La omisión en el cumplimiento de obligaciones asumidas en ese marco no sólo genera responsabilidad política o administrativa, sino que altera el equilibrio estructural del sistema federal.

El análisis de los hábeas corpus efectuado en el Capítulo VII permitió verificar empíricamente las consecuencias de este incumplimiento. La permanencia prolongada de personas privadas de libertad en comisarías y alcaidías de la Ciudad produjo situaciones de hacinamiento, deterioro edilicio, deficiencias sanitarias y afectación de derechos fundamentales. Pero, además, generó una carga presupuestaria adicional para el Gobierno de la Ciudad, que debió destinar partidas a alimentación, atención médica, infraestructura y personal, en un contexto ya tensionado por la emergencia sanitaria derivada del COVID-19. Las excusas operativas invocadas por el Servicio Penitenciario Federal no resultaron suficientes para justificar la inobservancia de su obligación legal.

En términos constitucionales, la situación descripta configura una transferencia de hecho de funciones sin la correspondiente transferencia de recursos. Se trata de una alteración unilateral del esquema competencial previamente concertado, que vulnera el principio de proporcionalidad financiera inherente al federalismo argentino. La Ciudad se ve obligada a asumir gastos estructurales no previstos en su presupuesto, lo que afecta su capacidad de planificación, su equilibrio financiero y su autonomía decisoria.

La confirmación de la hipótesis planteada en el Capítulo II surge con claridad: el incumplimiento del Servicio Penitenciario Federal no es una mera contingencia

administrativa, sino una conducta que incide directamente sobre la autonomía institucional y presupuestaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La afectación no es sólo cuantitativa (en términos de recursos erogados), sino cualitativa, en cuanto compromete el diseño constitucional que exige correspondencia entre competencias y financiamiento.

En definitiva, el problema analizado no puede resolverse únicamente mediante medidas paliativas o soluciones judiciales fragmentarias. Requiere el restablecimiento del orden competencial previsto por la Constitución Nacional, la Ley 24.588, la Ley 20.416 y los convenios interjurisdiccionales vigentes. La vigencia efectiva del federalismo argentino depende de que cada nivel de gobierno asuma las funciones que le son propias y provea los recursos necesarios para su ejercicio, sin trasladar cargas estructurales a otra jurisdicción de manera unilateral.

La autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reconocida constitucionalmente, no puede ser erosionada por omisiones funcionales del Estado Nacional. La estabilidad de los acuerdos intergubernamentales, el respeto por el principio de legalidad presupuestaria y la correspondencia entre funciones y recursos constituyen exigencias estructurales del orden federal argentino. Su inobservancia no sólo afecta a una jurisdicción particular, sino que compromete la coherencia misma del sistema constitucional.

La problemática analizada en esta investigación evidencia que el conflicto no radica en la inexistencia de normas que regulen la distribución de competencias y responsabilidades, sino en su inobservancia o aplicación incompleta. En consecuencia, la solución no requiere la creación de un nuevo esquema jurídico, sino el cumplimiento efectivo del marco constitucional y legal vigente.

En primer lugar, resulta indispensable reafirmar el principio de correspondencia entre funciones y recursos como estándar operativo obligatorio en las relaciones interjurisdiccionales. Toda transferencia de servicios —expresa o de hecho— debe estar

acompañada de la asignación presupuestaria suficiente, conforme al artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional y a los principios de federalismo de concertación desarrollados por la Corte Suprema. La alteración unilateral de ese equilibrio no sólo vulnera la autonomía local, sino que compromete la estabilidad del sistema federal en su conjunto.

En segundo término, corresponde restablecer la plena vigencia funcional del Convenio N.º 13/2004 y de las obligaciones derivadas de la Ley 20.416. El Servicio Penitenciario Federal, como fuerza de seguridad de la Nación destinada a la custodia y guarda de procesados y condenados, no puede suspender o restringir de hecho la recepción de personas privadas de libertad sin un mecanismo institucional de concertación que contemple la participación de la Ciudad y garantice la previsión de recursos adecuados. La emergencia penitenciaria o sanitaria no puede convertirse en fundamento permanente de una redistribución unilateral de cargas.

En tercer lugar, resulta necesario fortalecer los mecanismos de coordinación interjurisdiccional en materia penitenciaria y de seguridad, a fin de evitar que las tensiones operativas se traduzcan en conflictos estructurales. Ello exige institucionalizar espacios de concertación con reglas claras de funcionamiento, metas verificables y mecanismos de control recíproco, en consonancia con los principios de lealtad y buena fe federal.

El restablecimiento del equilibrio constitucional no sólo permitirá garantizar condiciones dignas de detención para las personas privadas de libertad, sino también preservar la coherencia del sistema federal argentino. El respeto por la distribución de competencias y por la estabilidad de los acuerdos interjurisdiccionales constituye una condición necesaria para la vigencia efectiva de la autonomía reconocida por la Constitución Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA.

- Ábalos, María Gabriela (2021); Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires: puntos clave para el ejercicio de facultades concurrentes en el federalismo argentino; Publicado en: RDA 2021-136 , 223; Cita Online: AR/DOC/1750/2021.
- Ábalos, María Gabriela (2019); Autonomías provinciales: competencias y recursos; publicado en Sup. Esp. Const. 2019 (noviembre), 289; Cita: TR LALEY AR/DOC/3780/2019.
- Ábalos, María Gabriela (2012); Ciudad Autónoma de Buenos Aires: aspectos institucionales y jurisdiccionales actuales, en Palacio de Caeiro, directora, Competencia Federal, Ed. La Ley, Buenos Aires.
- Ábalos, María Gabriela (2009); Federalismo fiscal y la potestad tributaria municipal; publicado en LLGran Cuyo2009 (diciembre), 1022.
- Alberdi, Juan Bautista; Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina.
- Álvarez Fernández, Constanza (2019); Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Poder judicial y competencia originaria de la Corte Suprema. Análisis doctrinario y jurisprudencial.; publicado online en pagina web del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, Centro de Información Jurídica; <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/14849>.
- Bas, Arturo M., El derecho federal argentino, Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1927.
- Bianchi, Alberto, El bicentenario del derecho constitucional argentino, ED del 9/4/2010.
- Bidegain, Carlos M. (1996); Curso de Derecho Constitucional; Abeledo-Perrot.
- Blanco, Luis Guillermo (2022); Intercepción, demora, identificación y requisa de personas efectuadas por la Policía “sin orden judicial” previa (por ser innecesaria); Revista de Pensamiento Penal, Junio de 2022, No. 428. ISSN 1853-4554.
- Corti, Horacio Guillermo (2011); Derecho Constitucional Presupuestario, 2da. Edición; C.A.B.A., Abeledo Perrot.
- De la Rúa, Jorge (1994); El nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, Publicado en La Ley del 17 noviembre 1994.
- Hernández, Antonio María (2023); Federalismo y Constitucionalismo Provincial, 2da.

Edición; C.A.B.A, Abeledo Perrot.

- López Varela, Manuel; El Régimen Impositivo Argentino. Su organización actual y su reforma; año 1925, Buenos Aires, Méndez e Hijo.

- Porto, Alberto (2017); Autonomía Fiscal Provincial. Cuaderno de Federalismo, Tomo XXXI. ISSN 1667-622X. <https://www.acaderc.org.ar/2019/10/01/cuaderno-de-federalismo-xxxi/>

- Rebequi, Julio M. (2022); Competencia Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1ra Edición; C.A.B.A, Hammurabi.

- Ruiz Moreno, Isidoro J., Mayo de 1810. Actas del Cabildo de Buenos Aires, Claridad, Buenos Aires, 2009, Estudio preliminar del Dr. Isidoro J. Ruiz Moreno.

- Schinelli, Guillermo Carlos (2007); Reseña histórico-constitucional de la Ciudad de Buenos Aires; El Derecho – Constitucional Tomo 2007, pág. 278; Cita Digital: ED-DCCLXIX-448.

- Seijas, Gabriela (2012); Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires, publicado en La Ley Sup. Act. 15/03/2012,1; Cita: TR LALEY AR/DOC/996/2012.

- Vilches, Gabriel (2014); El traspaso de competencias de la justicia ordinaria de la Capital Federal a la Ciudad Autónoma. Aspectos legales y económicos; publicado en LLCABA2014 (junio), 244 - Sup. Act. 21/08/2014, 1.

- Zbar, Agustín (2006), La Corte Suprema frente a la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires; publicado en La Ley 2006-F, 1016, Cita Online: AR/DOC/3458/2006.