



UAI

**Universidad Abierta
Interamericana**

MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO ADMINISTRATIVO

2018-2019

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

Título del trabajo: “Análisis de la suscripción del Convenio de Transferencia. Aciertos y desaciertos. (2016-2019)”

Tesista: Caiafa, Claudia Rocio

Tutor: Dr. Barraza, Javier Indalecio

Fecha entrega del trabajo: -----

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo I.....	6
1. - Justificación del Tema	6
2.- Objetivo de la investigación.....	7
3.- Problema Jurídico Relevante.....	7
4.- Metodología.....	7
5.- Marco Teórico General.....	8
Capítulo II	10
1.- Marco Teórico Especial.....	10
a. Marco normativo constitucional.....	10
b. Status jurídico-institucional previo a la reforma de 1994	11
c. Autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	19
d. Las Comunas	25
e. Ley 24.588 (sancionada el 08/11/1995).....	25
f. Estatuto Organizativo.....	26
1. ¿Cómo implementar políticas de seguridad efectivas con coexistencia de una Policía Federal y la Metropolitana?.....	31
Capítulo III.....	34
1.- El Convenio de Transferencia	34
2.- Desarrollo del Tema -Personal Traspasado-	45
a. Análisis de las Actas Acuerdo que Implementan la Transferencia del Personal	47
b. Causas Administrativas vs. Casusas judiciales.....	49
c. OJETIVOS DE LA TRANSFERECIA.....	52
Capítulo IV.....	53
1. ARGUMENTOS DE LOS AGETES TRASPASADOS.....	53
2. ARGUMENTOS DEL ESTADO NACIONAL Y GCBA.....	55
Capítulo V.....	61

1. La tutela administrativa efectiva.....	61
a. La Tutela en el Derecho Comparado	63
b. En el orden nacional.....	67
c. Análisis de la Resolución N° 280/MJYSGC/19.....	67
Capítulo VI.....	69
1.- Creación de la Policía de la Ciudad	69
Conclusión del Análisis.....	77
Bibliografía	80
normativa	83
Causas Judiciales	84

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo muestra los resultados de una investigación realizada sobre la suscripción, en fecha 05 de enero de 2016, del “CONVENIO DE TRANSFERENCIA PROGRESIVA DE FACULTADES Y FUNCIONES DE SEGURIDAD EN TODAS LAS MATERIAS NO FEDERALES EJERCIDAS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES”, por parte del entonces señor Presidente de la Nación Argentina, Ing. Mauricio Macri y el señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Licenciado Horacio Rodríguez Larreta.

La presente investigación surge del interés por tratar un tema que es relativamente nuevo, ya que el Convenio de Traspaso objeto de análisis se suscribió en el año 2016.

Sencillamente, se traduce en que el entonces presidente Macri y el Jefe de Gobierno Rodríguez Larreta firmaron el traspaso de parte de la Policía Federal Argentina a la Ciudad.

La suscripción del Convenio bajo análisis generó grandes descontentos por parte de algunos agentes de la Policía Federal Argentina, traspasados, siendo ello la principal motivación de investigación.

A lo largo de este trabajo se analizará el marco legal que motivó la suscripción del Convenio, tratando de resolver los interrogantes, de si el mismo es válido, cual es el principal descontento de los agentes y que porcentaje de agentes está en desacuerdo con tal medida.

El análisis se limita entre la fecha de suscripción, esto es enero de 2016 hasta el día 10 de diciembre de 2019, ya que en tal fecha se produjo, a nivel nacional, el nuevo cambio de gobierno, siendo en nuestros días el Dr. Alberto Fernández, el presidente de la República Argentina.

El convenio firmado contempla que el Gobierno porteño asume las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas dentro de su ámbito de jurisdicción.

En tanto, el Gobierno Nacional mantiene las estructuras, el personal, los bienes y los servicios necesarios para asegurar la función de seguridad en materia federal en el distrito porteño.

Inicialmente, se creó la Policía Metropolitana dependiente del Gobierno de la Ciudad y con posterioridad se suscribió el Convenio, que ordenó el traspaso de parte de agentes de la Policía Federal que se fusionó con ella y finalmente nació la Policía de la Ciudad.

Como lo mencionamos anteriormente, la disconformidad presentada por algunos agentes traspasados, es el eje central de investigación.

La seguridad pública es considerada uno de los insumos fundamentales de la vida en sociedad, exigiendo el máximo esfuerzo en la gestión y las acciones de gobierno para resguardar la vida y el ejercicio posible e igualitario de los derechos de los ciudadanos.

Con el objetivo de orientar al lector sobre la forma en que será diseñada la investigación, se presentara una parte metodológica, donde se efectuara una reseña histórica de la Ciudad de Buenos Aires, se describirá con precisión el contenido del Convenio de Transferencia, los objetivos planteados, la delimitación y el planteamiento preciso del problema a estudiar, las preguntas de investigación y la hipótesis desprendida de esta.

Finalmente, se presentan las reflexiones y conclusiones derivadas del estudio efectuado.

En virtud de ello, la presente investigación con el título “Análisis y validez del Convenio de Transferencia Progresiva de Facultades y Funciones de Seguridad en todas las Materias No Federales Ejercidas en la Ciudad Autónoma De Buenos Aires” tiene como propósito aportar información relevante para un mayor entendimiento respecto de la suscripción del Convenio en cuestión.

CAPÍTULO I

1. - JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Uno de los principales fundamentos del traspaso, fue la descentralización, implicando ello el manejo de la fuerza por quien más conoce el territorio, en este caso es el Jefe de Gobierno.

Al momento de firmarse el “Convenio de Transferencia” la Policía Federal Argentina contaba con casi 40.000 efectivos de los cuales fueron traspasados 20.000, debiéndose sumar a ello, los casi 6.800 efectivos de la Policía Metropolitana.

A raíz de lo expuesto se generó un descontento por parte de algunos efectivos de la Policía Federal Argentina traspasados, lo cual da origen a la presente investigación.

El personal traspasado, manifiesta su descontento mediante el inicio constate de reclamos, recursos, amparos judiciales y juicios ordinarios.

En la esfera administrativa, los reclamos se manifiestan a través de las presentaciones que hacen los efectivos traspasados mediante las cuales solicitan su cambio de destino a alguna delegación del interior del país o directamente impugnan el convenio de transferencia.

Bajo otro lineamiento de reclamos, se niegan a recibir el uniforme de la Policía de la Ciudad o a realizar el trámite de la credencial identificatoria, trayendo ello aparejado una sanción disciplinaria ya que no se está cumpliendo una orden emanada de un superior.

El malestar en una parte de los agentes traspasados acarrea desequilibrios que distancia a los policías entre sí y con respecto a las autoridades.

Se puede decretar que las políticas actuales de seguridad pública se han mostrado insuficientes e ineficaces ya que no han ofrecido resultados a fin de crear un ambiente de tranquilidad para los agentes traspasados que están disconformes.

A lo largo de los siguientes acápites, buscaremos ir respondiendo, los siguientes interrogantes:

- ❖ Es válido el convenio de transferencia
- ❖ Se suscribió dentro del marco constitucional
- ❖ Se afectaron derechos

En consecuencia, la presente investigación tiene como eje general analizar y describir la suscripción del Convenio de Transferencia.

2.- OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Examinar la suscripción del Convenio de Transferencia, analizando los principales problemas que experimentan los agentes disconformes con el traspaso, con el fin de establecer acciones que tiendan a encontrar una solución que deje medianamente conforme a ambas partes.

3.- PROBLEMA JURÍDICO RELEVANTE

Este trabajo parte de la premisa que el convenio de transferencia se sustenta en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la Ley Cafiero.

Lo que se pretende con esta investigación es constatar la validez del Convenio suscripto.

Podría entenderse como una conducta prohibida por el no reconocimiento de algunos derechos que tenían contemplados por la Ley de la Policía Federal Argentina.

Podría encuadrarse como una conducta obligatoria a raíz de que surge expresamente de la Ley Cafiero la obligatoriedad de llevar adelante el traspaso de la policía.

Podría ser una conducta permitida la creación de una nueva fuerza dentro de la órbita de la Ciudad de Buenos Aires.

La deficiente intervención institucional para dar respuesta a esta problemática, tanto desde el punto de vista administrativo como el judicial, nos llevo a optar por analizar la suscripción del Convenio de Transferencia.

4.- METODOLOGÍA

La presente investigación es de corte exploratoria, con un diseño metodológico cualitativo de carácter descriptivo-analítico, centrado en el análisis de fuentes secundarias (normativa, documentos oficiales, actas acuerdos y protocolos) y análisis de causas administrativas y judiciales.

El universo de estudio está compuesto por los agentes de la Policía Metropolitana y la Policía Federal Argentina que a raíz de la Ley N° 5.688 integran la Policía de la Ciudad.

Por su parte, el recorte temporal (enero 2016 - diciembre 2019) se construye a partir de la suscripción del Convenio de Transferencia, hecho que resultó “traumático” para algunos agentes traspasados. De este modo, encontramos puntos conflictivos (y divergentes entre sí) en torno a los cuales indagar: a) es válido el convenio de transferencia b) viola derechos adquiridos de los policías traspasados c) se efectuó conforme a derecho d) la creación de la policía de la ciudad conforme la Ley N° 5.688 (según texto consolidado Ley 6.017).

Al análisis documental se adicionan una serie de contactos informales, los cuales nos permiten conocer el “malestar” general por parte de algunos agentes traspasados, como es el pertenecer a una nueva fuerza policial.

El análisis de fuentes secundarias se ha focalizado principalmente en leyes y resoluciones con implicancia para la institución policial (Convenio de Transferencia, Ley N° 24.588, Ley N° 5.688, Resolución N° 280/MJYSGC/18)

Por lo que, el presente trabajo es de tipo descriptivo, debido a que se realizará un estudio del caso, con dos tipos de metodologías:

- **Metodología cuantitativa**, debido a la utilización de documentación propia del Ministerio de Justicia y Seguridad, tales como decretos, resoluciones y expedientes correspondientes a los años enero 2016 a diciembre 2019, a fin de establecer la cantidad de agentes disconformes al inicio de la suscripción del Convenio y como quedo la situación y cantidad de agentes disconformes a diciembre de 2019.
- **Metodología cualitativa**, en la medida que se analizaran las presentaciones efectuadas por los agentes, categorizando cada una de las mismas en la disconformidad que manifiestan, esto es: cambio de destino, impugnación al convenio, carga horaria, cantidad de horas trabajadas, disconformidad de uso del uniforme y oposición a realizar el trámite de credencial identificatoria.

Se recabara información de diferentes libros, consultando revistas y periódicos así como también páginas de internet.

Con los puntos detallados en cuestión, se busca lograr tener respuestas acerca del Convenio de Transferencia suscrito.

Para concluir, las reflexiones finales concentran los principales aportes de cada uno de los acápite junto con la apertura a nuevos interrogantes y desafíos pendientes.

5.- MARCO TEÓRICO GENERAL

La vieja polémica entre el iusnaturalismo y el positivismo jurídico gira alrededor de la relación entre derecho y moral.

Una descripción simplista de estas corrientes, y de esta polémica, diría que el iusnaturalismo sostiene que existe una relación directa entre el derecho y la moral. Mientras tanto, el positivismo niega esa conexión entre derecho y moral.

La concepción iusnaturalista, se caracteriza por sostener conjuntamente estas dos tesis;

-Una tesis de filosofía ética, que defiende la existencia de principios morales y de justicia, universalmente válidos y asequibles a la razón humana.

-Una tesis de definición del derecho, según el cual, no puede calificarse un sistema normativo de jurídico si este contradice aquellos principios morales o de justicia universalmente válidos.

Todos los iusnaturalistas discrepan en el origen de estos principios morales y de justicia que conforman el derecho natural.

El iusnaturalismo racionalista (Kant) surgen en Europa en los S. XVII y XVIII. Según esta concepción, el derecho natural, no deriva de los mandatos de Dios, sino de la estructura de la razón humana.

Esta corriente iusnaturalista, intentaron formular detallados sistemas de derecho natural, cuyas normas básicas, constituían axiomas autoevidentes para la razón humana.

Los presupuestos del racionalismo, influyeron en la configuración de la dogmática jurídica, modalidad de la ciencia del derecho que prevalece en los países de tradición continental europea.

Kelsen, Ross y Hart sostienen que un orden jurídico puede estar integrado no solo por normas legisladas, si no por normas consuetudinarias y jurisprudenciales. Ahora bien, ninguno de ellos se pone de acuerdo en el orden de prioridad.

Pero Ross y Hart, han contribuido a esclarecer el tipo de indeterminaciones que un orden jurídico puede presentar.

Kelsen, en este aspecto, sostiene la tesis de que el derecho no presenta lagunas o contradicciones lógicas, pero si admite la existencia de indeterminaciones lingüísticas, lo que hace, que el derecho presente a los jueces no una única solución, sino varias alternativas. Kelsen, no sugiere que esta tesis sea relevante para su posición positivista.

A raíz de ello, nos centraremos en el iusnaturalismo para efectuar el análisis y desarrollo del tema que hemos seleccionado.

CAPÍTULO II

1.- MARCO TEÓRICO ESPECIAL

“Cuando los tiempos se ponen difíciles, no nos damos por vencidos. Nos levantamos.”

Barack Obama

A. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL

Comenzando con el desarrollo de este acápite, cabe destacar que el artículo 1 de la Constitución Nacional establece *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución...”*.

Sumado a ello, el artículo 129 de la Constitución Nacional establece que *“La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.*

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

La reforma constitucional de 1994 le reconoció a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) un régimen especial, que trajo cambios sustanciales en el sistema federal argentino. En efecto, hasta ese momento, la República Argentina era considerada una federación simétrica, donde todas las provincias se encontraban en un pie de igualdad; característica que se vio modificada con la incorporación de la CABA como un miembro más de la federación, pero con un estatus distinto al de las provincias que la integran¹.

Tradicionalmente, nuestro federalismo establecía tres niveles de gobierno: el federal, el provincial y el municipal. A partir de la reforma, la CABA se constituye como un nuevo sujeto de la relación federal y en un plano similar —pero no equivalente— a las provincias.

Sin embargo, a pesar de los veinticinco años transcurridos desde que la reforma constitucional dotó de autonomía a la CABA, en la actualidad persiste el debate doctrinario y político sobre su naturaleza. De ello derivan algunos obstáculos que impiden la consolidación definitiva de la plena autonomía de la CABA.

¹ Laplacette, Carlos J., "La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el Tribunal de la Federación", LL del 15/4/2019, p. 7.

B. STATUS JURÍDICO-INSTITUCIONAL PREVIO A LA REFORMA DE 1994

En primer lugar se podría considerar a los cabildos, como el antecedente directo de las municipalidades.

Luego de varias guerras civiles que no permitían la unificación, en 1853 se sanciona la Constitución que era una adaptación de la Constitución de EE.UU de 1776, presidencialista.

Sin embargo, nuestra historia estaba ligada a la Colonia Española, las provincias tenían una estructura administrativa europea y la idiosincrasia Norteamérica porque derivaba del Comon Law.

La Republica Argentina nace sin la presencia de Buenos Aires que se incorporo recién en 1860 con el Pacto de San José de Flores.

Bidart Campos dice que “...*el proceso constitucional argentino abarca un período que va desde 1853-1860*”.

La Constitución de 1853/60 acoge la forma federal de Estado², lo que importa es una relación entre el poder y el territorio, en cuanto el poder se descentraliza políticamente con base física, geográfica o territorial³.

Dicha Constitución, no aclaraba el status jurídico de los municipios, así es que el artículo 5º de la Constitución Nacional disponía “*Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones....*” por lo que las Constituciones Provinciales debían asegurar su régimen municipal.

Así es que “*Lo que únicamente la constitución ordena es asegurar la existencia de las instituciones comunales, la forma, atribuciones, organización y funcionamiento de las comunas lo ha dejado librado a la voluntad del pueblo representado en las convenciones constituyentes*”.⁴

El 21 de marzo de 1989, nuestro Máximo Tribunal, con el dictado del fallo “*Rivademar, Angela Digna Balbina Martínez Galvan de c. Municipalidad de Rosario s/ Recurso*

² Artículo 1 Constitución 1853: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana federal, según lo establece la presente Constitución.

³ Bidart Campos, Germán “Manual de la Constitución reformada”, T. I, Ed. Editar, Buenos Aires, 1996, p. 437.

⁴ Villegas Basavilbaso, Benjamin, Derecho Administrativo, t. II, p. 404.

Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción”, entendió que los Municipios eran AUTÓNOMOS.

La situación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, no era una situación de privilegio, antes de la reforma de la Ley Fundamental en 1994.

El artículo 86 inciso 3 de la Constitución Nacional de 1853, establecía “...*El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: Es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación...*”.

Sumado a ello, el artículo 67 inciso 27 disponía “*Corresponde al Congreso: ... Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional. ...*”.

De lo transcripto surge que, el gobierno y la legislación de la capital, estaba en manos de la Nación, no era posible hablar de autonomía en este marco constitucional.⁵

Tal como anticipamos, con la reforma constitucional de 1994 se dejó de lado la condición histórica de la CABA como mero asiento de las autoridades nacionales, donde el presidente de la Nación era su "jefe inmediato y local" con facultades para designar al intendente, y el Congreso Nacional era la Legislatura local, pero delegaba en el Concejo Deliberante la potestad legislativa sobre asuntos municipales⁶.

La Ley 24.309⁷, que declaró la necesidad de la reforma, incorporó el núcleo de coincidencias básicas del Acuerdo de Olivos. En su art. 2º, apart. f), preveía lo siguiente:

"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. d) Disposición transitoria. Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá sobre la capital de la República las facultades establecidas en el inc. 27 del art. 67".

Con respecto a estos puntos, Alfonsín⁸ explica los objetivos y medios perseguidos:

"La reforma institucional debía asumir como una de sus metas primordiales el fortalecimiento del federalismo, de modo tal de restituir a las provincias el ejercicio

⁵ BARRAZA, Javier I., Manual de Derecho Administrativo, 1ª ed. 1ª reimp., Buenos Aires: La Ley, 2010, p. 124.

⁶ Quiroga Lavié, Humberto - Benedetti, Miguel Ángel - Cenicacelaya, María de las Nieves, Derecho constitucional argentino, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, t. II, p. 931.

⁷ Publicada en el BO del 31/12/1993.

⁸ Alfonsín, Raúl R., Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional, Fuali-Tiempo de Ideas-Corregidor, Buenos Aires, 1996, p. 146.

efectivo de sus poderes autónomos originarios, sin desmedro de los mecanismos de concertación regional y nacional. En el marco de este objetivo de afianzamiento del federalismo se encuadraba la propuesta de trasladar la Capital Federal, y permitir la elección de sus propias autoridades a los ciudadanos de Buenos Aires. La descentralización, además de fortalecer el federalismo, debía otorgar mayores atribuciones a los municipios, permitiendo así que decisiones que afectan a la vida cotidiana fueran adoptadas en un ámbito donde se encuentran, cara a cara, sus responsables y sus destinatarios".

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires era un municipio, gobernado por un funcionario con el título de Intendente, elegido por el Presidente de la Nación con el acuerdo del Senado y un Consejo Deliberante elegido por voto popular.

La reforma constitucional de 1994 ha sido muy importante para los municipios, porque con el reconocimiento de su autonomía y con la exigencia a las provincias de asegurar tal atributo se han esclarecido los intensos debates doctrinarios y los dispares criterios jurisprudenciales que durante gran parte del siglo XX dominaron la escena local.

En lo que aquí interesa, diferente es el status conferido a la Ciudad de Buenos Aires con la reforma de 1994 a través de la articulación de su régimen de gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción (artículos 129, 44, 45, 54, 75 incisos 2° y 31°, 124 y 125 CN), que le otorgan un papel activo como sujeto con participación directa en la relación federal⁹.

El último intendente de la Ciudad de Buenos Aires, fue Jorge Domínguez.

Tal como lo señalamos precedentemente, en 1853 se sanciona la Constitución Nacional, hasta ese entonces, las provincias eran estados soberanos, tenían su propio gobierno y organización.

En 1860 las provincias delegaron ciertas atribuciones a la Nación, reservándose ciertas atribuciones para ellas.

Por lo que, en una provincia habrá: leyes provinciales y leyes nacionales.

Las atribuciones que oportunamente se le dieron a la Nación, no las tenían más las provincias y lo que las provincias se reservaron no puede entrometerse la Nación.

¿Qué pasa cuando hay facultades concurrentes?

El artículo 31 de la Constitución Nacional, lo resuelve, dándole primacía a las leyes nacionales sobre las provinciales.

Las provincias pierden la soberanía son autónomas.

⁹ Ávalos, María G., "La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿un nuevo sujeto del federalismo?", en "Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2001, págs. 3/21.

MAXIMO PODER ----- SOBERANIA

PODER INFERIOR ----AUTONOMIA

En lo que respecta a la Ciudad de Buenos Aires, se incorporo en 1860, considerándose posteriormente como un municipio y luego otorgándole autonomía, con la reforma constitucional de 1994, como se desarrollara en el siguiente acápite.

Antes de la reforma de 1994, la ciudad de Buenos Aires constituía un ente municipal autárquico (la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) de base constitucional federal con funciones administrativas.

Las autoridades de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires eran:

- a) un Intendente designado por el Poder Ejecutivo Nacional;
- b) un Consejo Deliberante que dictaba reglamentos de integración o delegados sobre la base de la política legislativa definida por el Congreso de la Nación como legislatura local
- c) jueces administrativos de faltas con funciones jurisdiccionales administrativas.

La función judicial con competencia sobre los asuntos locales, tanto de derecho público como de derecho privado, estaba a cargo de la justicia nacional ordinaria.

En suma, se trataba de un municipio federal no autónomo, ya que en lugar de encontrarse incluido en el ordenamiento provincial, existía como parte integrante del ordenamiento federal, gobernado por autoridades exclusivamente nacionales, sin perjuicio de órganos locales que actuaban como delegados de aquéllas (Barra).

Según distintos autores, dan un Status jurídico-institucional actual diferente:

- “Provincia” (Ekmekdjian)
- “Ciudad Autónoma” (Badeni, Francos, Laplacette)
- “Ciudad- Estado” (Jorge de la Rúa, Alfonsín, Gauna)
- “Ciudad Estado de nivel provincial” (Quiroga Lavié)
- “Municipio federado” (Frías y Barra)
- “Ciudad constitucional federada” (Rosatti)
- “Autarquía” (Spota)
- “Semiprovincia” (Eduardo Menem y Dromi);
- “Status jurídico excepcional” (Argüello)

- “Distrito autónomo, con situaciones intermedias entre municipio y provincia” (Creo Bay)

- “Entidad sui generis de descentralización territorial políticamente autónoma” (Bidart Campos)

- “Persona de derecho público de existencia necesaria” (Sabsay)

- “Autonomía plena para el Gobierno de la Ciudad” (Hernández)

- “Autonomía de la Ciudad” (Natale)

Sobre este aspecto, cabe aclarar que no existe un criterio unánime en el ámbito doctrinario y tampoco en el judicial; de hecho, puede hablarse de un reciente y significativo viraje jurisprudencial que tuvo lugar con la nueva composición de la Corte Suprema. Desde una perspectiva general, hay posiciones netamente diferenciadas:

- ➡ una tesis restrictiva, según la cual se dotó a la CABA de autarquía, pero no de autonomía. En esta línea de pensamiento se enrola Spota¹⁰ al señalar que la personería que ha adquirido la CABA en la estructura constitucional argentina se asemeja mucho más a una autarquía que a una autonomía.
- ➡ El Dr. Marienhoff¹¹, en un sentido similar, considera que se trata de un ente autárquico con amplias competencias funcionales.
- ➡ Por su parte, Pedro Frías¹², compartiendo la posición de Barrera Buteler, sostiene que se trata de un "municipio federado" y descarta considerarla una provincia, una ciudad-Estado o un municipio autónomo.
- ➡ Barra¹³ entiende que se trata de un municipio federal autónomo cuyo estatus especial deriva del hecho de estar regido de manera específica por la misma CN.
- ➡ Desde una visión más amplia, Bidart Campos¹⁴ se inclina por entender la CABA como una entidad sui generis, distinta de las provincias y de los municipios: un nuevo ente territorial dentro del sistema constitucional.

¹⁰ Spota, Alberto A., "Naturaleza político-institucional de la Ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994", LL 1995-A-967.

¹¹ Marienhoff, Miguel, "La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994", ED 164-1113.

¹² Frías, Pedro J., "Qué autonomía para Buenos Aires", LL 1995-C-1069.

¹³ Barra, Rodolfo, "El status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires", RAPU, nro. 285, junio 2002.

¹⁴ Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Ediar, Buenos Aires, 2000, t. I-A, ps. 675 y ss.

- ➡ Finalmente, a la misma conclusión arriba Vanossi¹⁵, quien sostiene que *"goza de atipicidad dentro del conjunto múltiple de las diversas 'autonomías' que la reforma constitucional de 1994 institucionalizó. Se trata de un ente sui generis"*.
- ➡ Por otro lado, Gauna¹⁶ considera que "se puede sostener sin temor que su naturaleza jurídica está más cercana a una provincia", y si bien no lo es, entiende que "el constituyente resolvió correctamente colocar lo atinente a su regulación en el Título Segundo: 'Gobiernos de Provincia'".
- ➡ En estas coordenadas, Gelli¹⁷ apunta que este nuevo sujeto de derecho público está situado entre las provincias y los municipios y lo considera "menos que una provincia, pero más que un municipio".
- ➡ Por su parte, Ferreyra¹⁸ enseña lo siguiente:

"...la Ciudad de Buenos Aires actúa —no como fundadora, pero sí como participante— en la composición del esquema federativo: la Ciudad de Buenos Aires forma parte del pacto federal argentino. La modificación impuesta a la integración del Senado de la Nación en la nueva Ley Fundamental (art. 54, CN), las atribuciones conferidas al Poder Legislativo para disponer la intervención federal (art. 75, inc. 31) y, en caso de receso, del Congreso al Ejecutivo (art. 99, inc. 20, CN), entre otros argumentos, da pie al razonamiento expuesto, al poner a la Ciudad de Buenos Aires en un estatus constitucional casi semejante al de las provincias argentinas. Pero no igual, lo cual no es una sutileza semántica, porque conlleva importantes consecuencias institucionales".

- ➡ Para Rosatti¹⁹, en cambio, se trata de una "ciudad constitucional federada" en tanto integra de manera directa el sistema federal argentino junto con el Estado nacional y las provincias. Siguiendo esta línea argumentativa, explica que es la única ciudad mencionada expresamente en el texto constitucional, lo que no es casual, sino que se trata de una jerarquización acompañada por la definición de un diseño organizativo construido entre los poderes constituyentes nacional y local sin intermediarios.

¹⁵ Vanossi, Jorge R., "La Ciudad de Buenos Aires. Condición jurídica-política peculiar de su régimen autonómico", JA 2001-IV, 5/12/2001.

¹⁶ Gauna, Juan Octavio, "Dos jurisdicciones distintas para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", LL del 10/8/2001.

¹⁷ Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación argentina. Comentada y concordada, La Ley, Buenos Aires, 2005, p. 875.

¹⁸ Ferreyra, Raúl G., "Sobre la Constitución Porteña. Estudio de la Ley Fundamental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Infojus/SAIJ, Buenos Aires, 2014, p. 24 (disponible en línea: www.saij.gob.ar).

¹⁹ Rosatti, Horacio, Tratado de derecho constitucional, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2011, t. II, ps. 624 y 625.

Este mismo concepto ha sido receptado recientemente por la CS en autos "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Córdoba"²⁰. Allí el voto mayoritario —jueces Maqueda, Lorenzetti y Rosatti— definió a la CABA como una *"ciudad constitucional federada"*, al decir que su estatus es el de... *"...ciudad, por sus características demográficas. Es ciudad constitucional, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincia. Y es ciudad constitucional federada, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de 'existencia necesaria' o 'inexorables', cuya identificación y regulación —o la previsión de su regulación— obra en la propia Ley Fundamental (el Estado Nacional, las provincias, los municipios de provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires), como los de 'existencia posible' o 'eventuales', aquellos cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones)"* [conf. consid. 12].

En definitiva, se recortó arbitrariamente la autonomía jurisdiccional pensada por el poder constituyente reformador. Al respecto, Hernández²¹ declara lo siguiente: *"Sabido es que el Congreso de la Nación sancionó las leyes 24.588 y 24.620, que violaron la letra y espíritu de la citada Norma Suprema, restringiendo la autonomía de la ciudad, al impedirse una policía y administración de justicia plenas [...] situación que afecta particularmente a nuestra forma de Estado y a las provincias argentinas, ya que siguen contribuyendo al Tesoro nacional que se hace cargo del servicio de policía y de la justicia nacional (civil, penal, comercial y laboral) de la ciudad más rica del país"*.

Esta disposición es inconstitucional, toda vez que no se vislumbra qué tipo de interés puede tener el Estado nacional en los asuntos que se ventilan ante la justicia nacional ordinaria.

➡ En esta línea, Zbar (26) sostiene: *"...la ley 24.588 avanza sobre cuestiones de administración y gobierno del Estado que nada tienen que ver con intereses federales que deben ser preservados, cuestiones que en ninguna provincia detenta el gobierno de la Nación, sino que son típicamente locales"*.

Respecto a la protección de los intereses federales, hay distintas cláusulas constitucionales:

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

²⁰ CS, Fallos 342:533, "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Córdoba, Provincia de s/ejecución fiscal", sentencia del 4/4/2019.

²¹ Hernández, Antonio M., Federalismo y constitucionalismo provincial, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 116.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.²²

*“Corresponde al Congreso: ...Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.*²³

*“Corresponde al Congreso: ...Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo (art. 99 inc. 20)”.*²⁴

*“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto...”.*²⁵

*“... Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones...”.*²⁶

- Disposición transitoria séptima

“El Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires mientras sea capital de la Nación las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129. (Corresponde al Artículo 75 inc. 30)”.

- Disposición transitoria decimoquinta

²² Artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional.

²³ Artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional.

²⁴ Artículo 75 inciso 31 de la Constitución Nacional

²⁵ Artículo 124 de la Constitución Nacional

²⁶ Artículo 129 de la Constitución Nacional

“Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente. El jefe de Gobierno será elegido durante el año mil novecientos noventa y cinco. La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del Artículo 129, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos setenta días a partir de la vigencia de esta Constitución. Hasta tanto se haya dictado el estatuto organizativo la designación y remoción de los jueces de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los arts. 114 y 115 de esta Constitución. (Corresponde al Artículo 129)”.

C. AUTONOMÍA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no es una provincia, por el contrario goza de un régimen de autonomía garantizado por la Constitución Nacional, existiendo divergencias, tanto en el ámbito político como jurídico, sobre los alcances y límites de esa autonomía,

¿A qué clase de “AUTONOMIA” alude el artículo 129²⁷ de la Constitución Nacional?

El precepto legal mencionado precedentemente, otorga autonomía a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El artículo 129, ubicado en el Título Segundo, sobre “Gobiernos de Provincias” es muy amplio en sus enunciados, ya que a la Ciudad de Buenos Aires le reconoce:

- Gobierno Autónomo (competencia para darse sus propias instituciones locales)
- Facultades Propias (legislación y jurisdicción)
- Jefe de Gobierno por elección popular (autocefalia: capacidad para elegir sus propias autoridades)
- Poder constituyente –Estatuto Organizativo-

Seguidamente, el artículo en cuestión dice que el Congreso debe “garantizar” los “intereses del Estado Nacional” (no dice del Gobierno Federal) mientras sea capital de la Nación (2º párrafo del artículo 129).

Respecto del interrogante planteado, algunos autores hablan de una autonomía “*sui generi*”, por la “doble personalidad” que reviste la Ciudad de Buenos Aires: a) como Ciudad Autónoma; y b) como capital Federal de la Republica Argentina²⁸.

²⁷ Artículo 129 CN “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones...”.

Por lo que, la “autonomía” o “gobierno autónomo” esta explícitamente concedida y reconocida en el nuevo texto constitucional, reconociéndole una potestad organizativa para dictar un estatuto por medio de representantes elegidos por el pueblo.

Posteriormente, el histórico peronista bonaerense, Antonio Cafiero, el cual era senador nacional, impulso el controvertido proyecto de la Ley N° 24.588, llamada “Ley de garantía de los intereses de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires” (conocida como Ley Cafiero), en referencia él.

Finalmente, el congreso sanciono la Ley Nacional, en fecha 08 de noviembre de 1995, es una ley reglamentaria del artículo 129 de la Constitución Nacional, que introdujo mezquindades con el propósito de reconocer una autonomía acotada.

Asimismo, es al Congreso de la Nación al que le correspondía precisar las limitaciones de la autonomía porteña, lo realizó mediante el dictado de la Ley Cafiero, entre las limitaciones establecidas se encuentran varios fueros judiciales (civil, penal, laboral, comercial), la policía de seguridad, varias áreas de transporte, facultades en materia de política laboral, la zona portuaria, etc...

La norma impidió la creación de una Policía propia, ya que la seguridad armada, conforme la Ley en cuestión seguía a cargo del Ministerio del Interior.

En otro orden de ideas, se debe destacar la sanción de la Constitución o “Estatuto Organizativo” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.), la cual tiene su fundamento y habilitación en el artículo 129 de la Constitución Nacional, que en sus dos primeros párrafos expresa:

“La Ciudad de Buenos Aires tendrá una régimen autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y un Jefe de Gobierno que será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”

“Una ley garantizara los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

La redacción conferida al primer párrafo del artículo 129 de nuestro texto constitucional ("régimen de gobierno autónomo"), por otra parte, ha dado lugar a polémicas respecto a si su significado debe interpretarse solo literalmente, manteniendo la naturaleza de autónomas exclusivamente para las provincias (art. 121, CN).

Así, la mayoría de la doctrina rechaza la equiparación con el estatus autonómico de las provincias. Gauna señala que Buenos Aires no es una provincia ni un municipio común comparable a los provinciales y, a su juicio, la autonomía política que le confirió a la ciudad de Buenos Aires la reforma constitucional de 1994, *"... si bien supera la concepción*

²⁸ Vanossi, Jorge R., “Autonomía: “ma non troppo”, publicado en El Derecho, el 29 de diciembre de 1995.

restringida de la autonomía municipal, que nuestro derecho público reconoce a los municipios, ciertamente, no constituye una provincia... "29.

Creo Bay le asigna a la Ciudad una situación intermedia entre un municipio y una provincia³⁰, mientras que Bidart Campos la califica como entidad sui generis³¹.

Sagüés, por su parte, afirma que los estatuyentes en su Preámbulo no se atrevieron a definirla como provincia, pero sí como una suerte de "hermana de provincias", a la que califica como "hermana menor" sujeta a la tutoría federal impuesta por el art. 129 de la CN que el propio estatuto ha tenido que admitir en la cláusula transitoria segunda³².

Para Gelli, deben considerarse las disposiciones de la Constitución Nacional que establecen atribuciones y deberes de la CABA y ordenan relaciones de este nuevo sujeto de derecho público, situado entre las Provincias y los Municipios, el que, a su entender, es menos que una provincia, pero más que un municipio³³.

En la misma línea, Badeni opina que la CABA no cuenta con autonomía originaria, ni histórica ni jurídica y señala que no está mencionada, al lado de las provincias, en los artículos 5º, 121, 125, 126 y 128 de la CN³⁴.

Por último, Rosatti señala que "Considerar a la ciudad de Buenos Aires —más allá del rótulo de 'ciudad'— como una provincia, a tenor de las similitudes jurídicas atribuibles a ambos entes (v.gr.: arts. 54 y 75 incs. 2º y 31) supondría desconocer el origen histórico y jurídico de las provincias en el sistema constitucional argentino.

Se es provincia por preexistencia histórica al Estado nacional (el Preámbulo alude a ellas y el viejo artículo 36, ahora 45, las individualiza) o por creación institucional (provincialización) conforme al mecanismo previsto por los artículos 75 incs. 15 y 13, que suponen la inexorable intervención del Congreso de la Nación"³⁵.

²⁹ GAUNA, Juan O., "Poder central y poder local", LA LEY 1996-D, 1497 y ss.

³⁰ CREO BAY, Horacio, "Autonomía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1995, ps. 40-43.

³¹ BIDART CAMPOS, Germán J., "Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino", Ed. Ediar, Buenos Aires, 1995, ps. 536-537.

³² SAGÜÉS, Néstor P., "Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1996, ps. 24 y 35-36.

³³ SAGÜÉS, Néstor P., "Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1996, ps. 24 y 35-36. LEY 1997-B, 1022, AR/DOC/6152/2001.

³⁴ BADENI, Gregorio, "Reforma constitucional e instituciones políticas", Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1994, p. 449.

³⁵ ROSATTI, Horacio D., "Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires", AR/DOC/5631/2001. Agrega este autor que "[l]a Reforma de 1994 previó, una vez fijado el nuevo status de la ciudad, la intervención subsiguiente del Congreso de la Nación, pero al solo efecto de convocar a sus habitantes a elegir representantes para dictar el Estatuto Organizativo de sus instituciones y dictar una ley que garantice los intereses del Estado Nacional (art. 129). A partir de estas intervenciones (concretadas por las leyes 24.620 y 24.588 —A LA, LVI-A, 56; LV-E, 5921— y por lo establecido en el Estatuto Organizativo sancionado en cumplimiento de la primera de ellas) existe una posibilidad jurídica menos de que la Ciudad de Buenos Aires sea una provincia en el futuro, pues aunque dejara de ser capital no podría volver a ser considerada como parte de la provincia de Buenos Aires, de la que se desprendió para ser capital de la república en virtud del mecanismo

Por la postura que la equipara a una provincia se inclina Corti, para quien *"Desde el punto de vista de la estructura sistemática de la Constitución, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129), es tratada como un gobierno de provincia, por ende, como autoridad nacional"*³⁶.

Finalmente existen opiniones que realizan una suerte de "equiparación parcial" o "atenuada" al estatus provincial, tales son los casos, a mi entender, de Ábalos al opinar que *"... el constituyente de 1994 dotó a la ciudad de autonomía, con las facultades precisadas en el art. 129 y en los demás artículos antes referidos, sin asimilarla a las provincias ya existentes ni a los municipios"*³⁷ y de Gullco quien limita al reconocimiento por parte de la CS el reconocimiento a la Ciudad de Buenos Aires *"... de facultades autónomas sustancialmente idénticas a las de las provincias"*³⁸.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la propia Corte Suprema estableció un claro límite a la autonomía de la CABA, al sostener que las leyes de garantías de los intereses del Estado Nacional, poseían un carácter reglamentario de las atribuciones contenidas en el artículo 129 de la Constitución³⁹ y que —como producto de esta mirada restrictiva—, el Máximo Tribunal había interpretado que al no poseer la CABA un estatus similar al de las provincias, las disputas que se suscitaban entre ella y una provincia debían tramitarse ante los jueces del Estado provincial que era parte⁴⁰, el fallo que glosamos supone un punto de quiebre con esta doctrina y un avance en el "rellenado" del concepto "autonomía" con relación a la CABA⁴¹.

previsto por el art. 3º de la CN (4). Si tal desprendimiento podría haber sido considerado temporario antes de la reforma constitucional de 1994, después de ella debe ser considerado definitivo; porque el juego armónico del art. 129 con las normas infraconstitucionales locales dictadas en su consecuencia (Ley de Garantía y Estatuto Organizativo de la ciudad) han prolijado un status diferente al establecido por las normas infraconstitucionales locales dictadas como consecuencia del art. 3º (Ley de Capital Federal y Ley de Traslado de la Capital Federal). Conviene recordar que el art. 129 tiene la misma jerarquía que el art. 3º (ambos de la CN) y que las leyes nacionales de declaración de capital federal (1029 —ADLA, 1852-1880, 1188—) y de garantías (24.588) tienen la misma jerarquía y deben ser interpretadas de modo complementario. La única posibilidad de "provincialización" de la actual ciudad en el futuro (porque queda claro que ahora no es una provincia) solo podría concretarse con el estricto seguimiento del criterio participativo previsto en el art. 13 de la CN; es decir con la voluntad explícita de los porteños. No obstante, no puede dejar de advertirse que el Estatuto Organizativo de Buenos Aires no contiene la posibilidad de la provincialización futura de la ciudad, razón por la cual el cambio de status en esa dirección resulta hoy una alternativa inverosímil".

³⁶ CORTI, Horacio G., "Potestades tributarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en CASÁS, José O. et al., Derecho tributario municipal, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2001, p. 342.

³⁷ ÁBALOS, María Gabriela, "Fortalezas y debilidades del federalismo argentino", AR/DOC/5576/2015.

³⁸ GULLCO, Hernán V., "La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. La Ley Cafiero es inconstitucional", AR/DOC/1579/2010.

³⁹ CS, Fallos: 320:875, "Gauna", 1997.

⁴⁰ CS, Fallos: 330:5279, "Ciudad de Buenos Aires c. Provincia de Tierra del Fuego", 2007.

⁴¹ La reseña de los precedentes que no consideran aforada a la Ciudad de Buenos Aires aparece en el voto en disidencia de Highton de Nolasco.

El fundamento de atribuir una competencia originaria a la Corte Suprema responde a la necesidad de conferir mayores garantías de imparcialidad en aquellos casos en los que se discuten cuestiones que puedan afectar las relaciones internacionales o la paz interior⁴².

Puntualmente la Corte ha señalado, en los casos en los que la competencia originaria corresponde por ser parte una provincia, que la finalidad no es otra que la de dar garantías a los particulares de jueces que, por pertenecer al Máximo Tribunal, aparecen ajenos a toda parcialidad o influencia. Pero ha advertido, a la par, que tal garantía debe reconocer límites pues, de lo contrario, la Corte pasaría a gobernar a las provincias, desapareciendo los gobiernos locales⁴³.

La competencia originaria de la Corte Suprema, consagrada en el artículo 117 de la CN, se encuentra reglamentada por varias normas, entre ellas, las leyes 27 y 48 y el Decreto N° 1285/1958.

La mayoría del tribunal decidió que el juicio ejecutivo iniciado por CABA contra la Provincia de Córdoba corresponde a la competencia originaria de la Corte (voto conjunto de los jueces Maqueda, Lorenzetti y Rosatti).

La Corte Suprema fundó su cambio de criterio en que *"... la Ciudad Autónoma, tal como sucede con las provincias, se ve afectada en su autonomía cuando es forzada a litigar ante tribunales de extraña jurisdicción"*, y en que *"... para no afectar la continuidad de su proceso de institucionalización, la ciudad debe generar un autogobierno entendido como el derecho de sancionar y aplicar sus leyes sin someterse a ninguna otra autoridad, pero también debe contar con la misma posibilidad que tienen las provincias de contar con un tribunal imparcial para dirimir las controversias que pudiera tener con ellas"*.

El Cimero recordó que ya había abierto la instancia originaria en supuestos no contemplados literalmente en el artículo 117 de la CN, como en los conflictos entre una provincia y el Estado Federal.

En tal sentido, consideró que *"... la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene el mismo puesto que las provincias en el sistema normativo que rige la jurisdicción de los tribunales federales y, por lo tanto, el mismo derecho a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación"* (el destacado no está en el original).

El juez Rosenkrantz votó según sus propios argumentos, resultando interesante resaltar que, a su juicio, algunas normas constitucionales incluyen tanto a las provincias como a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires *"... pese a que los textos solo hacen mención a las primeras"*. Y que *"... de ningún modo surge que la aplicación de las cláusulas*

⁴² De acuerdo con GONDRA, Jorge M., "Jurisdicción federal", Ed. Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1944, p. 361.

⁴³ CS, Fallos: 14:425; 304:259; 310:1074.

constitucionales mencionadas a la Ciudad Autónoma requiera en modo alguno una equiparación absoluta de la Ciudad Autónoma las provincias".

Por lo demás, la solución innovadora de la Corte ya había sido propiciada por algún sector de la doctrina⁴⁴.

En definitiva, el cambio de criterio de la Corte es, en nuestra opinión, auspicioso, pues más allá de que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es una provincia más, también goza de un status autonómico limitado que, sin implicar una equiparación, la asemeja a ellas. La doctrina cortesana que negaba la jurisdicción originaria de la Corte a la CABA cuando era parte con una provincia, venía, sin duda, a restringir esa autonomía especial.

Habrà que aguardar a nuevos pronunciamientos del Alto Tribunal para apreciar si este fallo consolida una tendencia o solo queda restringido a las circunstancias del caso que los motivó, como la propia Corte tiene dicho⁴⁵.

Por su parte, la Constitución porteña dispuso que corresponde a los tribunales de la CABA el conocimiento de todas las causas regidas por la Constitución, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales (artículo 106). Además, organizó el Poder Judicial local con el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás tribunales que la ley establezca y el Ministerio Público (artículo 107). Finalmente, la cláusula transitoria segunda dejó en suspenso la aplicación de las disposiciones de la Constitución local que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia.

A raíz de lo desarrollado, se desprende que la Ciudad de Buenos Aires adquiere autonomía por decisión del constituyente nacional en la reforma constitucional de 1994, a través del artículo 129 que dispone las precesiones institucionales del nuevo status jurídico que le fija, como ciudad y como capital de la Nación.

Así es que, el Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un Jefe de Gobierno electo en forma directa, por mayoría absoluta mediante el voto popular, aplicándose en caso de ser necesario el sistema de segunda vuelta electoral. La duración en el cargo es de cuatro años, con la posibilidad de reelección consecutiva por un solo período.

En el año 2007, el entonces presidente Néstor Kirchner, promulgó la derogación parcial de la denominada Ley Cafiero, por lo que se habilitó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

⁴⁴ SABELLI, Héctor F., "La competencia originaria de la Corte Suprema y el caso de la Ciudad de Buenos Aires", JA-2001-III76; VIGO, Gustavo A., "La Ciudad de Buenos Aires y la competencia originaria de la Corte", LA LEY 2008-B-256.

⁴⁵ CS, Fallos: 341:1768.

a tener su cuerpo de seguridad propio, que no responda a la nación. Este fue el inicio del nacimiento de la Policía Metropolitana.

El primer jefe de gobierno porteño fue Fernando de la Rúa, asumiendo al mandato el 7 de agosto de 1996 hasta el 10 de diciembre de 1999, actualmente, el Jefe de Gobierno es Horacio Rodríguez Larreta.

D. LAS COMUNAS

La Ciudad de Buenos Aires se encuentra organizada en 15 Comunas que se rigen bajo la Ley 1.777 sancionada en 2005. Se trata de unidades descentralizadas de gestión política y administrativa que, en algunos casos, abarcan a más de un barrio porteño.

Las Comunas tienen competencias exclusivas y concurrentes con el Gobierno de la Ciudad. Entre las primeras, se encuentran el mantenimiento de las vías secundarias y los espacios verdes, la administración de su patrimonio, la iniciativa legislativa y la elaboración de su presupuesto y programa de Gobierno.

Cada una tiene un órgano de Gobierno compuesto por la Junta Comunal y su Presidente. Los 7 miembros que componen a la Junta son elegidos por los vecinos en las elecciones y se mantienen en sus cargos por cuatro años. El Presidente de la Junta es aquel que obtiene la mayor cantidad de votos en los comicios.

En la actualidad, y a partir del proceso de traspaso de competencias, y con el objetivo de acercar el Estado a los vecinos, las Comunas tienen injerencia en el arbolado, los espacios verdes y el mantenimiento de las veredas y el asfalto. Asimismo, dentro de las competencias concurrentes, las Comunas ya ejercen el poder de policía a la hora de fiscalizar el uso del espacio público.

La descentralización comenzó a discutirse a partir del establecimiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la Reforma de la Constitución Nacional en 1994. La iniciativa se inscribe dentro de una tendencia mundial que incluye a las más importantes ciudades del mundo como Barcelona, Nueva York, San Pablo y México.

E. LEY 24.588 (SANCIONADA EL 08/11/1995)

Ley de garantías del Estado Nacional mientras Buenos Aires siga siendo Capital Federal también conocida como “Ley Cafiero”).

En primer lugar, cabe mencionarse que la Ley citada reglamenta el artículo 129 de la Constitución Nacional.

Hernández sostiene la inconstitucionalidad de los artículos:

- 2º relativo a la conservación por parte de la Nación de todo el poder no delegado y respecto a la titularidad federal de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones

- 7º competencia nacional en materia de seguridad
- 8º jurisdicción y competencia de la justicia nacional ordinaria
- 10º permanencia en jurisdicción nacional del Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia

Según el Dr. Barra, esta ley tiene la naturaleza de una verdadera “ley de bases” de la autonomía de la ciudad. Para el citado autor, la Ley N° 24.588 tiene jerarquía sobre el Estatuto Organizativo, tanto que si aquella se modificase (cosa que puede ocurrir tantas veces como el Congreso Nacional así lo decida) podría significar la derogación institucional de normas del estatuto, lo que obligaría también a la modificación de este último.

La Convención Estatuyente de la ciudad de Buenos Aires ha sostenido la inconstitucionalidad de esta ley y solicitado su modificación.

F. ESTATUTO ORGANIZATIVO

La Convención local denominó al Estatuto Organizativo como “Constitución” y a la ciudad como “Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Para Bidart Campos, el Estatuto Organizativo se aproxima más a las cartas orgánicas municipales, mientras que para Hernández se asimila a las constituciones provinciales, no sólo por la naturaleza de “Ciudad-Estado” de la Ciudad de Buenos Aires sino también por la comparación entre el Estatuto con los citados instrumentos provinciales.

Teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 129 y disposiciones transitorias séptima y decimoquinta de la CN, surge el siguiente interrogante: ¿el Estatuto Organizativo debe adecuarse directamente a la Constitución Nacional o indirectamente, por medio de las leyes reglamentarias?

Al respecto existen dos criterios: a) El Estatuto debe adecuarse directamente a la Constitución que estableció la autonomía (Convención Estatuyente y Hernández, entre otros autores); b) El Congreso indica con sus leyes reglamentarias los contenidos de la autonomía (legisladores que votaron el proyecto de la Ley N° 24.588 y Barra, entre otros autores).

Respecto de poder Legislativo en el ámbito de la Ciudad:

-Es de tipo unicameral.

- El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura compuesta por sesenta diputados, cuyo número puede aumentarse en proporción al crecimiento de la población y por ley aprobada por dos tercios de sus miembros, vigente a partir de los dos años de su sanción (art. 68, Estatuto Organizativo).

- Los diputados duran cuatro años en sus funciones. Se renuevan en forma parcial cada dos años. Si fueren reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años (artículo 69, 3º párr., Estatuto Organizativo).

Es importante destacar que el Poder Ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires es ejercido por un Jefe de Gobierno o Gobernador (artículo 95, Estatuto Organizativo), el que será elegido junto a un Vicejefe en forma directa y conjunta, por fórmula completa y mayoría absoluta (artículo 96, Estatuto Organizativo).

La ciudad de Buenos Aires cuenta con un modelo de control integral e integrado, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Comprende el control interno y externo del sector público, que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas.

Los funcionarios deben rendir cuentas de su gestión.

Reglamentado por la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control de la Ciudad.

Sin perjuicio de esa descripción histórica y constitucional, doctrinariamente no se define a la autonomía por matices o grados.

En esa línea, Badeni señala que la autonomía puede ser originaria, como la provincial, la cual surge conjuntamente con el poder soberano, o bien derivada, cuya conformación obedece al ejercicio del poder soberano que delimita su contenido y extensión, como la porteña a partir de un ejercicio del poder constituyente derivado en ocasión de la reforma de 1994. De cualquier manera, este autor alude a la autonomía sin grados, como *"la potestad que tiene una entidad para dictar normas jurídicas de carácter general, obligatorias en su ámbito jurisdiccional"*. 46

A los fines de este trabajo, tal vez resulte más útil la aproximación de Agustín Gordillo, quien enseña: "a) autarquía significa exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo; b) la autonomía agregaría a la característica anterior la capacidad para dictarse sus propias normas, dentro del marco dado por un ente superior". 47

No obstante, Carlos Balbín sostiene que, más allá de los diversos principios de atribución, las competencias asignadas constitucionalmente a las provincias y a la CABA coinciden, aunque unas provengan de poder reservado y otras de poder transferido⁴⁸. Concluye así que *"...la ciudad de Buenos Aires tiene iguales competencias en el marco constitucional que los Estados provinciales"* 49. En todo caso, opina que la diferencia no está otorgada

⁴⁶ BADENI, Gregorio, Tratado de Derecho Constitucional, La Ley, 2004, Tomo I, p. 251.

⁴⁷ GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, Fundación de Derecho Administrativo, 1998, p. XIV-20.

⁴⁸ BALBÍN, Carlos F., Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, La Ley, 2007, p. 662.

⁴⁹ BALBÍN, C.F., op.cit., p. 663.

por el marco constitucional de competencias sino por la ley de garantías del Estado Nacional.

Nótese, en primer lugar, la sanción de la Ley 26.288, que modificó las competencias en materia de seguridad y que constituyó una suerte de habilitación para la actual Policía Metropolitana.

Según lo expuesto, aún queda un largo camino por recorrer para concretar un amplio ámbito de autonomía de la CABA. Partiendo desde la concepción de Balbín, la CABA nació autónoma pero fue limitada por la Ley Cafiero antes siquiera de construirse constitucionalmente.

En otras palabras, hace falta repensar la distribución de competencias entre el Estado Nacional y la Ciudad para concretar la autonomía prevista por la Constitución de 1994.

A nivel jurisprudencial, puede reconocerse un fuerte viraje a partir del caso "Corrales"⁵⁰, en que la CS exhorta a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias para garantizarle a la Ciudad el pleno ejercicio de sus competencias jurisdiccionales. Es del caso poner de manifiesto que a partir del citado decisorio judicial, la CS deja de lado su postura tradicional y restrictiva en relación con las facultades jurisdiccionales de la CABA. Este criterio jurisprudencial ha sido delineado en el precedente "Gauna"⁵¹, en los siguientes términos:

"...la delimitación concreta de competencia entre la Nación y la ciudad de Buenos Aires no fue realizada por el constituyente de 1994 en el art. 129, circunstancia demostrativa de que las relaciones entre ambas en este proceso de transición no surgen de la Constitución Nacional. Por el contrario, a través de dicha disposición constitucional se delegó tal delimitación a los poderes ejecutivo y legislativo federales y a la convención estatuyente de la ciudad. Es en el marco de este proceso de institucionalización del 'status constitucional especial' de la ciudad, que se dicta la ley 24.588 con el objeto de asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del gobierno de la Nación, mientras la ciudad sea capital de la República y declara que la Nación es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones. Dicha ley es la que, en definitiva, vino a esclarecer los aspectos conflictivos de la relación Nación-ciudad. En tal sentido es directamente reglamentaria del art. 129 de la Constitución nacional [...]. 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. 1º y 2º), atribución constitucional directamente compatible con el nuevo carácter de la Ciudad de Buenos Aires". [consid. 10 del voto de la mayoría].

⁵⁰ CS, Fallos 388:1517, "Corrales, Guillermo Gustavo y otros s/hábeas corpus", sentencia del 9/12/2015.

⁵¹ CS, Fallos 320:87, "Gauna, Juan Octavio c. acto comicial", sentencia del 29/3/1997.

Esta línea argumentativa fue profundizada en "Currao"⁵², donde se subraya lo siguiente:

"...mediante el art. 8 de la ley 24.588, el Congreso de la Nación ha delimitado reglamentariamente las facultades de jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires. Dicha ley ha dispuesto, en consonancia con el art. 75, inc. 12, de la Constitución que en la ciudad de Buenos Aires la aplicación de la legislación de fondo sigue correspondiendo a los jueces 'nacionales', es decir, al Poder Judicial de la Nación, dejando en claro que en ese aspecto la ciudad es diferente de una provincia, y solo le incumbe a su Poder Judicial ocuparse de las materias 'municipales, de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativas y tributaria locales'". Concluye diciendo que "el legislador ha obrado en el entendimiento de que la omisión en el art. 75, inc. 12, de los tribunales de la ciudad de Buenos Aires ha sido hecha ex profeso, como una cortapisa de su autonomía, y particularmente de sus facultades de jurisdicción" (consids. 9º y 10 del voto en disidencia de los Dres. Moliné O'Connor, López y Vázquez).

La convalidación de los alcances del art. 8º de la Ley Cafiero también tuvo lugar en "Jaime"⁵³

"...el objeto de la pretensión no está comprendido entre los puntos designados por el art. 8º de la ley 24.588 que, al reglamentar el art. 129 de la Constitución Nacional, solo atribuye competencia a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativo y tributaria locales. Y, si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha ciudad ley 7 previó la creación de una justicia civil (art. 39), no puede desconocerse que su puesta en marcha se encuentra suspendida y sujeta a un acuerdo entre los gobiernos federal y porteño no alcanzado todavía" [consid. 8º del voto de la mayoría].

A partir de la sentencia recaída en "Corrales", la CS inauguró una línea jurisprudencial decididamente a favor de la autonomía jurisdiccional de la CABA, al especificar lo siguiente:

"En atención a que la Constitución Nacional le reconoce a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires su autonomía, no puede sino concluirse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio y su continuidad se encuentra supeditada a que tengan lugar los convenios de transferencia de competencias [...]. En efecto, si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular status que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la

⁵² CS, Fallos 326:3122, "Currao, Carmen Alcira c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/accidente - acción civil", sentencia del 26/8/2003.

⁵³ CS, Fallos 329:5438, "Jaime, Gustavo Alejandro c. Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado", sentencia del 28/11/2006.

justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local" [consid. 8º del voto de los Dres. Lorenzetti y Maqueda].

Además, se encargó de remarcar que la manera en que decidía implicaba abandonar el *"tradicional criterio del Tribunal conforme al cual, a los efectos de analizar si media denegatoria del fuero federal, todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital de la República revisten el mismo carácter nacional"* (consid. 10 del voto de Lorenzetti y Maqueda).

Idéntico criterio aplicó en las causas "Nisman"⁵⁴, "Sapienza"⁵⁵, "José Mármol"⁵⁶. En este último, dio un paso más a favor de la autonomía jurisdiccional de la Ciudad al sostener lo que sigue:

"...debe abandonarse el criterio que situaba a los supuestos bajo examen en la excepción prevista en el citado art. 24, inc. 7º, según el cual los conflictos de competencia suscitados entre los magistrados nacionales ordinarios y los magistrados federales con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían ser resueltos por la cámara de la que dependía el juez que primero hubiese conocido y, en consecuencia, establecer que corresponde a esta Corte Suprema resolverlos en virtud de lo dispuesto en el primer supuesto contemplado en la referida norma" [consid. 5º del voto de la mayoría —Lorenzetti, Maqueda y Rosatti—].

Más recientemente, en el fallo "Bazán"⁵⁷, la CS robustece sus argumentos a favor de la autonomía de las facultades jurisdiccionales de la CABA al definir que el Tribunal Superior de Justicia de la CABA debe conocer en las contiendas de competencia que se susciten entre los jueces nacionales y locales radicados en la Ciudad.

Para decidir así, enfatizó de este modo:

"...frente al escaso —casi nulo— acatamiento del texto constitucional en punto al reconocimiento jurisdiccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 2015 este Tribunal advirtió que transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional" [consid. 7º del voto de la mayoría —Lorenzetti, Maqueda y Rosatti—].

⁵⁴ CS, Fallos 339:1342, "Recurso de hecho deducido por la querellante Sara Garfunkel en la causa N. N. y otros s/averiguación de delito —damnificado: Nisman, Alberto y otros— incidente de recusación", sentencia del 20/9/2016.

⁵⁵ CS, Fallos 340:103, "Sapienza, Matías Ezequiel y otros c. Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otros s/recurso de hecho - acción de amparo", sentencia del 17/2/2017.

⁵⁶ CS, Fallos 341:611, "José Mármol 824 (ocupantes de la finca) s/incidente de incompetencia", sentencia del 12/6/2018.

⁵⁷ CS, Fallos 342:509, "Bazán Fernando s/amenazas", sentencia del 4/4/2019.

Y agregó:

"...a cuatro años de la mencionada exhortación, a veintitrés de la sanción de la constitución porteña y a veinticinco de la reforma de la Constitución Nacional, el panorama actual muestra que el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad han avanzado mínimamente en las gestiones tendientes a concretar de manera íntegra y definitiva la transferencia de la justicia nacional ordinaria al ámbito que constitucionalmente le corresponde.

La Ciudad permanece por esa razón con sus instituciones inconclusas..." [consid. 8º del voto de la mayoría —Lorenzetti, Maqueda y Rosatti—].

La citada doctrina judicial fue complementada posteriormente en los casos "Pikholc"⁵⁸, "Petrucelli"⁵⁹ y "Romero"⁶⁰ cuando se consideró que los conflictos de competencia entre juzgados de distintos fueros nacionales también son competencia del Tribunal Superior de Justicia de la CABA. Como puede observarse, del conjunto de sentencias mencionadas surge que la CS ha asentado una postura proclive al efectivo reconocimiento de la postergada autonomía porteña en materia jurisdiccional.

1. ¿CÓMO IMPLEMENTAR POLÍTICAS DE SEGURIDAD EFECTIVAS CON COEXISTENCIA DE UNA POLICÍA FEDERAL Y LA METROPOLITANA?

En agosto de 1996 la Asamblea convocada para la sanción de la Constitución porteña realizó una "Declaración de autonomía", a través de la cual solo admitió las limitaciones impuestas a la autonomía por el artículo 129 de la CN y rechazó las dispuestas por la Ley 24.58861.

A su vez, en un acto de sutileza conciliatoria 62 la disposición transitoria segunda de la Constitución de la CABA fijó: *"Las disposiciones de la presente Constitución que no puedan entrar en vigor en razón de limitaciones de hecho impuestas por la ley 24.588, no tendrán aplicación hasta que una reforma legislativa o los tribunales competentes habiliten su vigencia"*. De esa manera, se dejó latente la posibilidad de entrada en vigencia de preceptos que se vieran solapados por la Ley Cafiero.

⁵⁸ CS, "Pikholc, Federico Javier c. Bapro Mandatos y Negocios SA y otros s/ordinario", sentencia del 28/5/2019.

⁵⁹ CS, "Petrucelli, Exequiel Mariano c. Asociart ART SA s/accidente - acción civil", sentencia del 28/5/2019.

⁶⁰ CS, "Romero, Andrés Obdilon c. Galeno ART SA s/daños y perjuicios (accidente de trabajo)", sentencia del 28/6/2019.

⁶¹ Salvatelli, Ana, Las Comunas porteñas, IBAPE, 2011, p. 46.

⁶² Como lo califica Gelli. Ver: Gelli, María Angélica, op.cit., p. 885.

Por su parte, el artículo 1 de la CCABA prevé que la Ciudad organizará "sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa" 63.

En este particular esquema de autonomía, la CABA ha optado por un tipo especial de descentralización mediante comunas.

Como mencionamos anteriormente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la sentencia dictada el 21 de marzo de 1989, en la causa "Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván c/ Municipalidad de Rosario" 64, sostuvo que las Municipalidades son autónomas y modificó así la jurisprudencia anterior del mismo Tribunal que las calificaba como autárquicas. Para llegar a esta conclusión la Corte mencionó ocho caracteres que definen la autonomía municipal:

1. Su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas.
2. La existencia de la base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en las entidades autárquicas.
3. La imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que no ocurre con los entes autárquicos.
4. El carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente a las resoluciones administrativas emanadas de las autoridades autárquicas.
5. El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33 del Cód. Civil y, especialmente, la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sarsfield, frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos).
6. El alcance de las resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas.
7. La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que parece incongruente que una entidad autárquica pueda crear otra entidad autárquica.

De los caracteres enumerados en el fallo de la Corte, tres están ausentes en el caso de las Comunas: el ítem 4, porque las Comunas carecen de potestad legislativa, el ítem 5, porque no son mencionadas en el art. 33 del Código Civil (salvo que las consideremos incluidas en el concepto de entidades autárquicas del inc. 2 de dicho artículo), y, finalmente, el ítem 7, puesto que las Comunas no pueden crear entidades autárquicas, corolario de que carecen de poder legislativo.

⁶³ Art. 1 CCABA: "La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Todos los actos de gobierno son públicos. Se suprimen en los actos y documentos oficiales los títulos honoríficos de los funcionarios y cuerpos colegiados. La Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal".

⁶⁴ La Ley, 1989-C, 49.

Dice Marienhoff ⁶⁵ que la autonomía es un concepto jurídico que supone un poder de derecho público no soberano que puede, en virtud de un derecho propio y no sólo de una delegación, establecer reglas de derecho obligatorias. En sentido jurídico, la autonomía implica siempre un poder legislativo. El autor afirma que el carácter autónomo de una entidad no surge ni resulta de las atribuciones o potestades que se le atribuyan, por amplias que éstas fueren, sino del origen de la entidad y de la pertenencia de poderes originarios y propios. Por eso, agrega, las provincias son autónomas.

⁶⁵ Marienhoff, en la obra anteriormente citada, pág. 1015, dice que "la autonomía trasunta un hecho histórico inmovible en lo sucesivo, de efectos definitivos, inmodificable en el curso ordinario y normal de la vida política-institucional de un país. De ahí que no existan autonomías a posteriori o sobrevinientes, cualquiera sea el ente de que se trate: todas las autonomías son originarias y cuentan desde un principio con poderes propios. Lo contrario acaece con la autarquía. Las provincias argentinas son y nacieron autónomas. Las municipalidades de nuestro país son y nacieron meramente autárquicas". Discrepamos con este criterio porque, en nuestra opinión, el poder constituyente, sea nacional o local, podría crear entidades autónomas: esto ocurriría, por ejemplo, si en una futura reforma de la Constitución nacional se modificara la estructura territorial de la República y se crearan regiones con potestades legislativas y judiciales. En ese caso, nada impediría calificarlas como entidades autónomas. Las provincias, actuales entidades autónomas, deberán someterse al poder de la convención constituyente. Al respecto dice Zorraquín Becú que "la soberanía nacional es anterior a la Constitución; no deriva de ella sino de los pactos preexistentes que reconocían la unidad nacional y pretendían organizarla jurídicamente. Del mismo modo, sólo la Nación puede realizar la reforma constitucional: las provincias se encuentran así sometidas y subordinadas a las determinaciones nacionales y su capacidad encuentra una limitación permanente y exterior a ellas en el texto constitucional". (ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *El Federalismo Argentino*, Bs. As., Perrot, 1958, pág. 186).

CAPÍTULO III

1.- EL CONVENIO DE TRANSFERENCIA

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 5 días del mes de enero de 2016 se reúnen el entonces señor Presidente de la Nación Argentina, Ing. Mauricio Macri, en representación del Estado Nacional, en adelante LA NACIÓN, por una parte; y por la otra parte el señor Jefe del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Lic. Horacio Rodríguez Larreta, en representación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en adelante LA CIUDAD, y denominados en su conjunto LAS PARTES, acuerdan celebrar el presente 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, sujeto a las siguientes declaraciones y cláusulas.

El artículo 1º de la Constitución de la Nación Argentina establece que la Nación adopta para su gobierno la forma "representativa republicana federal". Bajo esta plataforma y a partir de la reforma constitucional que tuvo lugar en el año 1994, se consagró la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 129 de la Constitución Nacional), contribuyendo, de ese modo, al fortalecimiento del sistema federal argentino y colocando a los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un pie de igualdad con los habitantes del resto del país, particularmente en lo relativo a sus derechos políticos.

No obstante ello, el constituyente delegó en el Congreso de la Nación la facultad de dictar una ley que garantice los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea la capital de la República, lo que dio lugar a la sanción de la Ley N° 24.588, posteriormente modificada por la Ley N° 26.288.

En ese marco jurídico, los representantes del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires se reunieron en Convención Constituyente, con el objeto de afirmar su autonomía, organizar sus instituciones y promover el desarrollo humano en democracia sancionando en el año 1996 la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dicha Constitución, al margen de consagrar su autonomía plena dispone la adopción de políticas especiales por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre las que incluye, en el artículo 34, el servicio de seguridad pública como deber propio e irrenunciable del Estado, estableciendo que estará a cargo de una policía de seguridad dependiente del Poder Ejecutivo local.

A meses de cumplirse veinte años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cabe afirmar que, sin perjuicio de los importantísimos avances que se han logrado tendientes a asegurar el ejercicio de competencias propias por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resta aún lograr la consolidación absoluta de su régimen

autónomo, lo que torna necesario continuar trabajando para lograr un traspaso gradual y ordenado de las competencias inherentes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la luz de lo dispuesto en el art. 129 CN.

Así, en lo que hace a la materia de seguridad, con fecha 6 de septiembre de 2007 quedó promulgada la Ley N° 26.288, que sustituyó el texto del artículo 7° de la Ley N° 24.588, por el siguiente "El Gobierno Nacional ejerce en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ejerce las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquél ejercicio sea efectivamente asumido por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires".

Que la cláusula transitoria única del artículo 2° de la mentada Ley N° 26.288 dispuso que "Definidas por el Gobierno Nacional las estructuras necesarias para garantizar sus competencias federales, celebrará con la Ciudad de Buenos Aires los convenios necesarios para hacer efectivo lo establecido en el artículo 1° de la presente ley con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 24.588".

Que dicho artículo 6° de la Ley N° 24.588 prevé que "el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes".

Que desde esta plataforma, corresponde indicar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó en el año 2008 la Ley local N° 2.894 por la cual estableció las bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema de seguridad pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, creando la Policía Metropolitana como una institución civil armada, jerarquizada profesionalmente, depositaria de la fuerza pública del Estado en el ámbito de los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires, a excepción de los lugares sujetos a jurisdicción federal.

Que en virtud de todo lo expuesto, a los efectos de la celebración del presente, el Ministerio de Seguridad del Estado Nacional procedió a definir las estructuras internas de la Policía Federal Argentina que resultan ajenas a las competencias federales en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las que a su vez brindan apoyo a dichas áreas, prestando incluso función administrativa, ajena a la competencia federal.

Que, por tanto, habiendo analizado el marco jurídico y fáctico relativo al ejercicio de las funciones y facultades de seguridad en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las partes concluyen que se hallan dadas las condiciones para que la Ciudad asuma tales funciones y facultades, para lo cual acuerdan poner en marcha una transferencia gradual y progresiva de competencias, servicios y bienes de la Policía Federal Argentina en materias no federales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con arreglo a la normativa vigente.

Que dicha transferencia gradual y progresiva, permitirá consolidar la fusión de un modelo policial que garantice los derechos y garantías de los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo eje central finca en la intermediación de las fuerzas de seguridad con la población, la presencia continua de seguridad en las calles, la prevención del delito, el

empleo de estadísticas computarizadas, mapas electrónicos y juntas administrativas interdisciplinarias para conducir y guiar las estrategias de la policía local, entre muchos otros.

Por todo lo expuesto, el entonces Señor Presidente de la Nación Argentina, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 1º de la Constitución Nacional y el Señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 102 y 104 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, celebran el presente Convenio que suscriben en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 129 de la Constitución Nacional y 34 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 24.588 y la Ley N° 26.288, sujeto a las siguientes cláusulas:

PRIMERA: LA CIUDAD asume todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, la NACIÓN declara en los términos del art. 2º de la Ley N° 26.288 y con el alcance de lo previsto en la cláusula segunda, acápite 3, que conserva las estructuras, el personal, los bienes y los servicios necesarios para asegurar la función de seguridad en materia federal en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SEGUNDA: La NACIÓN transfiere a la CIUDAD con la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación), junto con los contratos en ejecución y todos aquellos bienes y servicios con los que cuenten y utilicen a la fecha de suscripción del presente Convenio, que tengan por objeto garantizar el desempeño de la labor de seguridad de la Ciudad en materia no federal de las áreas que se detallan en la presente Cláusula. Las Partes acuerdan revisar todas las modificaciones ocurridas de personal y bienes realizadas entre el 1º de octubre de 2015 y el día de la suscripción del presente convenio.

1. LA SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD METROPOLITANA y las dependencias que se detallan:

1.0.0.1 La División Despacho.

1.1. La Dirección General de SERVICIOS FEDERALES MOTORIZADOS

1.1.1. El Departamento CUERPO POLICÍA y TRANSITO y las divisiones:

1.1.1.1 De la División GRUPO DE OPERACIONES MOTORIZADAS FEDERALES la CIUDAD recibirá al 31/12/2016 treinta (30) moto vehículos con sus conductores y acompañantes, formados en la modalidad Grupo Operaciones Motorizadas Federales. Durante el año de transición esta División prestará los servicios establecidos en el punto 1.C del presente acápite.

1.1.1.2 La División ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA y las secciones:

Sección Educación Vial y Legislación.

1.1.1.2.1 Sección Logística.

Las partes acuerdan que readecuaran en un plazo de 30 días, prorrogables, la proporción que se deberá transferir en función de la carga de trabajo respecto de la División Administración y Logísticas y sus secciones Educación Vial y Legislación.

1.1.1.2.3 La División UNIDADES FEDERALES DE TRÁNSITO

1.1.2. El Departamento INFANTERIA Y DESTACAMENTO

1.1.2.1. La División INFANTERÍA DE TRÁNSITO

1.1.2.2. La División DESTACAMENTO, debiendo la Ciudad garantizar el mantenimiento de la capacidad operativa del área. Asimismo, a solo requerimiento de la Nación dicha División se pondrá a las órdenes operativas de la Policía Federal Argentina en caso de ser necesaria la realización de operativos de control de ingreso y egreso de la Ciudad.

1.2. La Dirección General de PLANIFICACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD URBANA, con todos sus Departamentos. Divisiones y Secciones

1.3 La Dirección General de ORDEN URBANO Y FEDERAL.

1.3.1 El Departamento CUERPO DE PREVENCIÓN BARRIAL (964 agentes).

Cuatrocientos ochenta y dos (482) agentes serán transferidos a partir de la suscripción del presente Convenio y otros cuatrocientos ochenta y dos (482) agentes más que la NACIÓN transferirá al 31/12/2016, siempre junto con los bienes y servicios necesarios para la prestación del servicio. Hasta tanto sean transferidos los novecientos sesenta y cuatro (964) agentes, la NACIÓN continuará prestando el servicio de seguridad que presta este Departamento, pudiendo requerir de este personal funciones en la órbita federal. Asimismo, se transfieren a la suscripción del presente las Divisiones y Secciones del Departamento, con excepción de la División Instrucción y Reentrenamiento que queda íntegramente en NACIÓN comprometiéndose ésta al 31/12/2016 a transferir 15 instructores de la División

1 3.2 El Departamento OPERACIONES URBANAS DE CONTENCIÓN Y ACTIVIDADES DEPORTIVAS Un Mil Cuatrocientos Trece (1413) agentes a partir de la suscripción del presente Convenio, siempre junto con los bienes y servicios necesarios para la prestación del servicio.

1.3.2.1 La División OPERATIVA y de sus secciones, en su 50 %

1.3.2.2 La División ADMINISTRACIÓN y LOGÍSTICA y de sus secciones, en su 50%.

1.3.3 Del Departamento CUERPO DE POLICÍA MONTADA, las partes acuerdan que la NACIÓN transferirá Cien (100) agentes efectivos con cuadro de Mando a partir de la suscripción del presente Convenio y Ciento Cincuenta (150) agentes al 31/12/2016 con conducción. Asimismo las partes acuerda que evaluarán durante la transición el traspaso de la NACIÓN a la CIUDAD de cien (100) caballos, con los bienes y servicios para prestar funciones, incluyendo un (1) camión de vallado, el cual se efectuará en la primer oportunidad posible.

1.3.4 Del Departamento CUERPO GUARDIA DE INFANTERIA. LAS PARTES acuerdan que la NACIÓN transferirá con la suscripción del presente Convenio dos (2) Camiones Hidrantes y transferirá al 31/12/2016 doscientos cincuenta (250) agentes con conducción, con los bienes y servicios para prestar funciones. La NACIÓN formará y traspasará 30 agentes de la División GRUPOS ESPECIALES (GE-1) del Departamento Cuerpo Guardia de Infantería al 31/12/2016. Hasta tanto la NACIÓN asegurará la prestación del servicio de seguridad no federal que actualmente brinda esa división en el territorio de la Ciudad.

1.3.0.1 División PERROS. La NACIÓN transferirá aquellos canes que no estuvieren especializados en búsqueda de drogas y explosivos.

1.4 Dirección GENERAL DE CONDUCCIÓN OPERATIVA y los departamentos:

1.4.1 Departamento de SEGURIDAD EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS y la División INVESTIGACIONES CONDUCTAS DELICTIVAS EN ESPECTÁCULOS DEPORTIVOS.

1.4.2 Departamento FEDERAL DE EMERGENCIAS y las Divisiones CENTRO DE COMANDO Y CONTROL 911.

1.4.3 Departamento de ORDEN PÚBLICO y la División de PLANIFICACIÓN DE SERVICIOS Y REUNIONES PÚBLICAS

1.5 Dirección General de ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS y los departamentos:

1.5.1 Departamento de APOYO JUDICIAL Y PROTECCIÓN SOCIAL

1.5.1.1 División PLAYA POLICIAL FERNÁNDEZ DE LA CRUZ

1.5.1.2 División CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL.

Las partes acuerdan que readecuaran en un plazo de 30 días, prorrogables, la proporción que se deberá transferir en función de la carga y relevancia de trabajo respecto de esta División.

1.5.1.3 División CENTRO DE ORIENTACIÓN DE LA VÍCTIMA

1.5.1.3.1 Sección PENAL JUVENIL

1.5.1.4 División ACTUACIONES

1.5.1.5 División GUARDIA DE OFICIALES JEFES

1.5.1.0.1 Sección SEGURIDAD y ENLACE CON EL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO PUBLICO DE LA CABA.

1 6 Dirección General de COMISARÍAS

1.6.1 Departamento de 8 Circunscripciones

1.6.1.1 CINCUENTA y CUATRO (54) Comisarías

1.A. Durante la etapa de transición, LAS PARTES acuerdan respecto de las áreas transferidas que de la Dirección General SERVICIOS FEDERALES MOTORIZADOS, la CIUDAD coloca a disposición de la NACIÓN el personal mínimo necesario para asegurar la prestación del servicio de seguridad federal.

1.B. LAS PARTES acuerdan que LA NACIÓN otorga acceso a LA CIUDAD respecto del Departamento CENTRO DE MONITOREO, la División CONTROL DE GESTIÓN, la División SALA DE SITUACIÓN, la División REGISTRO Y CONTROL DE SISTEMAS INTEGRADOS y la División CUSTODIA DE EFECTOS, a cuyo efecto se podrán suscribir los protocolos de actuación para garantizar a LA CIUDAD la prestación permanente y efectiva de las funciones de seguridad en el ámbito metropolitano. Asimismo, la CIUDAD se compromete al acceso recíproco de su centro de monitoreo.

1.C. Durante el año de transición, la NACIÓN pone a disposición de la CIUDAD la cantidad de agentes, disponibilidad técnica, dispositivos y equipamiento necesarios para prestar servicios frente a la celebración de actividades deportivas y el acaecimiento de piquetes, cortes de calles y vías peatonales, manifestaciones y otros incidentes semejantes que ocurran en el ejido de la Ciudad. Asimismo, en el marco de la Ley N° 24.059, las partes acuerdan que hasta tanto sean transferidos la totalidad de los agentes y recursos comprometidos al 31/12/2016 respecto de los Departamentos OPERACIONES URBANAS DE CONTENCIÓN y ACTIVIDADES DEPORTIVAS, POLICIA MONTADA y CUERPO GUARDIA DE INFANTERIA la NACIÓN colaborará en La CIUDAD en los citados eventos, para lo cual los efectivos de la NACIÓN se pondrán a disposición operativa de las autoridades de la CIUDAD frente a la sola requisitoria de ésta.

2. LA SUPERINTENDENCIA DE BOMBEROS:

2.1 La Dirección General PROTECCIÓN URBANA con todas sus Departamentos, Divisiones/Cuarteles y Secciones/ Destacamentos que le dependen, con el 50% de la Escuela de Especialidades, quedando en LA NACIÓN el cuartel 1 que se mantendrá en la estructura de la Policía Federal Argentina garantizando los servicios que la actualidad presta en su radio de acción, pero sometido a la conducción y operación de LA CIUDAD para la prestación del servicio local en todos los sitios que no sean federales. A tales fines LAS PARTES podrán suscribir protocolos de actuación. Aquellos bomberos con especialidades federales que se desempeñan a las áreas a transferir serán reasignados al Cuartel 1, debiendo la NACIÓN compensar dichas reasignaciones

2.2 La Dirección General de PROTECCIÓN FEDERAL y

2.2.1 Departamento de SEGURIDAD CONTRA INCENDIOS Y RIESGOS ESPECIALES

2.2.1.1 División Prevención

2.2.1.2 División Inspección

2.3 La Dirección General EXPLOSIVOS E INVESTIGACIONES FEDERALES en un 50%.

2.3.1 Departamento TÉCNICO INVESTIGATIVO, en un 50%

2.3.1.1 División Análisis e Información Siniestral, en un 50%

2.3.1.2 División Coordinación Judicial, en un 50%

2.3.1.3 División Siniestros, en un 50%

2.3.2 Departamento LOGÍSTICA

2.3.2.1 División Central de Alarmas

2.3.2.1.1 Sección Racionamiento

2.3.2.1.2 Sección Transporte Forense

2.3.2.1.3 Sección Servicios Especiales

2.3.3 Del Departamento COORDINACIÓN Y ENLACE CON EL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIA

2.3.3.1 la División DEFENSA CIVIL

2.3.3.2 y la División BRIGADA ESPECIAL FEDERAL DE RESCATE BEFER

2.3.3.2.1 Sección GER Caballito

2.3.3.2.2 Sección GER Saavedra

2.3.3.0.1 De la Sección EMERGENCIAS AMBIENTALES, 10 agentes junto con los bienes y servicios para prestar sus funciones, que serán transferidos al 31/12/2016. Hasta tanto la NACIÓN prestará el servicio a la CIUDAD.

2.A. Durante la etapa de transición, LAS PARTES acuerdan respecto de las áreas transferidas que a continuación se detallan, los siguientes compromisos:

2.4. Dirección General PROTECCIÓN URBANA y sus Departamentos, cuarteles y destacamentos dependientes, las partes suscribirán protocolos de actuación para garantizar a LA NACIÓN la prestación del servicio en objetivos federales estratégicos

2.4.0.1 División CENTRAL DE ALARMAS, LAS PARTES suscribirán protocolos de actuación para que la NACIÓN cuente con las alarmas e información correspondiente que refiera a la Protección Aeroportuaria.

2.B. Durante la etapa de transición, LAS PARTES acuerdan que el Departamento COORDINACIÓN y ENLACE CON EL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIA, la División MANTENIMIENTO Y ABASTECIMIENTO, la División CAPACITACIÓN y la División OBJETIVOS ESPECIALES y la Sección RIESGO FORESTAL VÉLEZ SANSFIELD que prestan funciones concurrentes de seguridad en ambas jurisdicciones, permanecerán bajo la órbita de LA NACIÓN, en coordinación con la CIUDAD y bajo los protocolos de actuación que garanticen a la CIUDAD la prestación permanente y efectiva de las funciones de seguridad asignadas a dichas áreas.

3. De LA SUPERINTENDENCIA DE POLICÍA CIENTÍFICA

3.A. LAS PARTES acuerdan que la NACIÓN transferirá en forma parcial a la CIUDAD recursos de las Divisiones: Medicina Legal Fotografía Policial, Rastros y de Ingeniería Legal Forense cuya proporción será definida dentro de NOVENTA (90) días de suscripto el presente, según las cargas de trabajo y las necesidades de cada jurisdicción

3.B. LA NACIÓN asegura a LA CIUDAD la prestación de las facultades y funciones de las áreas de la Supertendencia de Policía Científica no transferidas y que sean necesarias para asegurar el servicio de seguridad local.

4. De LA SUPERINTENDENCIA DE INVESTIGACIONES FEDERALES:

4.1. De la Dirección General OPERACIONES CRIMINALES, las partes acuerdan transferir 400 agentes en total, transfiriendo 200 agentes a partir de la suscripción del presente Convenio y los 200 restantes al 31/12/2016. Dichos agentes contarán con experiencia y serán transferidos con sus vehículos y equipamiento, de las siguientes Divisiones:

4.1.0.1 HOMICIDIOS y de sus secciones.

4.1.0.2 DELITOS CONTRA MENORES

4.1.0.3 DELITOS CONTRA LA SALUD

4.1.0.4 SUSTRACCIÓN DE AUTOMOTORES y de su sección

4.1.0.5 ROBOS Y HURTOS y de su sección y

4.1.0.5 PLANTAS VERIFICADORAS

4.A Durante un año La NACIÓN seguirá prestando los servicios de investigaciones federales a requerimiento de la CIUDAD.

LA NACIÓN asegura a LA CIUDAD la prestación de todas las facultades y funciones de las áreas de la Supertendencia de Investigaciones Federales no transferidas y que sean necesarias para asegurar el servicio de seguridad local.

5. De LA SUPERINTENDENCIA FEDERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

5.0.1 Departamento TECNOLOGÍAS EN SEGURIDAD CIUDADANA de la Dirección General de Aplicaciones Tecnológicas

5.0.1.1 División SOPORTE TECNOLÓGICO COMANDO 911

5.0.1.2 División CONTROL Y SEG. DE VIDEO E INFORMACIÓN

5.0 1 01 Sección PLANEAMIENTO BUENOS AIRES CIUDAD SEGURA

5.A. LA NACIÓN asegura a LA CIUDAD la prestación de todas las funciones y todo el acceso al sistema de la Superintendencia que sea necesario para asegurar el servicio de seguridad local y viceversa.

6. De LA SUPERINTENDENCIA DE AVIACIÓN FEDERAL

LA NACIÓN transfiere a LA CIUDAD tres (3) aeronaves que se detallan a continuación junto con el personal necesario para garantizar el correcto funcionamiento de las mismas:

Dos (2) aeronaves Bolkow BO 105

Un (1) aeronave EC 135, dominio H 12, que será utilizado por la NACIÓN cuando ésta lo necesite para las funciones detalladas en el punto 1C de este Convenio.

6.A. La NACIÓN asume el soporte técnico operativo de las aeronaves antes detalladas y ambas partes se comprometen a suscribir protocolos de actuación conjunta

Las Partes acuerdan revisar todas las transferencias de personal y bienes realizadas entre el 1° de octubre de 2015 y el día de la fecha, con el objeto de definir de común acuerdo cuales de ellas corresponderán transferir a la Ciudad.

TERCERA: Sin perjuicio de la transferencia de las áreas mencionadas en la cláusula segunda, las partes evaluarán transferir también el personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e Inmuebles) como inmateriales y los contratos en ejecución afectados a áreas de la Policía Federal Argentina que entre sus funciones desempeñen tareas relativas a la labor de seguridad de la Ciudad en materia no federal.

CUARTA: LAS PARTES acuerdan que las transferencias dispuestas en la cláusula SEGUNDA se efectúan en todos los casos con el personal policial, técnico y auxiliar y todos aquellos afectados a las áreas y/o organismos que se transfieren.

QUINTA: LAS PARTES acuerdan que con el fin de garantizar los derechos e intereses generales de los habitantes residentes y toda persona en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como así también, garantizar los derechos de los agentes policiales y del personal que coadyuve a su función, la transferencia será materializada de manera gradual y progresiva, ordenada en DOS (2) etapas:

A) ETAPA DE TRANSICION prevista por el plazo de UN (1) año, durante la cual, sin perjuicio de la transferencia efectiva que se efectúa por el presente, ambas partes se comprometen a realizar sus mayores esfuerzos y brindar el servicio de seguridad necesario para que a través de las áreas pertinentes, se ejecute de manera gradual la transferencia respecto de cada uno de los agentes, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes a los que refiere el presente Convenio, hasta su implementación apropiada en LA CIUDAD. El plazo asignado a esta primera etapa resulta ordenatorio y podrá ser prorrogado por LAS PARTES de común acuerdo y,

B) ETAPA DE CONSOLIDACIÓN, vencido el plazo de la etapa de transición durante la cual LA NACIÓN continuará brindando apoyo a LA CIUDAD en todas aquellas materias

relativas al traspaso que sean específicamente requeridas y por el plazo que al efecto las partes establezcan.

SEXTA: Sin perjuicio de las etapas previstas en la cláusula CUARTA las partes declaran que garantizan en forma recíproca, la prestación de todas las funciones de las áreas transferidas a la CIUDAD y aquellas que continúan en el ámbito de la NACIÓN, que sean necesarias para asegurar el servicio de seguridad en ambas jurisdicciones. Para ello las partes suscribirán los protocolos de actuación y colaboración pertinentes que aseguren el servicio de seguridad en ambas jurisdicciones

SÉPTIMA: LAS PARTES acuerdan la transferencia y cesión en propiedad a la CIUDAD de todos los bienes inmuebles que se encuentran afectados de manera exclusiva a la función de seguridad local referida en las cláusulas segunda y tercera, los que serán individualizados por LA NACIÓN dentro de TREINTA (30) días a efectos de la iniciación de los trámites registrales correspondientes.

Las partes suscribirán las actas de recepción de bienes muebles transferidos y de los contratos que se encuentren en ejecución, debiendo LA NACIÓN individualizar dentro de los TREINTA días los bienes muebles registrables que por el presente se transfieren a la CIUDAD.

OCTAVA: La NACIÓN renuncia y reintegra a la CIUDAD la tenencia y uso precario gratuito otorgado sobre los bienes inmuebles utilizados por la Policía Federal Argentina pertenecientes a ésta última en la Ciudad de Buenos Aires, siendo ello aceptado por la CIUDAD. LAS PARTES acuerdan que en las dependencias reintegradas a la CIUDAD y que sean funcionales al desarrollo de tareas federales de la PFA evaluarán acuerdos de comodatos transitorios hasta que se resuelva de manera definitiva.

NOVENA: Durante el periodo que insuma la etapa de transición prevista en la cláusula cuarta, LAS PARTES podrán acordar entre ellas, la transferencia individual de agentes, bienes y/o servicios de la Policía Federal Argentina, ya sea de la CIUDAD a la NACIÓN o de la NACIÓN a la CIUDAD, para garantizar las funciones de seguridad de ambas jurisdicciones.

DÉCIMA: LAS PARTES acuerdan que los agentes que se transfirieron en proporción, sin las estructuras de las cuales dependen, pasan a la CIUDAD con la conducción correspondiente.

DÉCIMO PRIMERA. Los agentes públicos transferidos conservan el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales y de cobertura social que tuvieron al momento de la transferencia, o sus equivalentes, de acuerdo a la normativa vigente, de conformidad con el artículo 11 de la Ley N° 24.588, debiendo acatar los protocolos y normas de actuación referidas al desempeño de sus funciones y misiones como agentes policiales.

Asimismo, LAS PARTES acuerdan que durante la etapa de transición, los agentes públicos transferidos continuarán rigiéndose por la normativa laboral, de carrera, previsional y de cobertura social, sin perjuicio de su pertenencia jerárquica, funcional e institucional inmediata y definitiva de las estructuras jerárquicas que la CIUDAD determine.

Asimismo, durante dicha etapa, la integración de las Juntas de calificación será dispuesta por la policía local, las que se registrarán conforme lo establecido en el Capítulo XIV del Decreto PEN N° 1.866/83.

La CIUDAD ejerce el poder disciplinario sobre el personal transferido, acordando las partes que durante el periodo de transición la iniciación del sumario estará a cargo de la CIUDAD y su tramitación se encontrará a cargo de LA NACIÓN, siendo ellos resueltos por la CIUDAD.

Asimismo, las partes acuerdan que los procedimientos sumariales disciplinarios que se encontraren en trámite al momento de la transferencia, serán resueltos por la NACIÓN, quedando a cargo de la CIUDAD la aplicación de las sanciones y/o medidas resueltas, de conformidad con las normas vigentes.

DÉCIMO SEGUNDA: LAS PARTES acuerdan que durante la etapa de transición tanto respecto a los agentes de la Policía Federal Argentina transferidos, se evaluará la adopción de medidas legales, presupuestarias y la suscripción de los instrumentos y convenios que estimen necesarios, tendientes a brindar un goce equitativo de los derechos de carrera, sociales y previsionales de todos aquellos agentes que conformen la policía local.

En virtud de ello, para el caso que la CIUDAD decida suscribir convenios específicos de adhesión con la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, la NACIÓN se obliga a aceptarla.

DÉCIMO TERCERA: LA NACIÓN en coordinación con la CIUDAD, durante la etapa de transición y salvo acuerdo en contrario, continuará prestando las funciones y responsabilidades primarias propias de la Superintendencia de Administración y de la Superintendencia Persona, Instrucción y Derechos Humanos y/o demás áreas competentes, respecto del personal, bienes y servicios transferidos, conservando la NACIÓN a su cargo la liquidación de haberes, la concesión de licencias, el trámite de legajos de los agentes y personal transferido, como así también, la gestión de compras y contrataciones de insumos, mantenimiento, administración y gestión de bienes muebles e inmuebles y todas aquellas tareas dirigidas al normal desenvolvimiento de las funciones y facultades de seguridad de la CIUDAD que por el presente se transfieren.

La NACIÓN asume los juicios pendientes y de aquellos iniciados con posterioridad pero con causas anteriores a la fecha del presente convenio, relativos a los servicios transferidos. Así también, La NACIÓN asumirá las deudas que por cualquier causa se hubieran contraído hasta la fecha de la transferencia efectiva.

DÉCIMO CUARTA: La NACIÓN continuara prestando en coordinación con la CIUDAD, el OPERATIVO UNIDAD -Cinturón Sur, aprobado mediante Decreto PEN N° 864/2011 o la normativa que lo modifique, cuyo objeto es optimizar el servicio de seguridad ciudadana en la Capital Federal mediante la complementación operativa sinérgica de los cuerpos policiales y de las fuerzas de seguridad federales por zonas.

Asimismo, se continuará con el operativo de seguridad en Puerto Madero y con los puestos de control de acceso a Barrios de Emergencia, todo ello, hasta tanto LAS PARTES acuerden otro mecanismo.

DÉCIMO QUINTA: Las PARTES acuerdan que, durante el período que insuma la etapa de transición y consolidación, cada una en su jurisdicción, realizará las modificaciones y adecuaciones normativas, administrativas y operativas necesarias para la ejecución de la transferencia del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes provenientes de la NACIÓN a la CIUDAD.

DÉCIMO SEXTA: A los efectos de lograr cumplimentar el objeto del presente convenio, LAS PARTES delegan en LOS MINISTERIOS con competencia en seguridad la suscripción de las Actas Acuerdo para la implementación del presente Convenio.

DÉCIMO SEPTIMA: En virtud de lo dispuesto en la cláusula precedente y a los fines de facilitar la comunicación y el intercambio de información necesaria para llevar adelante la etapa de transición y consolidación, la NACIÓN y la CIUDAD acuerdan la creación de equipos de trabajo convocados por los Ministros de Seguridad de cada jurisdicción. Cada equipo de trabajo será liderado, en cada ámbito de jurisdicción, por un/a coordinador/a que actuará de nexo entre las PARTES y cuya designación será notificada de manera fehaciente a la otra.

Cada equipo de trabajo funcionará como un órgano transitorio de coordinación, seguimiento, elaboración y ejecución de un cronograma de transferencia bajo la órbita de cada Ministerio, mientras se extienda el plazo de transición y consolidación previsto en la cláusula QUINTA.

DÉCIMO OCTAVA: La NACIÓN coloca a disposición de la CIUDAD toda la información y documentación necesaria para la implementación del presente, debiendo el equipo de trabajo designado por la CIUDAD guardar confidencialidad de toda información a la que accedan.

DÉCIMO NOVENA: Los plazos dispuestos en el presente Convenio tienen carácter ordenatorio y podrán ser prorrogados de común acuerdo.

El Convenio transcripto precedentemente fue aprobado por la Resolución N° 298/LCBA/015 (BOCBA N° 4807 del 25/01/2016)⁶⁶.

2.- DESARROLLO DEL TEMA -PERSONAL TRASPASADO-

La Clausula Segunda del Convenio de Transferencia establece que “...*La NACIÓN transfiere a la CIUDAD con la totalidad del personal...*” a fin de poner esto en marcha, se firmaron distintas Actas Acuerdos, suscriptas entre la entonces Ministra de Seguridad de la Nación y el entonces Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad, mediante las cuales se detalla el personal transferido.

⁶⁶ Artículo 1°.- Apruébase 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", entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representado por el señor Jefe de Gobierno, Licenciado Horacio Rodríguez Larreta y el Estado Nacional, representado por el Presidente de la Nación Argentina, Ingeniero Mauricio Macri, suscripto con fecha 5 de enero de 2016, registrado bajo el N° 1/16, cuya copia certificada se adjunta como Anexo I y como tal, forma parte integrante de la presente Ley.

De la información recaba, se observa que se firmaron 15 Actas, las cuales se transcriben a continuación:

1. Acta Acuerdo N° 1 Transferencia de Personal
2. Acta Acuerdo N° 2 Transferencia de Personal (rectificatoria del Acta Acuerdo N°1).
3. Acta Acuerdo N° 3 Transferencia de bienes Muebles e Inmuebles
4. Acta Acuerdo N° 4 Transferencia de personal al 31 de Diciembre de 2016
5. Acta Acuerdo N° 5 Transferencia de Servicios de Policía Adicional
6. Acta Acuerdo N° 6 Transferencia de Semovientes
7. Acta Acuerdo N° 7 Transferencia de Armamento del personal al 31 de diciembre de 2016
8. Acta Acuerdo N° 8 Transferencia de Personal
9. Acta Acuerdo N° 9 Transferencia del armamento del personal al 21 de Junio de 2017
10. Acta Acuerdo N° 10 Intercambio Informático y uso del Programa Visual SEP
11. Acta Acuerdo N° 11 Transferencia del Sistema de Alarmas y Afines
12. Acta Acuerdo N° 12 Transferencia de Personal (2018)
13. Acta Acuerdo N° 13 Transferencia de Personal (2da del 2018)
14. Acta Acuerdo N° 14 Transferencia de Personal (3ra del 2018)
15. Acta Acuerdo N° 15 Transferencia de Personal

Dicha transferencia implicó el traspaso de un gran número de oficiales y suboficiales de la Policía Federal al ámbito de la Ciudad, casi 20.000 agentes de las 54 comisarias, bomberos y grupos especiales como el GEOF.

Frente a este nuevo panorama se advirtió la necesidad de crear una nueva fuerza policial que integra por los agentes traspasados de la Federal y los agentes de la Policía Metropolitana, amalgamando sistemas, situaciones, escalafones, funciones y regímenes de carreras distintos de ambas policías y a la vez favoreciendo la integración de todos los componentes bajo una nueva estructura.

El traspaso sin lugar a dudas, generó una trascendencia institucional de gran envergadura, debido a que los 20.000 agentes traspasados de la Policía Federal Argentina a la ortiva del GCBA y la unificación con la Policía Metropolitana, suscitaron enormes dificultades de unificación.

El traspaso trajo aparejado distintas situaciones que generaron conflictos, entre ellas, el color del uniforme, la caja jubilaria de la PFA, la obra social del Hospital Churrua, el servicio adicional.

Finalmente, a raíz de la sanción de la Ley N° 5688 “Sistema Integral de la Seguridad Pública”, nace la Policía de la Ciudad, como una instrucción civil armada, jerarquizada profesionalmente y depositada de la fuerza pública del Estado cuyas funciones constituyen un servicio público esencial prestado por sus integrantes que tienen el carácter de funcionario público.

A. ANÁLISIS DE LAS ACTAS ACUERDO QUE IMPLEMENTAN LA TRANSFERENCIA DEL PERSONAL

En el acápite anterior, citamos cada una de las actas acuerdo que se suscribieron, a fin de que el lector pueda apreciar con mayor entendimiento el análisis que se efectuara a continuación.

Del cotejo efectuado de cada una de las actas acuerdo que transfieren personal de la Policía Federal Argentina se determinara el total de personal traspaso.

La información utilizada es precisa y concreta debido a que se tienen a la vista las Actas Acuerdo para plasmar la información.

Tener en claro cuál fue el total del personal traspasado, nos permitirá luego saber cuántos de ellos están disconformes y como ese número fue modificándose a lo largo de estos años (2016-2019).

Acta Acuerdo N° 1 -05 de mayo de 2016-

- **Agentes traspasados 18.227**

Acta Acuerdo N° 2 -12 de agosto de 2016-

- Reincorporan a la PFA 399 agentes
- **Agentes traspasados 570**

Acta Acuerdo N°4 -29 de diciembre de 2016-

- **Agentes traspasados 1112**
- Reincorporan a la PFA 50

Acta Acuerdo N° 8 -21 de junio de 2017-

- Reincorporan a la PFA 307
- **Agentes traspasados 122**

Acta Acuerdo N° 12 -13 de abril de 2018-

- Reincorporan a la PFA 50
- **Agentes traspasados 31**

Acta Acuerdo N° 13 -26 de junio de 2018-

- Reincorporan a la PFA 231
- **Agentes traspasados 216**

Acta Acuerdo 14 -26 de octubre de 2018-

- Reincorporan a la PFA 195
- **Agentes Traspasados 154**

Acta Acuerdo 15 -12 de diciembre de 2018-

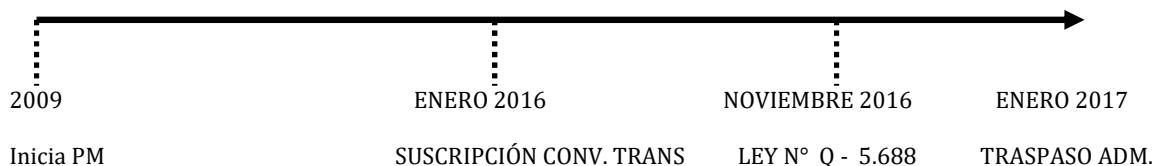
- Reincorporan a la PFA 1

TOTAL DEL ITEM “AGENTES TRASPASADOS”: 20.432

TOTAL DEL ITEM “REINCORPORAN A LA PFA”: 1.233

TOTAL DE AGENTES EFECTIVAMENTE TRASPASADOS A LA CIUDAD:
19.199

Efectivamente, del análisis efectuado se pudo determinar el número EXACTO DEL PERSONAL QUE FUE TRASPASADO, siendo ello, **DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE AGENTES.**



Referencias:

PM: Policía Metropolitana

CONV. TRANS: Convenio de Transferencia

LEY Q - 5.688: Ley Sistema Integra de Seguridad Pública

TRASPASO ADMINISTRATIVO: Personal de la PFA y Policía Metropolitana a la Policía de la Ciudad

B. CAUSAS ADMINISTRATIVAS VS. CASUSAS JUDICIALES

El personal traspasado, manifiesta su descontento mediante el inicio constata de reclamos, recursos, amparos judiciales y juicios ordinarios.

En la esfera administrativa, los reclamos se manifiestan a través de las presentaciones que hacen los efectivos traspasados mediante las cuales solicitan su cambio de destino alguna delegación del interior del país o impugnan el convenio de transferencia.

Bajo otro lineamiento de reclamos, se niegan a recibir el uniforme o a realizar el trámite de la credencial identificatoria, trayendo ello aparejado una sanción disciplinaria ya que no se está cumpliendo una orden emanada de un superior.

Estas situaciones generan descontentos, dentro de la fuerza, habiendo una totalidad de 850 reclamos administrativos a diciembre de 2018.

Respecto la esfera judicial, hay iniciados casi 147 causas de amparo, concentrando la mayoría varios actores en una causa.

Tomando como caso testigo, la causa judicial que primero se inicio “CORONEL, SERGIO ALBERTO C/ PFA Y OTROS S/AMPARO LEY 16.986” Expte. N 58.825/2016, en trámite ante el Juzgado de 1º Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8, el accionante inicia el presente amparo contra el Estado Nacional, Ministerio de Seguridad de la Nación, Policía Federal Argentina, y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a raíz del Convenio N° 1/16 suscripto entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya declaración de inconstitucionalidad solicita.

Indica que el citado convenio vulnera de manera manifiestamente ilegal y arbitraria, sus derechos adquiridos al amparo de la Ley 21.965 y su Decreto Reglamentario N° 1.866/83, y los de los Policías Federales. Solicita se deje sin efecto el acto por el cual se dispuso su traspaso a la Policía Metropolitana, y se suspenda la aplicación de la Cláusula Segunda del referido convenio, hasta tanto se resuelva la presente acción permaneciendo en su condición de Sargento 1º de la Policía Federal Argentina.

En fecha 03/11/2016, el Juez rechazó la medida cautelar disponiendo que “...no corresponde dictar a título precautorio decisiones cuyo objeto coincida total o parcialmente con el de la demanda, ya que después de su dictado el proceso quedaría vacío de contenido al satisfacerse por medio de la cautelar el objeto de la pretensión (cfr. CNACAF, Sala IV, sentenciadel 5/4/90 in re “Tradimex”; ídem, Sala I, sentencia del 13/12/90 in re “Triulzi”)...”.

La Jueza de 1º Instancia dictó sentencia en fecha 28/12/16, rechazando el amparo.

La misma fue apelada por el actor, siendo rechaza por la Sala III en lo Contencioso Administrativo Federal.

El Sr. Coronel, interpuso Recurso Extraordinario, el cual fue rechazado por la Sala mencionada precedentemente, conforme sentencia del 09/05/2017⁶⁷.

Interponiendo, finalmente Recurso de Queja, el cual en fecha 22 de mayo de 2018, nuestro más alto Tribunal rechazo.

Por lo que, a la fecha no hay ninguna sentencia que haya tratado especialmente el fondo de la cuestión.

En otro caso de similares características⁶⁸, una integrante de la Policía Federal interpuso un amparo para evitar su traspaso a la Policía de la Ciudad, pero el juez de 1º Instancia resolvió rechazar la acción de amparo entablada por Débora Lorena UBEDA, a fin de que dejara sin efecto el traspaso de la Policía Federal Argentina a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires y se ordenase a los aquí demandados a que se los restablezca en su puesto originario, respetándose su jerarquía, antigüedad, orden de mérito y escalafonamiento correspondiente.

Para así decidir, el juez a quo, sostuvo que “...en el sub lite no se encontraba acreditado que los aquí demandados hubieran actuado con ilegalidad o arbitrariedad manifiesta - como arguye la accionante- porque el artículo 129 de la Constitución Nacional, dispone -en cuanto interesa- que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción; y que una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación (Ley N° 24.588)...”

Asimismo, indicó que la cláusula transitoria décimo tercera, de la Ley N° 5688/16 - por la que se creó a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires- prevé que el personal policial y civil de la Policía Federal Argentina transferido a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, y sus derechohabientes, mantendrán los derechos y obligaciones previsionales establecidos en la Ley Nacional N° 21.965 y normas complementarias; por lo que podía afirmarse que no se vislumbran los presuntos perjuicios alegados por la peticionante en los presentes actuados.

La mencionada sentencia fue apelada, siendo algunos de los agravios que manifiesta la actora los siguientes:

⁶⁷ I- Que el pronunciamiento de fecha 28 de marzo de 2017, por el que este Tribunal decidió confirmar la sentencia de primera instancia, en cuanto desestimó la presente acción, versa sobre el incumplimiento de los presupuestos de admisibilidad formal de la excepcional vía del amparo (conf. art. 43 de la Constitución Nacional y art. 1º de la ley 16.986). En tales condiciones y toda vez que la decisión de esta Sala remite a la inexistencia de arbitrariedad o ilegalidad de carácter manifiesto y a la improcedencia de la vía procesal del amparo, con fundamento en la circunstancia de no encontrarse reunidos los presupuestos de admisibilidad formal de esta acción, no se verifica -en el caso- el requisito de sentencia definitiva o equiparable en los términos del art. 14 de la ley 48 y, en consecuencia, el recurso intentado no resulta viable (C.S., Fallos: 311:59; 319:893; 330:1076, entre otros). II- Que, por lo demás, en relación con la arbitrariedad atribuida a la resolución, también corresponde su rechazo por cuanto este supuesto no resulta susceptible de consideración por la Sala. Ello es así, sin perjuicio de advertir que la decisión recurrida exhibe suficientes fundamentos fácticos y jurídicos, que la habilitan como acto jurisdiccional válido. *Firmado por: JORGE ESTEBAN ARGENTO, JUEZ DE CAMARA - SERGIO GUSTAVO FERNANDEZ, JUEZ DE CAMARA - CARLOS MANUEL GRECCO, JUEZ DE CAMARA*

⁶⁸ UBEDA, DEBORA LORENA C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986, Expte N° 109/17, JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL 7- SECRETARIA N° 13.

Sostiene que no se ha llevado a cabo ningún análisis de la ilegalidad manifiesta denunciada en la demanda en cuanto a que la Ley N° 5.688 derogó de hecho las previsiones de la Ley Nacional N° 21.965 en materia de baja del personal de la Policía Federal Argentina. Además, manifiesta que solamente el Congreso Nacional tiene facultades para derogar o modificar esta última, mediante el dictado de otra ley posterior. Insiste en que esa cuestión, propuesta en la demanda, no requiere el más mínimo debate ni prueba, pues surge claramente del texto de las normas invocadas el menoscabo a los derechos invocados por su parte, y amparados por los artículos 14, 14 bis y 17 de la Constitución Nacional.

El traspaso a la policía de la Ciudad trajo como consecuencia, la aplicación de un nivel escalafonario menor, que la remuneración tampoco ha sido mantenida ya que la Ley N° 5.688 no contempla el pago de una serie de ítems que son parte indiscutible de sus salarios.

En cuanto a la antigüedad, la ley local les computa desde el día que les den el alta en la Policía de la Ciudad, es decir que no les computa los años de servicios prestados en la Policía Federal Argentina.

La arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de la Ley N° 5.688 de la Ciudad de Buenos Aires, ya fue resuelta por la Sala III de esta Cámara en los autos caratulados “Coronel, Sergio Alberto c/ PFA y otros s/ amparo ley 16.986”, del 23 de marzo de 2017. En esa oportunidad, la Sala III sostuvo que de la Cláusula décimo primera del Convenio N° 1/16 surge que los agentes policiales transferidos conservan su nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales y la cobertura de la obra social que tenían al momento de la transferencia, o sus equivalentes, de acuerdo a la normativa vigente, de conformidad con el artículo 11 de la ley 24.588. Además, allí se puntualizó que en la cláusula transitoria décimo tercera de la ley local 5688 se estableció que “el personal policial y civil de la Policía Federal Argentina transferido a la Policía de la Ciudad de Buenos Aires” y sus derecho habientes mantienen los derechos y obligaciones previsionales establecidos en la Ley Nacional N° 21.965 y normas complementarias”. En ese marco, el tribunal consideró que no se había demostrado en el ámbito de esta vía judicial de conocimiento acotado, que la normativa impugnada, entre ella la ley 5688, se encontrara viciada de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta.

El criterio fijado por ese Tribunal, fue adoptado de manera uniforme por las restantes salas de esta Cámara (cfr. esta Cámara, Sala I in re “Serbin, Leandro Javier y Otros c/ EN – M° Seguridad – PFA y Otros s/ amparo ley 16.986”, del 17 de agosto de 2017, Sala II, in re “Cabrera, Christian Martin c/ EN – M° Seguridad PFA y otro s/ amparo ley 16.986, del 13 de julio de 2017; Sala IV in re “Córdoba, Vanesa c/ EN – M° Seguridad – PFA Y otro s/ amparo ley 16.986”, del 10 de agosto de 2017 y esta Sala, in re “Perez Lindo, Gustavo Ezequiel y otros c/ EN-MSeguridad-PFA y otro s/ amparo ley 16.986” del 30/11/2017).

A la fecha, en ninguna de las dos esferas se ha resuelto sobre el fondo de la cuestión.

Aunque aquí es importante destacar que el silencio de la administración, implica en forma tácita su negativa, no así en la instancia judicial, donde indefectiblemente, los jueces comenzaran a expedirse en un futuro no muy lejano.

Cabe agregar, que la Jueza en lo Contencioso Administrativo y Tributario Andrea Danas reconoció que el planteo es “atendible” por lo que dejó abierta la posibilidad de tratar el planteo contra el traspaso.

C. OJETIVOS DE LA TRANSFERENCIA

El constituyente reformador de 1994 otorgó un régimen de gobierno autónomo a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) en el artículo 129 de la CN. Y que, en cumplimiento del mandato constitucional impuesto en el segundo párrafo del artículo 129 CN, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 24.588, que garantiza los intereses del Estado nacional mientras la ciudad sea capital de la Nación.

Mediante el citado convenio, se acordó que la Nación le transferiría a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otras cosas, la Superintendencia de Seguridad Metropolitana (incluyendo personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, etc.) a partir del 31/12/16.

Aplicación del ordenamiento jurídico que resulta vigente a partir de la reforma constitucional de 1994.

La normativa vigente nació bajo la luz del pleno ejercicio de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, reconocida en el artículo 129 de la Constitución Nacional, de allí su plena constitucionalidad.

CAPÍTULO IV

1. ARGUMENTOS DE LOS AGENTES TRASPASADOS

Para el desarrollo del presente acápite se procedió analizar 147 causas judiciales, a fin de detectar cuales son los agravios y peticiones que realizan los agentes.

La totalidad de ellos, solicita la inconstitucionalidad e inaplicabilidad:

- del Convenio de Transferencia
- la Resolución N° 2016-928-E-APN-MSG
- la Ley N° 5.688

Asimismo, solicitan se deje sin efecto el traspaso.

Sumado a ello, mediante una medida cautelar de no innovar los agentes traspasados que inician las causas judiciales solicitan al juez, se ordene que continúen prestando servicios como Policías Federales bajo el régimen de la Ley 21.965, decreto Reglamentario 1866/83, y/o decreto Ley 6581/58.

El objeto de la acción declarativa en cuyo marco se solicita la cautelar, pretende la declaración de inconstitucionalidad del Convenio de Transferencia y de una ley local, así como también que se deje sin efecto la transferencia del actor en los términos del Acta Acuerdo Nro. 2.

Los agentes que iniciaron sus acciones judiciales cuestionan principalmente el Convenio de Transferencia Nro. 1/16, en la medida que entienden que vulnera su estado policial, situaciones de revista y en definitiva sus derechos laborales, solicitando además, se deje sin efecto el traspaso.

Ellos manifiestan que no solicitaron su baja de las filas de la Policía Federal Argentina, entendiendo que su baja se produjo por fuera de las previsiones de la Ley N° 21.965 y su decreto reglamentario.

Destacan que se ven afectados derechos adquiridos con el traspaso llevado a cabo.

La remuneración del personal policial de la PFA se encuentra contemplada en la ley de la Policía Federal Argentina N° 21.965, y su Reglamentación que fue aprobada por el Decreto 1866/1983 y sus modificatorios.

Puntualmente la remuneración del personal policial está compuesta por cuatro ⁶⁹ conceptos:
a) Sueldo básico.

⁶⁹ V. art. 74 de la ley 21.965

- b) Suplementos generales.
- c) Suplementos particulares.
- d) Compensaciones.

El sueldo básico es la suma de aquellos conceptos que percibe la generalidad del personal policial en servicio efectivo, por su sola condición de personal policial, y cuyo dato distintivo es que lo percibe el personal policial, y sin que le resulte menester cumplir ningún otro requisito que no sea integrar la institución policial.

Los suplementos generales y particulares son complementos a la remuneración, y para su percepción se requiere el cumplimiento de determinados requisitos que la ley y su reglamentación fijan para cada uno de ellos, es decir ya no basta con ser policía, sino resulta imperativo para ser acreedor a su percepción observar los recaudos fijados a tal efecto para cada uno de ellos.

No hay una diferencia ontológica entre ambas categorías de suplementos, sino que es la voluntad del legislador la que dirime si un determinado concepto es un suplemento general o particular.

Es decir, los suplementos generales son creados por la ley ⁷⁰ formal, en tanto que los suplementos particulares son creados por el Poder Ejecutivo y los percibe el personal policial que desarrolle actividades que impliquen normalmente un riesgo o peligro o provoquen un deterioro físico o psíquico, encontrándose facultado el Poder Ejecutivo para crear, además, otros suplementos particulares en razón de las exigencias a que se vea sometido el personal, como consecuencia de la evolución técnica de los medios que equipan a la Institución, o de las zonas, ambientes o situaciones especiales en que deba actuar ⁷¹.

La diferencia entre dichos conceptos, además de la autoridad que origina a ambos es que los suplementos generales, si bien están sujetos al cumplimiento de determinados requisitos, no están diseñados en función de la singularidad del desarrollo de la función

⁷⁰ El art. 76 de la ley 21.965 dice que Los suplementos generales para el personal en actividad serán: a) "Antigüedad de servicios", que lo percibirá en cada grado y en el monto y condiciones que determine la Reglamentación de esta ley. b) "Tiempo mínimo en el grado", que lo percibirá a partir del momento que cumpla los tiempos determinados en los Anexos IV y V de la presente Ley, y en el monto que determine la Reglamentación. c) "Título": tendrá derecho a percibirlo todo el personal con estado policial, cualquiera sea su condición de ingreso. Su monto variará de acuerdo al plan de carrera en que el personal se hubiere graduado: 1. Título universitario o de estudios superiores que demanden cinco [5] o más años de estudios del tercer nivel, veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. 2. Título universitario o de estudios superiores que demanden cuatro [4] años de estudios del tercer nivel, quince por ciento (15%) del sueldo básico. 3. Título universitario o de estudios superiores que demanden uno [1] hasta tres [3] años de estudios del tercer nivel, diez por ciento (10%) del sueldo básico.

⁷¹ Art. 77 de la ley 21.965.

policial, sino que son transversales a todo el personal policial, independientemente de dónde o cuál sea su función.

Y, por su parte, las compensaciones que constituyen el reintegro de los mayores gastos que origina la responsabilidad profesional.

2. ARGUMENTOS DEL ESTADO NACIONAL Y GCBA

Para la investigación del siguiente punto bajo desarrollo, también se ha procedido a analizar las 147 causas judiciales, observando cuales son los puntos de defensa alegados por los abogados en representación del Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, se observa que los agentes traspasados cuestionan dogmáticamente su transferencia a la Policía de la Ciudad.

En primer lugar, los representantes de los organismos manifiestan que los actores fueron traspasado en el marco del convenio N° 1/16, suscripto entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por Resolución N° 298/LCBA/15.

Los policías traspasados que inician sus acciones en la instancia judicial, en ningún momento logran demostrar en qué consiste la lesión, restricción, alteración o amenaza que provoca la norma cuestionada ya sea, el convenio de transferencia, las resoluciones que la aprobaron o la Ley 5.688, ni cuáles son los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional que se ven afectados por el accionar del estado tanto nacional como a nivel ciudad.

Por el contrario, pareciera que en todo momento cuestionan de manera dogmática tanto el Convenio de Transferencia como la Resoluciones que consagran la nómina del personal transferido pero sin conectar los agravios con su situación concreta y específica, más allá de pretender señalar una afectación al derecho a la igualdad respecto al personal no transferido pero sin demostración alguna respecto a que las funciones desplegadas por la amparista resultan propias de la materia federal.

Toda la argumentación esbozada en los escritos de inicio de la demanda se concentra en una discusión dogmática acerca de las funciones, límites y alcances de la potestad regulativa del Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires en materia de seguridad y sobre la constitucionalidad del Convenio celebrado y las normas derivadas como consecuencia directa de potestades constitucionales reconocidas.

Tanto la doctrina como la Jurisprudencia reconocen que tal actividad jurisdiccional le está vedada, ya que, en definitiva, no se admite la declaración de inconstitucionalidad de una norma que se repugna contraria a la constitución, en forma abstracta, es decir, sin la existencia previa a la substanciación de un caso o juicio sometido a la administración de Justicia.

Bianchi, define al caso judicial como un planteo que encierra alguna forma de controversia susceptible de apreciación por los Tribunales; su planteo por tanto requiere términos claros y preciso y a su vez la alegación de un perjuicio concreto, en el caso del amparo constitucional, respecto de derechos de idéntico rango⁷².

Solo frente a un caso concreto y en virtud de específicas condiciones de ese caso, con la concreta alegación y prueba de vulneración de derechos de rango constitucional, puede un juez revertir una decisión legislativa que concreta una relevante política pública, sin vulnerar principios y valores fundamentales que sustentan la democracia y el sistema federal de gobierno.

Los agentes traspasados disconformes, no indican en ningún momento qué perjuicio procuran evitar, ni tampoco qué interés jurídico intentan salvaguardar con una medida suspensiva como la peticionada.

Tampoco logran individualizar una actuación u omisión concreta imputable al Gobierno local que provoque algún daño susceptible de ser protegido a través de la demanda.

Por el contrario y tal como fuera expuesto, se limitan a cuestionar la constitucionalidad del Convenio de Transferencia, de modo de obtener una declaración judicial que lo habilite a retomar su carácter de Policía Federal, razón por la cual tampoco se advierte la intervención del ejecutivo local en la acción.

Proponiendo sin más se vulnere de manera ostensible fundamentales principios constitucionales, principalmente el principio de división de poderes en el que se sustenta el sistema republicano y la autonomía en la que se funda el sistema federal.

A fin de proteger el derecho a la estabilidad laboral al sostener que ha adquirido el derecho a una carrera dentro de la Policía Federal con carácter permanente y a cumplimentar las funciones que desde un planteo meramente conjetural, entiende le hubieran correspondido exclusivamente dentro de dicha fuerza, más allá que a partir de la reforma de 1994 y el reconocimiento de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires con rango autónomo la situación se ha modificado más que sustantivamente.

Precisa que lo actuado vulnera, en forma manifiestamente ilegal y arbitraria, derechos adquiridos de los Policías Federales afectando la igualdad de tratamiento y violando todos

⁷² BIANCHI, Alberto - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.T" 2 - Ed. Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires 2002 Capítulo IV, pág. 15)

los Derechos Constitucionales como así también sus derechos adquiridos al amparo de la Ley N° 21.965 y su Decreto Reglamentario N° 1.866/83.

Muy por el contrario, los agentes traspasados a las órdenes del Gobierno de la Ciudad desarrollan tareas que tienen implicancia directa y exclusiva respecto de la seguridad de los bienes y las personas que habitan esta Ciudad de Buenos Aires, siendo competencia excluyente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Más allá de lo apuntado, lo cierto es que no señalan en modo concreto cuál es el perjuicio que se intenta evitar con el dictado de la medida requerida, más allá de dogmáticas afirmaciones que se respaldan en un subjetivo sentido de pertenencia a la Policía Federal, exclusivamente.

Por otra parte debo afirmar que no surge en modo alguno del acuerdo de transferencia que la Ciudad de Buenos Aires renuncie a sus potestades en materia legislativa en orden a la seguridad pública, autosometiéndose a la aplicación de la Ley N° 21.965 en todos sus términos.

Una cláusula en dichos términos resultaría por demás inconstitucional afectando no solo la autonomía que plenamente le resulta reconocida a la Ciudad de Buenos Aires en los términos del arto 129 de la C.N., sino que también violentaría por completo el arte de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que coloca como un deber irrenunciable de las autoridades constituidas la defensa de dicha autonomía.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el actor se encuentra en su totalidad, y conforme a sus propios dichos, transferido a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, formando parte de la planta permanente de dicha jurisdicción y quedando inmersos en el traspaso dispuesto por el Convenio N° 1/16.

En segundo término, la defensa niega que exista verosimilitud del derecho en la medida precautoria solicitada. Como surge de lo expuesto, de ningún modo puede tenerse por acreditada la verosimilitud del derecho, recaudo indispensable de toda medida cautelar, en tanto lo actuado por los entes estatales es totalmente legítimo. Por su parte, goza de la presunción de legitimidad que no resulta desvirtuada.

Sabido es que la presunción de legitimidad del acto administrativo, consagrada por el artículo 12 de la ley de Procedimientos Administrativos 19549, justamente, impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, lo cual, en el marco de la cautelar en análisis, nos lleva a excluir la necesaria verosimilitud del derecho, por lo que, sin hesitación, la medida debe ser desestimada.

Los órganos estatales demandados han obrado en todo momento conforme a derecho, máxime teniendo en cuenta que, lo establecido en el CONVENIO N°1/16 entre el ESTADO NACIONAL y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES de

TRANSFERENCIA PROGRESIVA DE FACULTADES Y FUNCIONES DE SEGURIDAD EN TODAS LAS MATERIAS NO FEDERALES EJERCIDAS EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, que en su artículo DECIMO PRIMERO establece que: *“los agentes públicos transferidos conservan el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales y de cobertura social que tuvieran al momento de la transferencia, o sus equivalentes, de acuerdo a la normativa vigente, de conformidad con el art. 11 de la Ley N°24.588, debiendo acatar los protocolos y normas de actuación referidas al desempeño de sus funciones y misiones como agentes policiales. Asimismo, LAS PARTES acuerdan que durante la etapa de transición, los agentes públicos transferidos continuarán rigiéndose por la normativa laboral, de carrera, previsional y de cobertura social, sin perjuicio de su pertenencia jerárquica, funcional e institucional inmediata y definitiva de las estructuras jerárquicas que la CIUDAD determine”*.

Asimismo, y en el mismo sentido, la cláusula DECIMO TERCERA dispone que : *“LA NACION en coordinación con la CIUDAD, durante la etapa de transición y salvo acuerdo en contrario, continuará prestando funciones y responsabilidades primarias propias de la Superintendencia de Administración y de la Superintendencia Personal, Instrucción y Derechos Humanos y/o demás áreas competentes, respecto del personal, bienes y servicios transferidos, conservando la NACION a su cargo la liquidación de haberes, la concesión de licencias, el trámite de legajos de los agentes y personal transferido, como así también, la gestión de compras y contrataciones de insumos, mantenimiento, administración y gestión de bienes muebles e inmuebles y todas aquellas tareas dirigidas al normal desenvolvimiento de las funciones y facultades de seguridad de la CIUDAD que por la presente se transfieren”*.

El citado Convenio señala además que el artículo 1 de la Constitución de la Nación Argentina establece que la Nación adopta para su gobierno la forma “representativa republicana y federal”. Bajo esta plataforma y a partir de la reforma constitucional de 1994, se consagró la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires (art 129 CN), contribuyendo, de ese modo, al fortalecimiento del sistema federal argentino y colocando a los vecinos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un pie de igualdad con los habitantes del resto del país, particularmente en lo relativo a sus derechos políticos.

Añade que “...no obstante ello, el constituyente delego en el Congreso de la Nación la facultad de dictar una ley que garantice los intereses del Estado Nacional de la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea la capital de la Republica”, lo que dio lugar a la sanción de la Ley N° 24.588, posteriormente modificada por la Ley N° 26.288, (párrafo segundo), precisando en el párrafo quinto que “a meses de cumplirse veinte años de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cabe afirmar que, sin perjuicio de los importantísimos avances que se han logrado tendientes a asegurar el ejercicio de competencias propias por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resta aun lograr la

consolidación absoluta de su régimen autónomo, lo que torna necesario continuar trabajando para lograr un traslado gradual y ordenado de las competencias inherentes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la luz de lo dispuesto en el art. 129 CN”.

Asimismo, el referido convenio dispone en su cláusula PRIMERA que “LA CIUDAD asume todas las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales para ser ejercidas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, la NACION declara en los términos del art. 2º de la Ley 26.288 y con el alcance de lo previsto en la cláusula segunda, acápite 3, que conserva las estructuras, el personal, los bienes y los servicios necesarios para asegurar la función de seguridad en materia federal en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En el mismo sentido, en su cláusula SEGUNDA establece que: “la NACION transfiere a la CIUDAD con la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación), junto con los contratos en ejecución y todos aquellos bienes y servicios con los que cuenten y utilicen a la fecha de suscripción del presente Convenio, que tengan por objeto garantizar el desempeño de la labor de seguridad de la Ciudad en materia no federal de las áreas que se detallan en la presente Clausula...”.

Es por todo ello, que solicitan que se rechace la pretensión de los actores, toda vez que no se encuentran afectados derechos constitucionales, teniendo en cuenta que conforme al referido Convenio, se le ha mantenido al actor su “status” policial como policía federal, con las mismas jerarquías, remuneraciones, obra social y beneficios previsionales.

En función de lo expuesto, se desprende claramente que la intención del actor es que con el escrito de inicio de su demanda, se dé cumplimiento a todas sus pretensiones, sin tener una sentencia que así lo ordene, lo que se traduciría en una novedad jurídica.

Es decir, el actor, al menos, tendría que haber demostrado que ha sido lesionado por dicha ley en un derecho subjetivo, un interés legítimo o un interés simple.

El mecanismo de control de constitucionalidad no está explícitamente previsto en la Constitución, pero se ha optado por seguir el sistema difuso de control de constitucionalidad.

En los casos en cuestión, si analizamos los escritos en traslado, los actores pretenden un control de constitucionalidad de la citada Ley en abstracto y no para su caso concreto, toda vez que los términos mediante los cuales formuló su pedido, **no alcanzan para acreditar que el derecho invocado haya sido lesionado.**

Toda vez que la ley, por un lado y especialmente el convenio celebrado entre ambos Estados, se encuentra ajustados a derecho y conforme a la normativa legal vigente, siendo que todo lo regulado en el mismo reviste el carácter de cuestiones políticas no justiciables, ya que versa sobre el servicio de seguridad pública, *todo lo cual es materia propia e irrenunciable de los Estados involucrados en dicho Convenio.*

Lo cierto es entonces que la medida cautelar pedida en forma injustificada por parte de los actores **persigue la finalidad de obtener el avance de un poder sobre otro, por lo que debe ser desatendida.**

El Convenio N°1/16 entre el ESTADO NACIONAL y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES celebrado entre ambos Estados, siendo que, todo lo regulado en el mismo reviste el carácter de cuestiones políticas no justiciables, que versan sobre el servicio de seguridad pública y es materia propia e irrenunciable de los Estados involucrados en dicho Convenio, lo cual afecta, sin duda, el principio de la división de poderes constitucionalmente tutelado.

Es que **de no efectivizarse** la transferencia de funciones y competencias en materia de seguridad no federales, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ***se produciría una gravísima interferencia y se afectaría de forma grave a la seguridad.***

La afectación y la vulneración a la seguridad que señalamos no es meramente discursiva, dado que con la transferencia se ha llevado adelante una reestructuración de la Policía Federal Argentina, y se ha procurado consolidar un sistema policial y de seguridad cuyo eje central reside en la lucha contra los delitos federales tales como el crimen organizado, el narcotráfico, y la trata de personas.

Por último, para ultimar este acápite, se podría destacar que la pretensión del actor, más allá de su situación personal, configuraría un caso testigo cuyas consecuencias en su admisibilidad, traerían aparejado un caso de relevancia institucional en tanto que, su acogimiento habilitaría el inicio de pleitos similares con consecuencias negativas para el Estado Nacional.

CAPÍTULO V

1. LA TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA

En el marco del presente punto se analizara el principio de la “tutela administrativa efectiva” dentro de la órbita del procedimiento administrativo. Para ello, se analizara la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la aplicación de la figura en el derecho comparado y en diversos tratados internacionales.

La tutela administrativa efectiva, al igual que la judicial, puede ser concebida como principio, derecho o garantía. Asimismo, agrupa otros principios, entre ellos el de informalismo y el de Buena Administración, que se ha visto receptado en convenciones europeas. Así, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁷³ incorpora expresamente ese derecho en su artículo 41, integrándose, a su vez, con los demás estándares desarrollados en el derecho administrativo⁷⁴.

En otro orden de ideas, se tratara de reflejar, si hay cumplimiento o no, del principio que desarrollaremos dentro de la órbita del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires.

Para ello, se utilizará como, caso testigo, la Resolución N° 280/MJYSGC/19 de fecha 07 de marzo de 2019 mediante la cual el entonces titular del Ministerio de Justicia y Seguridad, Dr. Martin Ocampo, resolvió Aprobar el “Procedimiento para la implementación del régimen de ascenso ordinario de la Policía de la Ciudad”.

Se tratara de determinar si la resolución citada se adapta a los principio de la buena administración, si la misma es constitucional y si respecta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Comenzando con el análisis del tema, en la jurisprudencia de la Corte Suprema se aludió por primera vez a la “tutela administrativa efectiva” en la causa “Astorga Bracht Sergio y otro v. Comfer -decreto 310/1998 s/ amparo ley 16.986”⁷⁵.

De la lectura efectuada, se observa que la Corte entendió que la disposición impugnada era violatoria del artículo 18 de la Constitución Nacional⁷⁶ y de diversas normas contenidas en

⁷³ Vigente desde el año 2000, tiene por objetivo dar visibilidad a los derechos fundamentales.

⁷⁴ Cassagne, Juan Carlos, *Los grandes Principios del Derecho Público, Constitucional y Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2015, p. 430.

⁷⁵ Fallos 327:4185, del 14/10/2004

⁷⁶ Artículo 18.- Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la

tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, “en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva”.

El actor, en las distintas instancias judiciales, había solicitado que se declarara la inconstitucionalidad de la Resolución N° 16/1999 del COMFER, por la cual se aprobara el pliego de bases y condiciones para la adjudicación de algunas estaciones de radiodifusión de frecuencia modulada.

Contenía dicho pliego un artículo por el que imponía a los solicitantes que acompañaran a su presentación un escrito de desistimiento expreso, de manera total e incondicional, de todos los recursos administrativos y judiciales que se hubieran interpuesto contra las disposiciones legales y reglamentarias para el servicio en cuestión, como así también contra cualquier acto administrativo emitidos por el propio COMFER o por la Comisión Nacional de Comunicaciones.

La CSJN fundamentó su sentencia en: “(...) las convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° aps. a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) (...)”.

Con tal base, declaró que “(...) la garantía mencionada en el considerando anterior, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia –a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes– y obtener de ellos sentencia o _decisión útil_ relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) ” y que requiere, por sobre todas las cosas, “ que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso –o procedimiento– conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión - fundada (Fallos: 310:1819)”.

En la doctrina que comenta el fallo esa tutela administrativa efectiva conlleva, tanto en la etapa de formación de la decisión administrativa como en la faz impugnatoria y previa a la instancia judicial, la posibilidad de ocurrir útilmente ante las autoridades administrativas competentes⁷⁷ .

Consagra el derecho del particular a obtener un pronunciamiento en sede administrativa y, por ende, en la obligación de la Administración de resolver por medio de decisiones –actos administrativos– dictada previo tránsito por un procedimiento administrativo conducido en

correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.

⁷⁷ Canosa, Armando N. *Alcances de la denominada tutela administrativa efectiva. Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 'Astorga Bracht, Sergio y otro c/COMFER - Decreto N° 310/98 s/ amparo Ley N° 16.986'*, en Revista Digital, Res Pública Argentina, RAP, Buenos Aires, 16, junio de 2014 Nro.: 343 pp. 317-330.

legal forma, conforme lo estipulado por el artículo 7 inc. d) de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Históricamente fueron los artículos 14 y 18 de la Constitución Nacional los invocados para la justificación y sustento del informalismo en el procedimiento administrativo, en cuanto refiere uno al derecho de peticionar a las autoridades y el otro a la inviolabilidad de la defensa en juicio.

Es ése el motivo por el que seleccionamos a este principio entre los muchos que integran la tutela administrativa efectiva. Además, por haber tenido recepción en nuestro derecho aún antes del Decreto-Ley de Procedimientos Administrativos 19.549 a través de la doctrina argentina y los pronunciamientos la Procuración del Tesoro de la Nación.

A. LA TUTELA EN EL DERECHO COMPARADO

A continuación se observara como se manifiesta este principio en el derecho comparado.

La situación en España

En España este principio fue reconocido circunscribiéndolo al derecho de acción o de impugnación, que el ordenamiento prescribe a favor del administrado. Se trata del llamado *in dubio pro actione*.

La situación en Norteamérica

El análisis expuesto por Bianchi⁷⁸ describe un régimen con claras diferencias a nuestro sistema. Ello porque, aun con el mismo sistema constitucional, aquél regula el instituto de manera poco precisa, mientras que en nuestro sistema se han fijado reglas específicas en la materia, como los plazos y las excepciones, situación que no ocurre en el sistema norteamericano. Concluye el autor que, en definitiva, todo el sistema sigue descansando en la discrecionalidad con que los jueces administran⁷⁹.

Esta situación obedece a la carencia de una norma legal que establezca si el agotamiento constituye una regla o bien una excepción, y va de suyo que en un sistema que se construye sobre la base de la jurisprudencia, claramente la discusión se mantiene si tales precedentes establecen el agotamiento como regla. Empero, si el agotamiento viene establecido por ley, su cumplimiento debe ser exigido en forma estricta por los tribunales, pues éstos "deben respetar la voluntad del legislador restrictiva de su intervención..."⁸⁰.

⁷⁸ Bianchi la describe como uno de los principios fundamentales de nuestro derecho administrativo en orden a la habilitación de la instancia judicial para revisar los actos administrativos que supone la característica de haber causado estado. Conf. Bianchi, Alberto B. "¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?", LL 1995-A-397, p. 12.

⁷⁹ Bianchi, Alberto B., "¿Tiene fundamentos constitucionales...?", cit., p. 16.

⁸⁰ Cfr. Cuchillo Foix, Monserrat, Jueces y Administración en el federalismo norteamericano. (El control jurisdiccional de la actuación administrativa), Civitas, Madrid, 1996, p. 227.

La sentencia más importante en el contexto administrativo ha tenido lugar con el conocido caso "Myers v. Bethlehem Shipbuilding Corp." —1938—⁸¹ Sin embargo, la Corte ha reconocido muchas excepciones⁸². Precisamente, porque las excepciones son tantas, es que se ha sostenido que "sólo es la norma en la mitad de los casos" y que prever cómo será aplicada en un caso concreto suele ser difícil y a menudo imposible⁸³

Por ello, resulta cada vez más complejo dilucidar la obligatoriedad o no del instituto, atribuyéndose a la categoría un doble fundamento jurisdiccional y legislativo. Los requisitos judiciales de agotamiento (judicial requirements of exhaustion) y los "prerrequisitos jurisdiccionales establecidos por la ley" (statutorily specified jurisdictional prerequisites)⁸⁴.

La situación alemana

En Alemania se encuentra vigente la Ley de Justicia Administrativa —Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ⁸⁵—, la cual establece el agotamiento de la vía administrativa.

Dicho plexo normativo, sobre la base de una visión más subjetiva del proceso, contempla diferentes acciones procesales de vía jurisdiccional⁸⁶ las cuales se esquematizan del siguiente modo:

Acción impugnatoria (Anfechtungsklage), mediante la cual puede solicitarse la anulación de un acto administrativo contra individuales, no reglamentarios⁸⁷.

Acción de condena (Verpflichtungsklage), a fin de que se condene a dictar un acto administrativo denegado u omitido.

Salvo que una ley disponga lo contrario, esta acción sólo es admisible si el demandante alega que sus derechos están violados por el acto administrativo o su denegación o su omisión.

⁸¹ En dicho precedente, el tribunal impuso un requisito de agotamiento de reservas.

⁸² En "Patsy v. Board of Regents" —1982—, por ejemplo, la Corte sostuvo que el requisito no se aplica en las acciones federales de derechos civiles.

⁸³ Cfr. David, K. C., *Administrative Law Treatise*, vol. IV, citado por Cuchillo Foix, Monserrat, *Jueces y Administración en el federalismo norteamericano...*, cit., p. 227

⁸⁴ Cfr. "Weinberger v. Salfi", 422, US 749, 766, 1975, citado en Cuchillo Foix, Monserrat, *Jueces y Administración en el federalismo norteamericano...*, cit., ps. 226 y 227

⁸⁵ Del 21/1/1960 y sus modificaciones del 19/3/1991 y del 17/6/2008.

⁸⁶ Previstas en los arts. 42 y 43, VwGO

⁸⁷ Una de las diferencias características del régimen alemán es que no se puede pedir la anulación de un acto administrativo de alcance general por medio de la acción impugnatoria. Es que los actos reglamentarios no son susceptibles de una acción ante el juez administrativo sino dentro de los estrictos límites previstos en el art. 47, VwGO, que sólo lo prevé contra ciertas decisiones de urbanismo, así como contra ciertos actos reglamentarios de los Länder y de las colectividades locales. Es, entonces, la Oberlandesgericht la que debe pronunciarse y no el juez administrativo ordinario. Conf. Aberastury, Pedro (coord.), *Ley de la Justicia Administrativa alemana. Análisis comparado y traducción*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2009, ps. 105/106.

Acción declarativa (Feststellungsklage), que tiende a solicitar la declaración de la existencia o de la no existencia de una relación jurídica o la declaración de la nulidad de un acto administrativo. Para ello se deberá demostrar un interés legítimo. No obstante, y salvo que la acción esté destinada a solicitar la declaración de nulidad de un acto administrativo, la acción declarativa que contempla la norma establece ciertos recaudos de admisibilidad: no puede ser solicitada si el demandante puede o hubiera podido defender sus derechos a través de una acción constitutiva tendiente a la modificación de una situación jurídica (Gestaltungsklage) o de prestación (Leistungsklage).

Ahora bien, a excepción de la acción declarativa que contempla los recaudos ya citados, tanto la acción impugnatoria como la de condena ⁸⁸ exigen la interposición del recurso administrativo previo ⁸⁹, a fin de que se revise la legalidad y la oportunidad del acto en un procedimiento previo ⁹⁰

Tal revisión no es necesaria cuando una ley así lo determine o cuando:

- 1) el acto administrativo emanare de una autoridad suprema federal o de una autoridad suprema de un Land, salvo que una ley prescriba la casación, o
- 2) la resolución de remedio (Abhilfebescheid) o la resolución del recurso administrativo previo (Widerspruchbescheid) contiene por primera vez un agravio.

La interposición del recurso administrativo previo constituye el mecanismo de mayor injerencia que permite asegurar la protección contra actos administrativos gravosos, habida cuenta de que la ley alemana no parte del principio de legalidad de éstos. Como consecuencia, dicho recurso tiene como regla general el efecto suspensivo automático, salvo que la ley lo excluya.

De esta manera, Alemania adopta también para ciertos casos un sistema de procedimiento previo que se inicia con la interposición del recurso administrativo previo, siendo que para el caso de la interposición de una acción declarativa la ley alemana no dispone de dicho procedimiento previo, aunque sí la coloca como de residual interposición.

La situación de Francia ⁹¹ a diferencia de lo que ocurre en Alemania, en Francia el agotamiento de la vía es, por regla, facultativo. No se establece plazo alguno para deducirlo ni se pierde el acceso a la jurisdicción por no haberlo presentado, requiriéndose únicamente que haya una decisión previa (décision préalable) ⁹².

⁸⁸ Cuando la solicitud de emitir un acto administrativo fue denegada.

⁸⁹ Conf. art. 68, VwGO.

⁹⁰ Tal procedimiento previo comienza con la interposición del recurso, como expresamente lo contempla el art. 69, VwGO.

⁹¹ Para un completo análisis sobre el agotamiento de la vía en Francia puede consultarse a Corvalán, Juan G., "Agotamiento de la vía administrativa versus tutela judicial efectiva (hacia una modulación razonable del acceso a la justicia)", ReDA, nro. 76, AbeledoPerrot, abril-junio 2011, ps. 490/494.

⁹² Chapus, René, Droit du contentieux administratif, 7ª ed., Montchrestien, Paris, 1998, ps. 629 y ss., citado por Cassagne, Juan Carlos, "Acerca de la subsistencia de la regla del agotamiento de la vía administrativa", p. 5, <http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Cassagne>.

Por decisión jurisprudencial del 13/12/1889, en el caso "Cadot", esta evolución es tradicionalmente presentada por la doctrina francesa como la última etapa del pasaje del control solamente interno de la Administración a la existencia de una verdadera jurisdicción administrativa independiente: el hecho de poder presentarse ante el juez administrativo en caso de litigio con la Administración, sin que la intervención del juez se encuentre sujeta a la presentación previa ante la Administración fue considerada como la culminación de la evolución hacia una justicia administrativa autónoma ⁹³

Sin embargo, esta regla de principio optativa cede cuando el administrado se ve obligado a interponer el recurso si así lo dispone la ley o el reglamento. De no hacerlo cuando ello estuviere establecido como obligatorio, el administrado no podrá acceder a la vía contenciosa⁹⁴.

El derecho francés, igualmente preocupado de la protección del derecho a las acciones de los administrados, ha desarrollado, por vía jurisprudencial en ausencia de texto legal, una serie de acciones correspondientes a diferentes clases de competencia que le son reconocidas. La doctrina francesa clásica ⁹⁵ distingue cuatro tipos de contencioso respecto de los cuales le corresponde una acción específica:

- a) el contencioso de anulación,
- b) el contencioso de plena jurisdicción,
- c) el contencioso declarativo y
- d) el contencioso represivo.

Aquí nos surge en interrogante: si la ley o el reglamento instauran un recurso previo obligatorio, la decisión que se tome sobre él sustituye la decisión inicial⁹⁶.

Sin lugar a dudas, el mayor cuestionamiento que el instituto del agotamiento de la vía ha transitado ha tenido que ver con el acceso irrestricto a la justicia y la presunta incompatibilidad generada entre ambos.

A raíz de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, por aplicación de los arts. 8.1. y 25.1, a), de dicho plexo normativo, se plantean los siguientes interrogantes:

- ¿El derecho de acceso a la justicia resulta irrestricto?
- ¿La Convención Americana reconoce restricciones a los derechos?
- ¿Cuál es el alcance que el art. 25.1 plantea?

⁹³ Aberastury, Pedro (coord.), *Ley de la Justicia Administrativa alemana...*, cit., p. 108.

⁹⁴ Chapus, René, *Droit administratif général*, t. I, 9ª ed., Montchrestein, Paris, 1995, p. 708, y también en Corvalán, Juan G., "Agotamiento de la vía...", cit., p. 493.

⁹⁵ Aberastury, Pedro (coord.), *Ley de la Justicia Administrativa alemana...*, cit., p. 102.

⁹⁶ Ver CE, Secc., 30/3/1973, *Sieur Gen, Lebon*, p. 269; *AJDA* 1973, p. 268, concl. G. Guillaume, citado por Corvalán, Juan G., "Agotamiento de la vía...", cit., p. 493

— ¿Cuál es la interpretación de la Corte Americana de Derechos Humanos?

B. EN EL ORDEN NACIONAL

El Decreto-Ley N° 19.549/72, en su artículo 1°, inc. c) consagró al “informalismo” como un principio para todo el procedimiento administrativo y no sólo para el recursivo. Estableció su ámbito de aplicación y lo enumeró entre los “requisitos generales” a los que se ajustarán las normas del procedimiento administrativo.

La Corte Suprema ha calificado al administrado que recurre como un “colaborador” en la elaboración de la decisión administrativa, aun cuando defiende sus derechos subjetivos, derivando de ese carácter las reglas del informalismo y la impulsión de oficio.

Agotar la vía administrativa importa que la decisión ya no resulte susceptible de ser impugnada por otro recurso administrativo.

Como lo expresa Tawil, implica que en el curso de un procedimiento administrativo se haya arribado a una decisión del funcionario superior competente para decidir respecto del acto impugnado⁹⁷.

C. ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN N° 280/MJYSGC/19

¿lo resuelto en la Resolución N° 280/MJYSGC/19 se adapta efectivamente a todo lo que desarrollamos precedentemente?

El artículo 7 del Anexo de la Resolución N° 280/MJYSGC/19 establece:

“...La inscripción para participar en la selección para el ascenso dentro del Escalafón General de la Policía de la Ciudad implica la automática renuncia a cualquier recurso, reclamo o contienda administrativa o judicial que el inscripto pueda mantener con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Gobierno Nacional o cualquiera de sus órganos o entes, originados en su incorporación a la Policía de la Ciudad y cuyo objeto consista en rechazar dicha incorporación. La Dirección General Gestión de Capital Humano por intermedio del Departamento Evaluación y Junta de Calificaciones puede solicitar la presentación de las constancias que acrediten la renuncia a las acciones judiciales o administrativas en trámite. La falta de presentación de estas constancias dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de solicitadas implica la automática exclusión del procedimiento de ascenso del año en curso. La interposición de cualquier reclamo, recurso o acción

⁹⁷ Tawil, Guido S., Administración y justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa, t. II, edición del autor, distribuida por Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 107, citado por Aguilar Valdez, Oscar R., "El agotamiento de la vía administrativa", en Tawil, Guido S. (dir.), Procedimiento administrativo, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2009, p. 73.

judicial en jurisdicción nacional o de la Ciudad de Buenos Aires cuyo objeto consista en rechazar, resistir o cuestionar la incorporación del personal a la Policía de la Ciudad acarrea la automática exclusión del procedimiento de selección para el ascenso en curso...”.

De la lectura del artículo transcrito, pareciera desprenderse la doctrina aplicada en el caso “Astorga Bracht”, ya que se estaría restringiendo el derecho de los policías a que puedan tener una tutela judicial efectiva, estableciéndoles una condición sine qua non para que puedan acceder a sus ascensos.

Con lo cual, considero que la Resolución dictada es violatoria del principio tratado y de las Convenciones internacionales que velan por el mismo.

Sin lugar a dudas, el Procedimiento administrativo debe ser el primer y más importante peldaño en el control de constitucionalidad y convencionalidad. Cuando sostenemos que el derecho administrativo concretiza la constitución, estamos indicando la importancia que tiene en el ámbito del derecho público el estándar analizado.

Sumado a ello, nuestra Constitución desde la reforma del 1994 se ha convencionalizado, tendremos que el derecho administrativo no sólo concretiza la Constitución sino las convenciones internacionales.

El contralor que mencionamos es posible a través de los principios generales del procedimiento administrativo. En su gran mayoría receptados por las convenciones internacionales, que nos los regresan como estándares con jerarquía de derechos fundamentales en una incesante búsqueda de su efectividad.

El tema seleccionado se relaciona directamente con el importante fallo dictado por la Corte Suprema porque pensamos que, a través del principio “tutela administrativa efectiva”, logramos la unicidad de muchos otros que aisladamente pueden ser desvirtuados, pero que no sólo la integran sino que le dieron origen, como el informalismo. Unicidad de gran utilidad especialmente en nuestro sistema federal, con 24 Provincias, cada una con sus Municipios y un derecho administrativo localista.

Podríamos concluir, manifestando que el juez es ahora un juez interamericano, más activo y plural que “mira” al funcionario administrativo en su obrar, quien también debe devenir interamericano. Creemos que este contralor irá modernizando la Administración y sus institutos, atravesados por el principio, derecho y garantía de la “tutela administrativa efectiva”.

CAPÍTULO VI

1.- CREACIÓN DE LA POLICÍA DE LA CIUDAD

La tarea de poner en funcionamiento la nueva Policía de la Ciudad creada mediante la Ley GCBA/5688/16 la cual en su artículo 5° estableció: *"El Ministerio de Justicia y Seguridad es el organismo encargado de elaborar los lineamientos generales en materia de seguridad, tendientes a llevar a cabo el diseño de las acciones preventivas necesarias y las tareas de control. Realizará las tareas de control y aplicará el régimen disciplinario sancionatorio de la actuación Policial, conforme lo establecido por el Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad"*.

La sanción de la Ley N° 5688 dio origen al proceso de unificación práctica de la Policía Federal y la Policía Metropolitana en una nueva institución, organizada bajo el nuevo marco jurídico aprobado por la Ciudad.

La tarea de consolidación abarca aspectos normativos, que se reflejan en la aprobación de los reglamentos de la Ley N° 5688, y aspectos operativos, esto es, la conformación material de una única institución cuya identidad, organización y dinámica de funcionamiento no reconozca distinciones por el origen de sus integrantes y que preste eficazmente el servicio público de seguridad en un marco de legalidad y respeto a los derechos humanos.

Los principales aspectos del proceso de consolidación desarrollado a partir del año 2017 y 2018 son los siguientes:

1. Régimen salarial uniforme para todo el personal de la Policía de la Ciudad. Decreto 47/GCBA/17
2. Aprobación del Régimen Disciplinario de la Policía de la Ciudad
3. Aprobación del primer Escalafón General de la Policía de la Ciudad conformado por todo el personal con estado policial.
4. Aprobación del Régimen de Ascensos de la Policía de la Ciudad e implementación del primer proceso de ascensos por concurso de mérito.
5. Implementación del sistema de declaraciones juradas patrimoniales de la Policía de la Ciudad
6. Cuerpo de Bomberos. Inicio de la separación operativa, organizacional y jurídica de la Policía de la Ciudad.
7. Capacitación especial de nivelación para el personal transferido a la Ciudad.
8. Participación Ciudadana. Implementación de diversos canales de comunicación con la comunidad.
9. Optimización del despliegue territorial de la Policía de la Ciudad

10. Consolidación de la nueva identidad de la Policía de la Ciudad. Nuevo uniforme e insignias

11. Plan de mejora de equipamiento

12. Plan de mejora edilicia

- Régimen salarial uniforme para todo el personal de la Policía de la Ciudad. Decreto 47/17

El aspecto salarial de la unificación de la Policía de la Ciudad estuvo plagado de complejidades. En efecto, en forma paralela a la unificación de escalafones distintos, fue necesario unificar dos regímenes de remuneraciones estructuralmente diferentes, los de Policía Federal y Policía Metropolitana.

El régimen salarial de Policía Federal es muy complejo, puesto que su estructura se caracteriza por un salario básico relativamente bajo — en relación con la remuneración final que percibe el personal- y una multiplicidad de suplementos y complementos salariales que se agregan a aquél.

Adicionalmente, como muchos de estos suplementos salariales son "no remunerativos", una gran mayoría del personal inicia acciones judiciales a fin de obtener el "blanqueo" (o sea, que se los reconozca como remunerativos) y el recálculo de otros. Una vez que estos juicios laborales finalizan, cada empleado es acompañado durante el resto de su carrera por la sentencia que ha obtenido, y la liquidación de haberes que se le efectúa se adecua a esta sentencia. Así, en la práctica, en un mismo grado coexiste una amplia dispersión de remuneraciones, que dependen del contenido de la sentencia favorable que ha obtenido cada efectivo.

La estructura salarial de la Policía Metropolitana difería de la de la Policía Federal, y se basaba en un salario básico mucho más significativo en relación con la remuneración total del personal, y pocos suplementos generales que se agregan a aquél. Estos suplementos eran todos remunerativos, con excepción del Suplemento Especial No Remunerativo que cobraban quienes se incorporaban a la Policía Metropolitana provenientes de otras fuerzas de seguridad o policiales, y que era percibido hasta el primer ascenso.

Adicionalmente, 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" establece, en su Cláusula Decimo Primera que "Los agentes públicos transferidos conservan el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales y de cobertura social que tuvieran al momento de la transferencia, o sus equivalentes, de acuerdo a la normativa vigente...".

En suma, la Ciudad enfrentó el desafío de unificar ambos regímenes salariales y adecuarlos al nuevo escalafón, manteniendo las condiciones salariales que cada agente tenía antes de la transferencia como piso infranqueable.

Este objetivo se logró con la reglamentación de la Ley N° 5.688 contenida en el Decreto 47/17. Esta norma contiene dos partes en primer lugar, el régimen salarial normal de la Policía de la Ciudad, donde se definen el salario básico y los suplementos que percibe el personal con y sin estado policial. En segundo lugar, el reglamento contiene un régimen de transición aplicable al personal proveniente de Policía Federal y Policía Metropolitana, compuesto por una serie de suplementos especiales — algunos transitorios y otros permanentes — que sirven para encauzar y convertir los suplementos de los regímenes de origen dentro de la estructura salarial de la Policía de la Ciudad, garantizando el piso de haberes que tenía cada efectivo antes de la transferencia.

Es de destacar que la jornada de trabajo ordinaria del personal policial pasó de seis horas en Policía Federal a ocho en Policía de la Ciudad, lo que dio lugar a una completa reestructuración del régimen de "cuartos" (cuatro turnos por día) al régimen de "tercios" (tres turnos por día). El valor técnico de ese incremento de jornada ha sido calculado y sumado a lo que cada persona percibía antes de la transferencia a efectos de establecer el piso mínimo que garantiza el Convenio de Transferencia. De este modo, todo el personal percibe en la Ciudad un salario mayor al que percibía en la Policía Federal, producto del incremento de dos horas de jornada; a ese incremento se suma la mejora salarial que se desprende de las remuneraciones más altas de la policía local.

El porcentaje promedio de incremento de salarios brutos entre diciembre de 2016 y enero de 2017 es de 30,4% para el personal proveniente de PFA y 15,6% para personal proveniente de Policía Metropolitana.

● Nuevo régimen disciplinario de la Policía de la Ciudad

La Ley N° 5.688 establece en sus artículos 191 a 204 las bases de un régimen disciplinario sustancialmente distinto al existente en Policía Federal. Estos artículos de la Ley fueron reglamentados por el Decreto 53/17 que aprobó el Régimen Disciplinario de la Policía de la Ciudad, cuyas principales características son las siguientes:

Las faltas disciplinarias se clasifican en leves, moderadas y graves. Esta clasificación determina qué órgano tiene competencia para juzgar y sancionar las conductas y qué castigo administrativo corresponde.

Las sanciones existentes son apercibimiento, suspensión, cesantía y exoneración. Ya no existe la sanción de "arresto" que se aplica en PFA, y se incorpora la suspensión con privación de haberes, que no existe en aquél cuerpo policial.

La correspondencia entre faltas y sanciones es: a) faltas leves: apercibimiento o suspensión de hasta quince días; b) Faltas moderadas: suspensión de hasta cuarenta y cinco días; c) Faltas graves: suspensión de hasta noventa días, cesantía o exoneración.

Los órganos encargados de juzgar las conductas son los siguientes: a) Faltas leves: las juzga y aplica la sanción la estructura de mandos policial, conforme el cuadro de habilitación de competencias contenido en el artículo 41 del Anexo 1 del Decreto 53/17;

b) Faltas moderadas: La sustanciación de sumarios se encuentra concentrada en un órgano policial que depende directamente del Jefe de la Policía. Las sanciones son aplicadas por el Jefe de la Policía;

c) Faltas graves: La sustanciación de sumarios está concentrada en la Oficina de Transparencia y Control Externo de la Policía de la Ciudad, órgano civil dependiente del Ministro de Justicia y Seguridad, creado por la Ley 5688.

Las sanciones son aplicadas por el Secretario de Seguridad. En consecuencia, la estructura policial no interviene ni en la sustanciación de sumarios por faltas graves ni en la aplicación o revisión de las sanciones.

La Oficina de Transparencia y Control Externo de la Ciudad es continuadora de la Auditoría Externa de la Policía Metropolitana; en consecuencia, funciona sin interrupciones desde el 1 de enero de 2017, garantizando la efectiva aplicación del nuevo régimen disciplinario para todos los hechos cometidos desde su aprobación, que tuvo lugar el 20 de enero de 2017.

Los hechos ocurridos entre el 1 de enero y el 20 de enero de 2017 quedan sujetos al régimen aprobado por el Decreto 36/11, en virtud de lo dispuesto por la Cláusula Transitoria Primera de la Ley 5688.

Es de señalar que por Resolución Conjunta entre el Ministerio de Justicia y Seguridad y la Jefatura de Gabinete de Ministros, se incorporó a la línea de atención ciudadana "147" una opción para efectuar denuncias vinculadas con la actividad del personal de la Policía de la Ciudad. Estas denuncias se canalizan en forma directa a la Oficina de Transparencia y Control Externo, la cual les otorga el trámite que corresponda a cada caso.

● Aprobación del primer Escalafón General Policial de la Policía de la Ciudad.

El Escalafón General Policial es el ordenamiento de acuerdo a normas de jerarquía, superioridad y precedencia de todo el personal con estado policial. Es, en otras palabras, la determinación del lugar que ocupa cada integrante de la Policía en la jerarquía de mando y subordinación general de la institución.

La Ley 5688 estableció la equiparación de grados entre oficiales de PFA, suboficiales de PFA y oficiales de Policía Metropolitana; el Escalafón General Policial ordena, dentro de cada grado, a todos los policías provenientes de estos tres agrupamientos en una única línea de mando y jerarquía. En otras palabras, constituye la puesta en práctica concreta de la unificación policial.

La confección del primer Escalafón General Policial, que ordenase entre sí a los policías provenientes de los tres agrupamientos de origen exigió en primer lugar un arduo trabajo de identificación, análisis y evaluación de criterios alternativos y construcción de distintos escenarios. Esta tarea culminó con la selección de determinados criterios que permiten ordenar a todo el personal de acuerdo a su trayectoria y carrera, intercalar en forma razonable al personal de las distintas fuerzas de origen y respetar, al mismo tiempo, el orden jerárquico previo de cada uno de los agrupamientos a fin de no provocar una brusca subversión de los criterios de mando que regulan las actividades operativas cotidianas de la

Policía. Estas normas fueron aprobadas como Anexo I del Decreto 234/17, reglamentario de la Ley N° 5688.

Una vez que se hubieron acordado los criterios de ordenación e intercalación del personal, se elaboró el escalafón general propiamente dicho. Como este escalafón se construyó sobre los datos aportados por las fuerzas de origen, se realizó una publicación del proyecto a efectos que el personal pudiese solicitar rectificaciones en caso de errores.

Una vez que fueron resueltas las observaciones, se publicó en la Orden del Día 7 institucional el Orden Escalafonario General de la Policía de la Ciudad, instaurando un orden de mando y jerarquía unificado para toda la institución, sin distinción de fuerzas de origen.

● Aprobación del régimen de ascensos de la Policía de la Ciudad.

El artículo 34 de la Constitución de la Ciudad establece, respecto a la policía local, los principios de "jerarquización profesional" y "estricto orden de mérito en los ascensos". Estos principios constitucionales fueron retomados por la Ley 5688 en diversos artículos, y en particular en relación al régimen de ascensos, cuyas bases se encuentran contenidas en los artículos 136 a 144.

En base a las disposiciones contenidas en la Ley se elaboró el Reglamento de Ascensos de la Policía de la Ciudad, aprobado por Anexo II del Decreto 234/17. Esta norma consagra un régimen de promociones sustancialmente distinto al vigente en Policía Federal y en Policía Metropolitana. Las principales diferencias son las siguientes: • El ascenso como opción del personal. En los regímenes precedentes el personal o decide su postulación para el ascenso; su "tratamiento" es decidido por la institución policial a partir de la conformación de "fracciones" dentro de cada grado, en base al orden escalafonario.

En el régimen de Policía de la Ciudad, por el contrario, el ascenso se estructura como un concurso, donde es imprescindible la manifestación de voluntad del concursante para participar en el proceso de selección. En suma, la inscripción al proceso de ascenso es voluntaria.

• El criterio determinante del ascenso es el mérito. En los regímenes precedentes, producto de lo mencionado en el párrafo anterior, el criterio que más pesa para determinar el ascenso de una persona al grado superior es la antigüedad. El nuevo régimen, por el contrario, es un concurso estructurado en torno a una serie de pruebas sucesivas y eliminatorias (aptitud psíquica, aptitud física, condición física, condición de tiro, protocolos de actuación, curso de capacitación para el ascenso) que garantizan la selección en base a los criterios de logro y rendimiento personal de los aspirantes. Aquéllos que superan estas pruebas eliminatorias acceden a la segunda instancia de evaluación, llevada a cabo por las Juntas de Calificaciones.

● Juntas de Calificaciones con integración policial y civil.

En los regímenes precedentes, las Juntas de Calificaciones se encuentran conformadas exclusivamente por personal policial. En el régimen de Policía de la Ciudad, las Juntas de

Calificaciones son mixtas, y se integran con representantes del Jefe de la Policía, del Ministerio de Justicia y Seguridad y del Instituto Superior de Seguridad Pública.

- Separación entre el proceso de ascensos y el proceso de exclusiones. En los regímenes anteriores, el ascenso se encuentra íntimamente unido a la exclusión del personal; quien no asciende habiendo sido tratado durante determinada cantidad de años (de una a tres dependiendo de su grado), pasa a retiro obligatorio y por lo tanto abandona la Policía.

En el régimen de Policía de la Ciudad, al ser el ascenso un procedimiento optativo, la movilidad en la carrera policial y la exclusión del personal en actividad se encuentran totalmente desvinculados, existiendo un procedimiento independiente para cada una de estas situaciones. El procedimiento de exclusiones se encuentra regulado en el Anexo II del Decreto 234/17 y se implementa a través de una Junta Permanente de Calificaciones, que no interviene en los ascensos.

Implementación del primer procedimiento de ascensos por concurso de mérito en la Policía de la Ciudad.

A partir de la aprobación del nuevo régimen de ascensos contenido en el Anexo II del Decreto 234/17 se inició la implementación del primer proceso general de ascenso ordinario por mérito en el seno de la Policía de la Ciudad.

A estos efectos, en el mes de julio de 2017 se abrió la inscripción para participar en el proceso de selección a todos aquéllos que estuviesen en condiciones de competir por cumplir el requisito de tiempo mínimo en el grado, conforme lo dispuesto en los artículos 12 y 13 del Anexo II del Decreto 234/17.

Se inscribieron 11.930 policías y 870 bomberos con estado policial de todos los grados.

Los participantes fueron sometidos a las evaluaciones eliminatorias que constituyen las distintas etapas del procedimiento de selección, fueron evaluados por las Juntas de Calificaciones y finalmente a fin de año fueron promovidos 3620 policías y 385 bomberos con estado policial.

Es de destacar que este primer proceso de ascensos presentó múltiples desafíos organizacionales, puesto que constituye la primera aplicación de un régimen de selección novedoso para la tradición de las fuerzas policiales (y en particular, para la Policía Federal y la Policía Metropolitana).

En segundo lugar, al ser un procedimiento de participación voluntaria cuyo único requisito de acceso a la competencia es el cumplimiento del tiempo mínimo en el grado precedente, la inscripción fue masiva, y la cantidad de competidores excede con mucho la de cualquier proceso de ascenso que se haya implementado en alguna de las dos fuerzas policiales de origen del personal con anterioridad.

A raíz de la creación de la Policía de la Ciudad fue necesario dotar a la nueva institución de un nuevo uniforme, con el objeto de consolidar su identidad y permitir su identificación por la comunidad.

Cada uniforme está compuesto por 24 prendas. Cada persona debe recibir su uniforme íntegro para poder utilizarlo durante el servicio. Como resultado, y dado que los uniformes son confeccionados especialmente para la Policía de la Ciudad, fue necesario establecer un cronograma de entregas para cubrir las necesidades de todo el personal. Las entregas de uniformes se llevaron a cabo durante todo 2017.

La consolidación de la nueva identidad policial se complementa con los nuevos colores institucionales reflejados en móviles e instalaciones edilicias.

● Plan de mejoramiento de equipamiento

A partir del año 2017 se realizó una inversión relevante en la dotación de equipamiento a la Policía de la Ciudad, para reemplazar equipamiento obsoleto proveniente de Policía Federal o faltantes de equipamiento.

Los principales elementos adquiridos y distribuidos fueron los siguientes:

• Teléfonos reglamentarios

Durante 2017 se entregaron 18.717 teléfonos reglamentarios. En total la Policía de la Ciudad tiene en uso 19.929 teléfonos reglamentarios. Los celulares van bloqueados para el acceso a internet y redes sociales y los únicos programas que se le instalan a los celulares son: llamada telefónica, agenda, cámara de foto, geo localizador y botón de disponibilidad (En Servicio, En recargo de Servicio y Franco).

• Chalecos antibalas

Durante 2016 y 2017 se adquirieron y entregaron 10.800 chalecos al personal, cumpliendo el objetivo de contar con un chaleco en óptimas condiciones por persona. Los chalecos de avanzada y máximas características técnicas vinieron a reemplazar a los 3.947 chalecos vencidos y 2.200 deteriorados, que se sacaron de circulación.

• Trunking

Durante 2017 se inició la obra para la optimización de frecuencia del sistema de comunicaciones (cambio de P25 a Tetra) y ampliación de red de trunking mediante la entrega de nuevos equipos, lo cual generará una mejora en las comunicaciones de Policía de la Ciudad.

• Vehículos

Uno de los rubros de inversión para la puesta en marcha de la Policía de la Ciudad estuvo conformado por la renovación y ampliación de la flota vehicular. A partir de 2017 se han incorporado a la flota vehículos nuevos.

● Plan de mejora de infraestructura edilicia

Durante 2016 y 2017 se llevó a cabo un programa de mejora de la infraestructura edilicia recibida de Policía Federal Argentina y de construcción de nueva infraestructura para la cobertura de las necesidades operativas de la Policía de la Ciudad.

Se llevaron a cabo 92 obras de envergadura variable, que pueden clasificarse del siguiente modo:

- Construcción de una nueva sede para la Comisaría 22 — Puerto Madero
 - 14 obras mayores en Comisarías de readecuación edilicia
 - 58 obras de recuperación de fachadas, adecuación de áreas de atención al público, construcción y/o adecuación de vestuarios en Comisarías
 - Instalación y puesta en funcionamiento del Anillo Digital: construcción del Centro de Monitoreo Sur, Centro de Monitoreo Norte y 100 destacamentos de control sobre Av. General Paz.
 - Construcción de 3 nuevos destacamentos en subterráneos (Estación Miserere, Estación Tronador, Estación Plaza de los Virreyes) y un centro de monitoreo en Chacarita.
 - Puesta en valor y refuncionalización del Centro de Distribución Logístico en Barracas
 - Central de Emergencias 911: Adecuación del edificio de Hornos 238, traslado y puesta en funcionamiento del servicio en la nueva locación, con ampliación de la capacidad de atención de llamados en casi un 50%.
 - Departamento Central de la Policía de la Ciudad: Refacción y adecuación de tres pisos del edificio de Hornos 238 para albergar las dependencias del comando central de la Policía de la Ciudad.
 - División Operaciones Especiales: refacción integral del inmueble donde funciona la sede de la División (armado de vestuarios, pabellones de dormitorios, oficinas administrativas, armería y oficina de logística).
 - Construcción de instalaciones para la División Destacamentos en Lugano.
 - Destacamento AUSA. Construcción de la base operativa de la División Autopistas, en la estación de peaje Parque Avellaneda. La División Autopistas es la encargada de brindar el servicio de seguridad preventiva en la traza de las autopistas urbanas.
 - Ampliación de las instalaciones del Instituto Superior de Seguridad Pública para adecuarlo al nuevo caudal de personal a capacitar y evaluar: construcción de aulas, ampliación del comedor, ampliación del polígono de tiro.
-

CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS

Tal como quedo demostrado, uno de los principales fundamentos del traspaso, fue la descentralización, implicando ello el manejo de la fuerza por quien más conoce el territorio, en este caso es el Jefe de Gobierno.

Al momento de firmarse el “Convenio de Transferencia” la Policía Federal de la Nación contaba con casi 40.000 efectivos de los cuales fueron traspasados, conforme el análisis efectuado, la totalidad de 19.199 agentes, debiéndose sumar a ello los casi 6.800 efectivos de la Policía Metropolitana.

Desde 1996 el gobierno de la ciudad de Buenos Aires está organizado mediante un régimen de autonomía en virtud de lo establecido por la Reforma constitucional de 1994, en su artículo 129.

El régimen de autonomía fue precisado en sus características por la Ley Nacional N° 24.588 junto con la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996, que de acuerdo con lo ordenado por la Constitución Nacional, estableció un régimen republicano, con los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), varios órganos de control y un régimen comunal.

A partir de su dictado, impidió a los sucesivos jefes de gobierno porteño manejar la Policía, además de limitar la regulación de transporte y servicios públicos entre otros puntos.

Desde la reforma constitucional de 1994, y especialmente, desde la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, todas las fuerzas políticas venían reclamando el traspaso de la Policía Federal a la Ciudad.

Tal como queda demostrado, la descentralización de las fuerzas de seguridad dentro de un territorio favorece la respuesta rápida, el desarrollo de operativos y la identificación mutua entre los agentes de seguridad y la comunidad; todas cuestiones que de momento no están acabadamente implementadas y traen como resultado un deterioro en la sensación de seguridad de los vecinos.

La suscripción del Convenio de Transferencia, impuso la necesidad de generar una nueva sistemática aprovechando los aciertos y corrigiendo los errores, con la intención primordial de continuar mejorando la calidad de vida de los vecinos de la Ciudad.

Tanto los Policías, como todos los trabajadores, deben sentirse orgulloso del uniforme que viste, estar a gusto con la tarea que desempeña y valorar su actividad. Eso los convierte en mejores empleados que tratan de superarse y lograr los objetivos propuestos. En este caso nuestra seguridad y tranquilidad.

Cuando ello no ocurre se comienza por lo bajo con algunos que reclaman y otros que los apoyan en silencio por temor a las sanciones, ya que el Policía ni siquiera puede reclamar condiciones laborales.

Pero ello puede generar cierta apatía y desgano laboral inconsciente que se traduce en una mala prestación de un servicio aún sin quererlo así.

Más allá de las expresiones gubernamentales que indican que la Ley lo dispuso y no hay retorno, debería escucharse la voz y las peticiones y reclamos de estos Policías para llegar a una solución que deje medianamente conforme a ambas partes.

Los trabajadores conformes con su empleo y valorizados en el mismo cumplen de forma más eficaz su labor. Y con ello tal vez logremos mejorar la situación delictual que a todos nos perjudica.

La Ley N° 5.688 propuso la creación de la nueva “Policía de la Ciudad de Buenos Aires”, siendo ello, un derivado del “Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, suscripto el día 5 de enero de 2016 entre el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Presidente de la Nación.

Sin dudas, la seguridad representa uno de los pilares básicos de la convivencia y por ende se ha erigido en una demanda ciudadana fuertemente reclamada. Ello obliga al Estado a garantizar mediante el poder público que ejerce, la adecuada prestación del servicio.

Para una parte de los agentes traspasados, dicho traspaso fue traumático, implorando volver a la Policía Federal Argentina, acudiendo, mediante todas las vías posibles a obtener tal sentencia favorable.

Finalmente, de la investigación realizada, se desprende que el traspaso, se suscribió en el marco legal aplicable el caso, por lo que no debería ser algo que este en discusión, ni podría ser sometido a revisión judicial, ya que las fuerzas de seguridad deben acatar las órdenes que se les imparte.

Pero, lo mencionado precedentemente pareciera que no es tal literal, ya que más de +++++ quieren volver a ser Traspasado a su fuerza de origen, esto es, la Policía Federal Argentina.

Quien sabe el tiempo que deberá transcurrir para obtener por parte de nuestro Máximo Tribunal una sentencia que analice el fondo del tema planteado por los amparistas y/o recurrentes, logrando de esa forma, calmar y dar tranquilidad a los agentes traspasados, a los cuales les cuesta entender que el traspaso fue suscripto en el marco legal, con todas las competencias para ello.

La seguridad es uno de las mayores preocupaciones de los ciudadanos, por lo que para lograr un manejo acertado del mismo, lo fundamental es predisponer de buena manera a las personas que de manera voluntaria optan por pertenecer a una fuerza de seguridad, invocándoles valores y compromiso.

Finalmente, entendemos que la suscripción del Convenio, no es más que el cumplimiento existente y no concretado desde el año 2007 y por el que tantos años se luchó.

La Ciudad de Buenos Aires sigue en pleno proceso de construcción institucional. La Constitución Nacional reconoció su autonomía en 1994 pero las posteriores leyes nacionales le impusieron vallas que al día de hoy no pudieron sortearse ni levantarse. A su vez, se señalaron que son varios los puntos en los cuales la extensión de la autonomía porteña tiene relevancia para satisfacción de derechos fundamentales de los ciudadanos.

A nuestros días, se podría concluir, poniendo a la luz que la CABA no ha descubierto aún la versión acabada de su autonomía y el escenario político sugiere que resta un largo camino por recorrer. En paralelo, y pese a que parezca contradictorio, cabe reconocer que desde el ámbito porteño ni los ciudadanos ni sus representantes parecen estar urgidos por la culminación de la autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

- ✚ ALFONSÍN, Raúl R., Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional, Fuali-Tiempo de Ideas-Corregidor, Buenos Aires, 1996.
- ✚ ÁVALOS, María G., “La Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿un nuevo sujeto del federalismo?”, en “Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2001.
- ✚ ÁVALOS, María Gabriela, "Fortalezas y debilidades del federalismo argentino", AR/DOC/5576/2015.
- ✚ BADENI, Gregorio, Tratado de Derecho Constitucional, La Ley, 2004, Tomo I.
- ✚ BADENI, Gregorio, "Reforma constitucional e instituciones políticas", Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1994.
- ✚ BALBÍN, Carlos F., Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, La Ley, 2007, p. 662.
- ✚ BARRA, Rodolfo, "El status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires", RAPU, nro. 285, junio 2002.
- ✚ BARRAZA, Javier I., Manual de Derecho Administrativo, 1ª ed. 1ª reimp., Buenos Aires: La Ley, 2010.
- ✚ BIANCHI, Alberto - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.T" 2 - Ed. Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires 2002 Capítulo IV.
- ✚ BIDART CAMPOS, Germán J., "Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino", Ed. Ediar, Buenos Aires, 1995.
- ✚ BIDART CAMPOS, Germán “Manual de la Constitución reformada”, T. I, Ed. Editar, Buenos Aires, 1996.
- ✚ CANOSA, Armando N. Alcances de la denominada tutela administrativa efectiva. Comentario al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ‘Astorga Bracht,

Sergio y otro c/COMFER - Decreto N° 310/98 s/ amparo Ley N° 16.986' , en Revista Digital, Res Pública Argentina, RAP, Buenos Aires, 16, junio de 2014 Nro.: 343 pp. 317-330.

- ✚ CASSAGNE, Juan Carlos, Los grandes Principios del Derecho Público, Constitucional y Administrativo, La Ley, Buenos Aires, 2015.
- ✚ CORTI, Horacio G., "Potestades tributarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en CASÁS, José O. et al., Derecho tributario municipal, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2001.
- ✚ CREO BAY, Horacio, "Autonomía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1995.
- ✚ FERREYRA, Raúl G., "Sobre la Constitución Porteña. Estudio de la Ley Fundamental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Infojus/SAIJ, Buenos Aires, 2014, p. 24 (disponible en línea: www.saij.gob.ar).
- ✚ Frías, Pedro J., "Qué autonomía para Buenos Aires", LL 1995-C-1069
- ✚ GAUNA, Juan Octavio, "Dos jurisdicciones distintas para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", LL del 10/8/2001.
- ✚ GAUNA, Juan O., "Poder central y poder local", LA LEY 1996-D.
- ✚ Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación argentina. Comentada y concordada, La Ley, Buenos Aires, 2005, p. 875
- ✚ GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, Fundación de Derecho Administrativo, 1998.
- ✚ GULLCO, Hernán V., "La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. La Ley Cafiero es inconstitucional", AR/DOC/1579/2010.
- ✚ HERNÁNDEZ, Antonio M., Federalismo y constitucionalismo provincial, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 116.
- ✚ LAPLACETTE, Carlos J., "La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el Tribunal de la Federación", LL del 15/4/2019.
- ✚ MARIENHOFF, Miguel, "La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994", ED 164-1113.
- ✚ VANOSSI, Jorge R., "Autonomía: "ma non troppo", publicado en El Derecho, el 29 de diciembre de 1995.

- ✚ VANOSSI, Jorge R., "La Ciudad de Buenos Aires. Condición jurídica-política peculiar de su régimen autonómico", JA 2001-IV, 5/12/2001.
- ✚ VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamin, Derecho Administrativo, t. II.
- ✚ QUIROGA LAVIÉ, Humberto - Benedetti, Miguel Ángel - Cenicacelaya, María de las Nieves, Derecho constitucional argentino, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, t. II.
- ✚ ROSATTI, Horacio, Tratado de derecho constitucional, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2011, t. II.
- ✚ ROSATTI, Horacio D., "Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires", AR/DOC/5631/2001.
- ✚ SABELLI, Héctor F., "La competencia originaria de la Corte Suprema y el caso de la Ciudad de Buenos Aires", JA-2001-III76; VIGO, Gustavo A., "La Ciudad de Buenos Aires y la competencia originaria de la Corte", LA LEY 2008-B-256.
- ✚ SAGÜÉS, Néstor P., "Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1996. LEY 1997-B, 1022, AR/DOC/6152/2001.
- ✚ SALVATELLI, Ana, Las Comunas porteñas, IBAPE, 2011
- ✚ SPOTA, Alberto A., "Naturaleza político-institucional de la Ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994", LL 1995-A-967.

NORMATIVA

-  Constitución Nacional
-  Constitución de la Ciudad de Buenos Aires
-  Convenio de Transferencia N° 1/16
-  Ley Cafiero N° 24.588
-  Ley N° 5.688 (conforme texto consolidado según Ley N° 6.017)
-  Ley Policía Federal Argentina N° 21.965
-  Decreto Reglamentario N° 1866/83
-  Resolución N° 280/MJYSGC/18

CAUSAS JUDICIALES

- ✚ RICCOBALDI, MONICA CRISTINA Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ LOPEZ, KARINA ANDREA Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ GARCIA, GASTON RODRIGO Y OTROS C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ MORALES, ANTONIO JULIO Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ RIVERO, CESAR ANDRES Y OTROS Y OTROS C/ EN M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ VILLALBA JULIAN MARCELO Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA 5/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA.
- ✚ CARBALLO, PABLO DAMIAN Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ VAZQUEZ, GABRIEL FERNANDO Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ MOLINAS, DIEGO ALEJANDRO Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ CAPDEVILLA CARLOS ERNESTO Y OTROS C/ ENM, SEGURIDAD-PFA S/ PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ LOPÉZ KARINA ANDRE Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA.
- ✚ NESTASIO, CARLOS JESUS Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ AGUILAR WALTER JAVIER CIEN - M SEGURIDAD - PFA 5/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ CHIAPPA ALEXIS ALCIDES Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ PEREZ JOSE GUILLERMO CIEN - M SEGURIDAD – PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.

- ✚ OVIEDO ANA BEATRIZ C/ EN - M SEGURIDAD - PM 5/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ CAPDEVILA CARLOS ERNESTO Y OTROS CIEN- M SEGURIDAD – PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ GARECA ARIEL SEBASTIAN Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD – PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ DETER DAMIAN EDUARDO Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ PEYRADE GONZALEZ GUILLERMO ALFONSO Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ LAZARTE EDUEDO IVAN Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ BENITEZ, LUIS ALBERTO Y OTROS C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ PEREZ JOSE GUILLERMO CIEN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ LINGENTI, SANDRA INES Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ STERCHELE, GASTON ENRIQUE Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ ESQUER, MARIA FABIANA Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ JOURNADEZ, YAMILA SAMANTA C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ MIRANDA ABEL ANDRES Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/PERSONAL MILITAR Y CIVIL DE LAS FFAA Y DE SEG.
- ✚ CORONEL, SERGIO ALBERTO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ AQUINO, ORLANDO CATALINO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ OLIVERA ARROYO, CLAUDIO MARCELO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/AMPARO LEY 16.986.

- AVILA, GABRIEL ROBERTO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/AMPARO LEY 16.986.
- RUIZ DIAZ, SOLEDAD DEL CARMEN C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/AMPARO LEY 16.986.
- PEREZ, JOSE GUILLERMO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/AMPARO LEY 16.986.
- DI BIASO, MARTIN ROLANDO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/AMPARO LEY 16.986.
- PEPA, MARIELA ROMINA C/ EN-M SEGURIDAD-PFA S/AMPARO LEY 16.986.
- CABRERA, CHRISTIAN MARTIN C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- GARCIA, EMILIANO LIONEL Y OTROS C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- SANTA CRUZ, OMAR ELIAS Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- OTERO, GABRIEL DARIO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.98.
- LOPEZ, NESTOR RAFAEL C/ EN - M SEGURIDAD - PFA Y OTRO S/PROCESO DE CONOCIMIENTO.
- CARRIZO, OSMAR RAUL Y OTROS c/ EN - M SEGURIDAD - PFA Y OTRO s/AMPARO LEY 16.986.
- JUAREZ, ALEJANDRO FABIAN Y OTROS C/ EN-M DEFENSA-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- UBEDA, DEBORA LORENA C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- TOSTO, DIEGO FERNANDO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- TESSIO, JESSICA YAMILA C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- DOMINGUEZ, JORGE IGNACIO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986

- ✚ SANCHEZ, SARINA EDGAR MARIANO C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ CORDOBA, VANESA C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ GONZALEZ, LORENA JUDITH C/ EN - M SEGURIDAD - PFA S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ ALFONSO JUAN MANUEL C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ GUTIERREZ CINTIA C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ PALOMEQUE LEONARDO R C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD - PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ SERBIN LEONARDO J. C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ CABRERA CHRISTIAN M. C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ CASTILLO LUIS D. C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ ARMORA DARIA R. C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ MILTOS C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ AYRALA PAULA DEVORA C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD - PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ UBEDA DEBORA C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ ALEGRE SERGIO C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ CARO CRISTIAN C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ PRADO VERONICA C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.

- ✚ SOSA JULIO CESAR C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ ALVAREZ CARINA C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ JUAREZ ALEJANDRO C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ CORONEL MAYRA C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ SANCHEZ SARINA EDGAR C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ LOPEZ NESTOR C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE PROCESO DE CONOCIMIENTO.
- ✚ AQUINO ORLANDO CATALINO C/ ESTADO NACIONAL MO. SEGURIDAD -PFA- Y OTRO SOBRE AMPARO.
- ✚ DIAZ, MARCELO ALEJANDRO C/ EN - M SEGURIDAD - PFA Y OTRO.
- ✚ S/AMPARO LEY 16.986 GOMEZ, FAUSTO ABEL C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ SANTILLAN, SANDRA ADRIANA Y OTROS C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTROS S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ ALMADA, SERGIO GERMAN Y OTROS C/ EN-M SEGURIDAD-PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ NESPECA, WALTER ARIEL ENRIQUE Y OTROS C/ EN - M SEGURIDAD - PFA Y OTROS S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ BINELLO, GUILLERMO ESTEBAN C/ EN - M SEGURIDAD- PFA Y OTRO S/AMPARO LEY 16.986.
- ✚ CS, Fallos 342:533, "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c. Córdoba, Provincia de s/ejecución fiscal", sentencia del 4/4/2019.
- ✚ CS, Fallos: 320:875, "Gauna", 1997.
- ✚ CS, Fallos: 330:5279, "Ciudad de Buenos Aires c. Provincia de Tierra del Fuego", 2007.
- ✚ CS, Fallos: 14:425; 304:259; 310:1074.
- ✚ CS, Fallos: 341:1768.

- CS, Fallos 388:1517, "Corrales, Guillermo Gustavo y otros s/hábeas corpus", sentencia del 9/12/2015.
- CS, Fallos 320:87, "Gauna, Juan Octavio c. acto comicial", sentencia del 29/3/1997.
- CS, Fallos 326:3122, "Currao, Carmen Alcira c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/accidente - acción civil", sentencia del 26/8/2003.
- CS, Fallos 329:5438, "Jaime, Gustavo Alejandro c. Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado", sentencia del 28/11/2006.
- CS, Fallos 339:1342, "Recurso de hecho deducido por la querellante Sara Garfunkel en la causa N. N. y otros s/averiguación de delito —damnificado: Nisman, Alberto y otros— incidente de recusación", sentencia del 20/9/2016.
- CS, Fallos 340:103, "Sapienza, Matías Ezequiel y otros c. Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otros s/recurso de hecho - acción de amparo", sentencia del 17/2/2017.
- CS, Fallos 341:611, "José Mármol 824 (ocupantes de la finca) s/incidente de incompetencia", sentencia del 12/6/2018.
- CS, Fallos 342:509, "Bazán Fernando s/amenazas", sentencia del 4/4/2019.
- CS, "Pikholc, Federico Javier c. Bapro Mandatos y Negocios SA y otros s/ordinario", sentencia del 28/5/2019.
- CS, "Petrucelli, Exequiel Mariano c. Asociart ART SA s/accidente - acción civil", sentencia del 28/5/2019.
- CS, "Romero, Andrés Obdilon c. Galeno ART SA s/daños y perjuicios (accidente de trabajo)", sentencia del 28/6/2019.