

**Voces:** CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES - PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES - JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA - CONVENIOS DE TRANSFERENCIA ENTRE NACIÓN Y CIUDAD DE BUENOS AIRES - CONSTITUCIÓN NACIONAL - FEDERALISMO

**Título:** La transferencia de la justicia nacional a la ciudad de Buenos Aires: ¿un mandato constitucional?

**Autor:** Ylarri, Juan S.

**Fecha:** 28-dic-2016

**Cita:** MJ-DOC-10588-AR | MJD10588

**Producto:** MJ

**Sumario:** *I. Planteo del tema. II. El art. 129 de la Constitución Nacional, su ley reglamentaria y la Constitución de la Ciudad. III. La postura de la Corte Suprema. IV. Conclusiones.*

---

Por Juan S. Ylarri (\*)

## I. PLANTEO DEL TEMA

En los últimos meses, se ha generado una gran controversia con relación al traspaso de la justicia nacional al ámbito de la ciudad de Buenos Aires. El presente trabajo se propone clarificar la cuestión y, en definitiva, responder los siguientes planteos: la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, ¿implica que tiene facultades propias de jurisdicción?, ¿existe un mandato constitucional para que la justicia nacional se transfiera a la órbita de la ciudad de Buenos Aires? Para responder a estos interrogantes, se acudirá especialmente al art. 129 de la Constitución Nacional (CN), a las disposiciones de su ley reglamentaria, a la Constitución de la ciudad de Buenos Aires, y a la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la materia.

## II. EL ART. 129 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, SU LEY REGLAMENTARIA Y LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD

La autonomía de la ciudad de Buenos Aires está prevista en el art. 129 de la CN, incorporado en la reforma constitucional de 1994. En tres párrafos, el constituyente delineó de forma muy general el régimen establecido para la ciudad de Buenos Aires.

Así, el párr. 1.º del art. 129 establece lo siguiente: «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». Teniendo en cuenta este régimen de autonomía, el constituyente estableció que una ley debía garantizar los intereses del Estado Nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. Finalmente, el tercer párrafo del artículo determinó el modo en que los habitantes de la ciudad debían elegir a los representantes para dictar el «estatuto organizativo» o la llamada «Constitución» de la ciudad de Buenos Aires.

Este artículo fue complementado por la cláusula transitoria decimoquinta de la Constitución Nacional, la cual estableció en su párr.3.º que «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».

Respecto al estatus otorgado por la Constitución Nacional a la ciudad de Buenos Aires, Bidart Campos sostiene que la reforma de 1994 trazó un lineamiento mínimo para la «autonomía» de la ciudad de Buenos Aires, previendo la acumulación de tal estatus con su actual calidad de Capital Federal. A su vez, el autor citado considera que es una entidad «sui generis», ubicada entremedio del régimen de las provincias y los municipios (1). En el mismo sentido, se ha dicho que la reforma de 1994 creó un nuevo nivel de gobierno -la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- cuyo régimen se asemeja al de las provincias, pero con una autonomía limitada, en la medida en que es la sede del Gobierno federal (2).

Sobre el nuevo estatus de la ciudad de Buenos Aires, el doctor Vázquez, en su voto en el precedente «Gauna» (3), de 1997, indicó que guarda analogías y diferencias con los modelos experimentados durante los distintos períodos de la evolución histórica de nuestro país. A su vez, consideró que resultaba necesario comprender dicho estatus a efectos de obtener el equilibrado accionar de los dos órdenes de autoridades, federales y locales, que coexisten en el mismo territorio. Sin embargo, afirmó que el estatus de la ciudad de Buenos Aires «traduce un verdadero engendro». En efecto, adujo que la calificación de este modo de la ciudad de Buenos Aires «está dada por las dificultades que generan su falta de armonía en su inserción dentro del equilibrio de la organización nacional (federación, provincias, municipios) y de las instituciones (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y por las innumerables discusiones que, desde su creación normativa, se vienen sucediendo sobre diferentes tópicos: ¿justicia propia?, ¿policía propia?, ¿intendente, gobernador o jefe de gobierno? (art.95, Estatuto Organizativo), ¿provincia o municipio?» (4).

Ahora bien, con relación a la delimitación concreta de competencias entre la Nación y la ciudad de Buenos Aires, la Corte Suprema ha destacado que ella «no fue realizada por el constituyente de 1994, circunstancia demostrativa de que las relaciones entre ambas en este proceso de transición no surgen de la Constitución Nacional. Por el contrario, a través del art. 129 de la Constitución Nacional, se delegó tal delimitación a los poderes ejecutivo y legislativo federales y a la convención estatuyente de la ciudad» (5).

Así las cosas, en el año 1995, fue dictada la Ley 24.588 (6), la cual «garantiza los intereses del Estado nacional en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación» (7). En este sentido, la Corte Suprema sostuvo que la ley citada, junto con la Ley 24.620 (8), de 1996, son reglamentarias del art. 129 de la CN (9). A su vez, cabe destacar que la Ley 26.288 (10) substituyó el texto del art. 7 de la Ley 24.588 respecto a las funciones y facultades en materia de seguridad.

Sin embargo, Gelli considera que sostener que la Ley 24.588 es reglamentaria del art. 129 de la Constitución, afecta en mayor o menor medida los alcances de la autonomía de la ciudad porque la hace depender de una ley mudable del Congreso y no del propio Estatuto Organizativo (11).

Ahora bien, la Ley 24.588 previó que en el futuro se pudieran celebrar convenios de transferencia. En efecto, su art. 6 expresa lo siguiente: «El Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes». Sobre el punto, cabe señalar que ya se han efectuado este tipo de convenios. Por ejemplo, puede destacarse el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por la Ley 25.752 (12).

A su vez, corresponde recordar lo dispuesto por el art. 8 de la Ley 24.588 que determina lo siguiente: «La justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. La Ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales». Al respecto, puede precisarse que la ley reglamentaria del art. 129 de la CN reservó la jurisdicción de ciertas materias, muy limitadas, para que fueran ejercidas por la ciudad de Buenos Aires, mientras que dispuso que la justicia nacional ordinaria mantuviera la jurisdicción y competencia que tenía hasta entonces.

Paralelamente, corresponde hacer mención a las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires relativas a la cuestión bajo análisis. De modo general, la cláusula transitoria 2.a expresa lo siguiente: «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 forma particular respecto del Poder Judicial, el art.106 de la Constitución citada establece que le corresponde al mencionado poder «el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución, por los convenios que celebre la Ciudad, por los códigos de fondo y por las leyes y normas nacionales y locales». De forma concordante, la cláusula transitoria 13.a de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires faculta al Gobierno de la Ciudad, «para que convenga con el Gobierno Federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la Ciudad, de cualquier instancia, sean transferidos al Poder Judicial de la Ciudad, conservando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la Ciudad sea ejercida por sus propios jueces». De este modo, el constituyente local dejó en claro que había ciertas cuestiones que son competencias propias de la Ciudad, aunque transitoriamente no tenían aplicación.

### III. LA POSTURA DE LA CORTE SUPREMA

Habiendo efectuado una breve reseña de las normas aplicables al supuesto bajo análisis, cabe destacar la postura de la Corte Suprema respecto del traspaso de la justicia nacional ordinaria a la Ciudad de Buenos Aires. Así, el máximo Tribunal se ha expedido sobre el tema en diversos casos en los que se discutían conflictos de competencia entre los tribunales nacionales y los del ámbito local.

Así, puede mencionarse el precedente «Zanni» (13), donde se suscitaba una contienda

negativa de competencia entre un Juzgado Nacional en lo Correccional y un Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la Ciudad. El tribunal nacional consideraba que todos los tipos penales creados con posterioridad a la sanción de la Ley 24.588, resultaban de competencia exclusiva y originaria del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por su parte, el magistrado local rechazó esa atribución, sosteniendo que un convenio de transferencia progresiva que se había ratificado, habilitaba a los Gobiernos de la Nación y de la ciudad únicamente a suscribir acuerdos que condujeran a un traspaso ordenado de las competencias. La Corte Suprema, remitiéndose al dictamen fiscal, y con relación a la Ley 24.588, sostuvo que el legislador pretendió generar, gradualmente, un traspaso ordenado de distintas competencias nacionales a la órbita judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sin que, por esa razón, se alterase la prestación correcta de la administración de justicia. Por lo tanto, destacó que el traspaso de competencias jurisdiccionales debía ser sometido a un nuevo convenio de partes y posterior ratificación legislativa, para integrar la jurisdicción local (14).

En el mismo sentido, en el caso «Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Soto» (15), se debatía si la competencia sobre una demanda de exclusión de tutela sindical iniciada por el gobierno local era de competencia del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad de Buenos Aires o del fuero nacional del trabajo. La Corte Suprema, remitiéndose al dictamen fiscal, resolvió que la cuestión debatida correspondía al derecho laboral común. En este contexto, indicó que la puesta en marcha de la transferencia de los jueces nacionales de los fueros ordinarios al poder judicial local, en virtud de lo estipulado por la Ley 24.588, se encontraba suspendida y sujeta al acuerdo entre los gobiernos federal y local (16).

Análoga consideración realizó la Corte Suprema en el caso «Jaime» (17). Allí se debatía si un reclamo de daños y perjuicios ocasionados por un accidente de trabajo con base en disposiciones del derecho civil era de competencia de la Justicia Nacional en lo Civil o del fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad. El máximo Tribunal adujo que el objeto de la pretensión no estaba comprendido entre los puntos designados por el art. 8 de la Ley 24.588 que, al reglamentar el art. 129 de la CN, solo atribuía competencia a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativo y tributaria locales. En este contexto, sostuvo que la puesta en marcha de la justicia civil local «se encuentra suspendida y sujeta a un acuerdo entre los gobiernos federal y porteño no alcanzado todavía» (18).

Finalmente, cabe destacar de un modo particular el voto de los doctores Lorenzetti y Maqueda en el precedente «Corrales» (19), pronunciamiento del mes de diciembre de 2015, donde se suscitó una contienda negativa de competencia entre la Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional y la Cámara Federal de Casación Penal. Allí, los magistrados precisaron que es transitorio que los tribunales ordinarios de la Capital Federal tengan carácter nacional, por lo que las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este sentido, en el mencionado caso, el máximo Tribunal indicó que «en atención a que la Constitución federal le reconoce a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía no puede sino concluirse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio y su continuidad se encuentra supeditada a que tengan lugar los convenios de transferencia de competencias antes aludidos». En efecto, continuó diciendo que «si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular status que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la

justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local» (20).

A su vez, exhortó a las autoridades a realizar la transferencia de las competencias jurisdiccionales citadas. Así afirmó 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» (21).

#### IV. CONCLUSIONES

En los precedentes apartados, se ha hecho un análisis de las normas aplicables, así como de los pronunciamientos de la Corte Suprema respecto de la transferencia de la justicia nacional al ámbito de la ciudad de Buenos Aires. Sin perjuicio de que el estatus de la ciudad de Buenos Aires rompió el equilibrio en la organización territorial entre federación, provincias y municipios, lo cierto es que -de modo claro- el art. 129 de la CN le otorga a la ciudad de Buenos Aires una autonomía que implica que tenga «facultades propias de jurisdicción».

Ya han transcurrido más de dos décadas desde la última reforma constitucional, y la ciudad de Buenos Aires no goza de la autonomía jurisdiccional que le fuera otorgada por la Constitución. Resulta, por tanto, urgente que los legisladores concreten la transferencia de la justicia nacional al ámbito de la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, por una omisión legislativa, parte del art. 129 de la Constitución parece letra muerta. No hay que olvidar que la autonomía jurisdiccional deriva directamente de la Constitución. Hay que garantizar la vigencia plena de la Constitución no solo en lo que respecta al goce de los derechos reconocidos en ella, sino también en cuanto a la estructura federal que el constituyente ha delineado.

Es cierto que el traspaso de la justicia nacional ordinaria al ámbito de la ciudad no es una tarea sencilla, pero ello no implica que se continúe desconociéndose un mandato constitucional expreso. Tal vez, una vez que se efectivice la transferencia de los fueros que correspondan, podría establecerse un régimen de transición, en atención, entre otras cuestiones, a las diferencias entre el Reglamento para la Justicia Nacional y el Reglamento General de Organización y Funcionamiento del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, en materia horaria, etcétera.

Finalmente, corresponde precisar dos últimas cuestiones. Por un lado, la transferencia de la justicia nacional al ámbito local debe prever la transferencia de recursos, en atención a lo dispuesto por el art. 75, inc. 2, de la CN, que establece lo siguiente: «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». Tampoco puede obviarse el art. 110 de la norma fundamental, que establece la inamovilidad de los magistrados y la intangibilidad de sus remuneraciones.

-----

(1) BIDART CAMPOS, Germán J.: Manual de la Constitución Reformada. Buenos Aires, Ediar, 2000, t. 1, pp. 455-456.

(2) Conf. SABSAY, Daniel A. (dir.): Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho

Constitucional. Parte dogmática. Buenos Aires, La Ley, 2010, t. 1, p. 130.

(3) CSJN, 7/5/1997, «Gauna, Juan O.», MJJ7788.

(4) Consid. 12. Con respecto a las características del sistema federal argentino, en general, ver YLARRI, Juan S.: «El federalismo argentino y el sistema autonómico español: similitudes y diferencias, con especial referencia a los Estatutos de Autonomía», en Revista de Derecho UNED, N.º 17, 2.º semestre 2015, España, pp. 533-564.

(5) CSJN, 7/5/1997, «Gauna, Juan O.», MJJ7788, consid. 10.

(6) BO: 30/11/1995.

(7) Art. 1.

(8) BO: 4/1/1996.

(9) CSJN, 7/5/1997, «Gauna, Juan O.», MJJ7788; y 28/11/2006, «Jaime, Gustavo Alejandro c/ Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado».

(10) BO: 7/9/2007.

(11) GELLI, María A.: Constitución de la Nación argentina. Comentada y concordada, 4.a ed. Buenos Aires, La Ley, 2008, t. 2, p. 636.

(12) BO: 28/7/2003.

(13) CSJN, 4/5/2010, «Zanni Santiago y Kloher Claudio s/ Inf. Art. Pta. Comisión Delito Ley 25761», MJJ40232.

(14) Apdo. 3.º.

(15) CSJN, 27/6/2002, «Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Soto, Alberto Sabino».

(16) Apdo. V.

(17) CSJN, 28/11/2006, «Jaime, Gustavo Alejandro c/ Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado».

(18) Consid. 8.

(19) CSJN, 9/12/2015, «Corrales, Guillermo G. y otro s/ hábeas corpus».

(20) Consid. 8 del voto de los doctores Lorenzetti y Maqueda.

(21) Consid. 9 del voto de los doctores Lorenzetti y Maqueda. Con respecto a las sentencias exhortativas, véase SAGÜÉS, Néstor P.: «Las sentencias constitucionales exhortativas ("apelativas" o "con aviso"), y su recepción en Argentina», La Ley, t. 2005-F, p. 1461. Del mismo autor, véase «Algo más sobre las sentencias constitucionales atípicas: las "diferidas" o "escalonadas", "con encargo"», en El Derecho, t. 221, p. 713.

(\*) Abogado, UBA. Especialista en Derecho Administrativo Económico, UCA. Máster en Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España). Doctorando, UBA. Profesor auxiliar de Elementos de Derecho Constitucional y de Elementos de Derecho Administrativo, UBA. Se desempeña profesionalmente en el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N.º 2. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Autor de artículos sobre temas de su especialidad en revistas nacionales e internacionales.