

# CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES EDICIÓN COMENTADA

Directora: Marcela I. Basterra

Editores: Enzo L. Pagani y Alejandro G. Fernández

Prólogo de Horacio D. Rosatti

## COAUTORES

Amaya	Fernández Valle	Moreno	Saba
Amor	Ferrazuolo	Naveira de	Sabsay
Astarloa	Gauna	Casanova	Sacristán
Ayuso	Gil Domínguez	Nenci	Sagüés
Basterra	Gómez E.	Ocampo	Salvatelli
Béguelin	Gómez P.	Oliveto Lago	Scheibler
Berra	González Tocci	Otheguy	Schulman
Bianchi	Gozáini	Pagani	Segón
Bosch	Heller	Palazzo	Spota
Converset	Ibarra	Pegoraro	Telias
Corti	Juan Lima	Peluffo	Thau
Corvalán	Lago	Perícola	Torre, de la
Dabove	Larrea	Petrella	Trionfetti
De Giovanni	Lázzaro	Presti	Vázquez
De Langhe	López Alfonsín	Recalde	Vítolo
De Stefano	Luques	Reynoso	Vivo
Díaz	Macchiavelli	Rinaldi	Wajntraub
Eljatib	Martínez	Rodríguez	
Fernández A.	Michielotto	Masdeu	
Fernández V.	Mólica Lourido	Rossi	



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura





www.editorial.jusbares.gob.ar  
editorial@jusbares.gob.ar  
fb: /editorialjusbares  
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]  
+5411 4011-1320

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Constitución,  
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada /  
comentarios de Daniel A. Sabsay... [et al.]; dirigido por Marcela I. Basterra;  
editado por Enzo L. Pagani; Alejandro G. Fernández; prólogo de Horacio  
D. Rosatti. – 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbares,  
2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4057-36-5

1. Constitución. I. Sabsay, Daniel A., com. II. Basterra, Marcela I., dir. III. Pa-  
gani, Enzo L., ed. IV. Fernández, Alejandro G., ed. V. Rosatti, Horacio Daniel,  
prolog. VI. Título.

CDD 342

© Editorial Jusbares, 2016

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

#### **Consejo Editorial**

Enzo Pagani  
Marcela I. Basterra  
Lidia Ester Lago  
Marta Paz  
Fernando Juan Lima

#### **Departamento de Coordinación de Contenidos**

Ma. Alejandra Perícola  
Daiana P. Fernández; Fabiana S. Cosentino; María del Carmen Calvo  
Corrección: Mariana Palomino; Florencia Parodi; Luis Schiebeler; Daniela Donni

#### **Oficina de Diseño**

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga  
Maquetación: Carla Famá; Gonzalo Cardozo

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Geogrotesque* del tipógrafo argentino Eduardo Manso y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires**  
Consejo de la Magistratura

### **Autoridades 2016**

#### **Presidente**

Enzo Pagani

#### **Vicepresidenta**

Marcela I. Basterra

#### **Secretaria**

Lidia Ester Lago

#### **Consejeros**

Alejandro Fernández

Vanesa Ferrazzuolo

Juan Pablo Godoy Vélez

Carlos E. Mas Velez

Darío Reynoso

Marcelo Vázquez

#### **Administrador General**

Alejandro Rabinovich



# ÍNDICE

## PRÓLOGO

Horacio Rosatti.....	17
----------------------	----

## PREÁMBULO

Enzo Luis Pagani, El Preámbulo de la Ley Fundamental porteña.....	25
---	----

## TÍTULO PRELIMINAR - CAPÍTULO PRIMERO - PRINCIPIOS

Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7

<b>Daniel Alberto Sabsay</b> , Principios fundamentales para la interpretación, aplicación y cumplimiento de la Constitución porteña	31
--	----

## CAPÍTULO SEGUNDO - LÍMITES Y RECURSOS

Artículos 8 y 9

<b>Sergio D. A. Thau</b> , Los límites territoriales y los recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	41
--	----

## LIBRO PRIMERO - DERECHOS, GARANTÍAS Y POLÍTICAS ESPECIALES

### INTRODUCCIÓN

<b>Andrés Gil Domínguez</b> , La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [1996-2016]: veinte años de derechos, garantías y políticas especiales.....	61
---	----

## TÍTULO PRIMERO - DERECHOS Y GARANTÍAS

Artículo 10

<b>Estela B. Sacristán</b> , Derechos y garantías en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	79
---	----

Artículo 11	
<b>Roberto Saba</b> , El principio de igualdad en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.....	95
Artículo 12, inciso 1	
<b>Pablo A. De Giovanni</b> , El derecho a la identidad.....	117
Artículo 12, inciso 2	
<b>Marcela I. Basterra</b> , La libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	125
Artículo 12, inciso 3	
<b>Marcela I. Basterra</b> , Derecho a la intimidad, privacidad y confidencialidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	141
Artículo 12, inciso 4	
<b>Elisabeth I. Berra</b> , La libertad de conciencia en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	157
Artículo 12, inciso 5	
<b>Elisabeth I. Berra</b> , La garantía de inviolabilidad de la propiedad privada en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	173
Artículo 12, inciso 6	
<b>Marcela I. Basterra</b> , El derecho fundamental de acceso a la Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	187
Artículo 13	
<b>Aníbal Ibarra</b> , Límites al poder coactivo del Estado.....	202
Artículo 14	
<b>Oswaldo Alfredo Gozaíni</b> , El amparo en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	214

Artículo 15	
<b>Juan Sebastián De Stefano</b> , El hábeas corpus en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	232
Artículo 16	
<b>Oswaldo Alfredo Gozaíni</b> , El hábeas data en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	238
<b>TÍTULO SEGUNDO - POLÍTICAS ESPECIALES</b>	
<b>CAPÍTULO PRIMERO - DISPOSICIONES COMUNES</b>	
Artículos 17, 18 y 19	
<b>Víctor Rodolfo Trionfetti</b> , Instrucciones para evitar el naufragio.....	263
<b>CAPÍTULO SEGUNDO - SALUD</b>	
Artículos 20, 21 y 22	
<b>Alejandra Petrella</b> , Derecho a la salud.....	273
<b>CAPÍTULO TERCERO - EDUCACIÓN</b>	
Artículos 23, 24 y 25	
<b>Remisión:</b> Introducción al Libro Primero, Artículo 11, Artículo 12 inciso 5.....	302
<b>CAPÍTULO CUARTO - AMBIENTE</b>	
Artículos 26, 27, 28, 29 y 30	
<b>Marcelo López Alfonsín y Elisabeth I. Berra</b> , La protección constitucional ambiental en la Ciudad es más estricta que la tutela federal.....	304
<b>CAPÍTULO QUINTO - HÁBITAT</b>	
Artículo 31	
<b>Leandro Abel Martínez</b> , El derecho a una vivienda digna.....	355

CAPÍTULO SEXTO - CULTURA

Artículo 32

<b>María Lorena González Tocci</b> , Dimensiones de los derechos culturales de la Constitución porteña.....	366
---	-----

CAPÍTULO SÉPTIMO - DEPORTE

Artículo 33

<b>María Laura Peluffo</b> , El derecho al deporte y las actividades físico-recreativas.....	372
--	-----

CAPÍTULO OCTAVO - SEGURIDAD

Artículos 34 y 35

<b>Marcela V. De Langhe, Fernando Bosch y José R. Béguelin</b> , La seguridad pública.....	380
--	-----

CAPÍTULO NOVENO - IGUALDAD ENTRE VARONES Y MUJERES

Artículo 36

<b>Patricia Gómez</b> , Igualdad real y acciones afirmativas. Acerca del artículo 36 de la Constitución de la CABA.....	401
---	-----

Artículo 37

<b>Mariano Fernández Valle</b> , Los derechos sexuales y reproductivos.....	413
---	-----

Artículo 38

<b>Aluminé Moreno y Felicitas Rossi</b> , Políticas públicas con perspectiva de género.....	429
---	-----

CAPÍTULO DÉCIMO - NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Artículo 39

<b>Nora Schulman y Ana Ayuso</b> , Los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires.....	443
--	-----

CAPÍTULO UNDÉCIMO - JUVENTUD	
Artículo 40	
<b>Marcelo Juan Segón</b> , Inserción política y social de la juventud.....	459
CAPÍTULO DUODÉCIMO - PERSONAS MAYORES	
Artículo 41	
<b>María Isolina Dabove</b> , Derechos, libertades e igualdad en la vejez: un nuevo desafío de las acciones positivas.....	467
CAPÍTULO DECIMOTERCERO - PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES	
Artículo 42	
<b>Alfredo M. Vítolo</b> , El programa constitucional de protección de los más necesitados.....	483
CAPÍTULO DECIMOCUARTO - TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	
Artículos 43, 44 y 45	
<b>Darío Reynoso</b> , El derecho del trabajo como un derecho fundamental.....	490
CAPÍTULO DECIMOQUINTO - CONSUMIDORES Y USUARIOS	
Artículo 46	
<b>Javier Hernán Wajntraub</b> , Los derechos de los consumidores y usuarios.....	532
CAPÍTULO DECIMOSEXTO - COMUNICACIÓN	
Artículo 47	
<b>Fernando E. Juan Lima</b> , Comunicación.....	546

<b>CAPÍTULO DECIMOSÉPTIMO-ECONOMÍA, FINANZAS Y PRESUPUESTO</b>	
Artículos 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55	
<b>Vanina V. Fernández y Gustavo J. Naveira de Casanova,</b>	
Las potestades de regulación económica, financiera y crediticia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	554
<b>CAPÍTULO DECIMOCTAVO - FUNCIÓN PÚBLICA</b>	
Artículos 56 y 57	
<b>Juan Gustavo Corvalán,</b> Comentario a los artículos 56 y 57 de la Constitución de la Ciudad.....	
	664
<b>CAPÍTULO DECIMONOVENO - CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>	
Artículo 58	
<b>María Cecilia Recalde,</b> Investigación científica e innovación tecnológica.....	
	681
<b>CAPÍTULO VIGÉSIMO - TURISMO</b>	
Artículo 59	
<b>María Laura Peluffo,</b> El derecho al turismo como un derecho económico, social y cultural.....	
	698
<b>LIBRO SEGUNDO - GOBIERNO DE LA CIUDAD</b>	
INTRODUCCIÓN	
<b>Eugenio Luis Palazzo,</b> El Gobierno de la Ciudad.....	
	707
<b>TÍTULO PRIMERO - REFORMA CONSTITUCIONAL</b>	
Artículo 60	
<b>Cecilia María de la Torre,</b> El poder constituyente reformador y el artículo 60 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	
	716

**TÍTULO SEGUNDO – DERECHOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA**

Artículo 61

**Gustavo A. Vivo**, Los partidos políticos..... 735

Artículo 62

**Jorge Alejandro Amaya**, Los derechos políticos..... 749

Artículo 63

**Jorge Alejandro Amaya**, Audiencias públicas..... 760

Artículo 64

**Jorge Alejandro Amaya**, Iniciativa popular..... 771

Artículo 65

**Vanesa Ferrazzuolo**, Democracia participativa  
Referéndum obligatorio y vinculante..... 778

Artículo 66

**Vanesa Ferrazzuolo**, Consulta popular no vinculante..... 787

Artículo 67

**Vanesa Ferrazzuolo**, Revocatoria popular..... 795

**TÍTULO TERCERO – PODER LEGISLATIVO**

INTRODUCCIÓN

**Martín Ocampo**, La Legislatura local. Un repaso por sus  
atribuciones fuertes, el fortalecimiento democrático y su mayor  
legitimidad política..... 804

**CAPÍTULO PRIMERO – ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

Artículos 68 y 69

**María Alejandra Perícola**, Composición y sistema electoral del  
Poder Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires..... 818

Artículos 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 y 79	
<b>Daniel Agustín Presti</b> , Comentario a los artículos 70 a 79 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	839
CAPÍTULO SEGUNDO – ATRIBUCIONES	
Artículos 80, 81, 82, 83 y 84	
<b>Daniel Rodríguez Masdeu y María Gracia Nenci</b> , La Constitución analizada desde el aporte del legislador.....	849
CAPÍTULO TERCERO – SANCIÓN DE LAS LEYES	
Artículos 85, 86, 87 y 88	
<b>Luciano Leandro H. Rinaldi</b> , El procedimiento general para la sanción de leyes en la Ciudad de Buenos Aires.....	936
Artículos 89 y 90	
<b>Lidia Ester Lago</b> , Democracia participativa. El procedimiento de doble lectura.....	947
Artículo 91	
<b>Martín M. Converset</b> , Los decretos de necesidad y urgencia y su procedimiento legislativo.....	964
CAPÍTULO CUARTO – JUICIO POLÍTICO	
Artículos 92, 93 y 94	
<b>Mariano Heller y Mara Pegoraro</b> , El juicio político: definición general, naturaleza jurídica y antecedentes.....	975
TÍTULO CUARTO – PODER EJECUTIVO	
INTRODUCCIÓN	
<b>Alberto B. Bianchi</b> , El Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ¿un Poder Ejecutivo fuerte o débil?.....	987

CAPÍTULO PRIMERO – TITULARIDAD	
Artículos 95, 96 y 97	
<b>Alejandra Lázzaro, Poder Ejecutivo.....</b>	<b>1023</b>
Artículos 98 y 99	
<b>Elena I. Gómez, Mandato del Jefe o Jefa de Gobierno y Vicejefe o Vicejefa de Gobierno, duración, reelección, incompatibilidades, inmunidades, revocatoria y acefalía.....</b>	<b>1038</b>
CAPÍTULO SEGUNDO – GABINETE	
Artículos 100 y 101	
<b>María de las Nieves Macchiavelli, El gabinete de ministros y su responsabilidad.....</b>	<b>1048</b>
CAPÍTULO TERCERO – ATRIBUCIONES Y DEBERES	
Artículo 102	
<b>Estela B. Sacristán, El Poder Ejecutivo: una mirada liminar.....</b>	<b>1060</b>
Artículo 103	
<b>María Ximena Luques, La regulación de los decretos de necesidad y urgencia y los controles institucionales.....</b>	<b>1072</b>
Artículo 104	
<b>Estela B. Sacristán, Atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo....</b>	<b>1082</b>
Artículo 105	
<b>Estela B. Sacristán, Deberes del Poder Ejecutivo.....</b>	<b>1104</b>
TÍTULO QUINTO – PODER JUDICIAL	
INTRODUCCIÓN	
<b>Marcelo Pablo Vázquez, El Poder Judicial como medida de la autonomía.....</b>	<b>1116</b>

CAPÍTULO PRIMERO – DISPOSICIONES GENERALES

Artículos 106 y 107

**Cecilia Mónica Lourido**, Organización y competencia del Poder Judicial de la Ciudad..... 1129

Artículos 108, 109 y 110

**María Sofía Sagüés**, La independencia del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires: un delicado balance entre garantías clásicas e innovadoras..... 1165

CAPÍTULO SEGUNDO – TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Artículos 111, 112, 113 y 114

**Mariana Díaz**, El Tribunal Superior de Justicia y el control de constitucionalidad mixto..... 1183

CAPÍTULO TERCERO – CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Artículos 115, 116 y 117

**Juan Octavio Gauna**, El Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires..... 1205

CAPÍTULO CUARTO – TRIBUNALES DE LA CIUDAD

Artículos 118, 119 y 120

**María Soledad Larrea**, Dime qué jueces tienes y te diré qué Estado de Derecho hay..... 1228

CAPÍTULO QUINTO – JURADO DE ENJUICIAMIENTO

Artículos 121, 122 y 123

**Alberto Spota**, Jurado de Enjuiciamiento: función e integración, causales y procedimiento de remoción..... 1243

CAPÍTULO SEXTO – MINISTERIO PÚBLICO

Artículos 124, 125 y 126

**Horacio G. Corti, Axel O. Eljatib y Javier J. Telias**, El Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: independencia, organización y funciones en el sistema actual..... 1251

## TÍTULO SEXTO - COMUNAS

Artículos 127, 128, 129, 130 y 131

**Ana Salvatelli y Guillermo Scheibler**, Las comunas: el desafío pendiente de una descentralización participativa..... 1267

## TÍTULO SÉPTIMO - ÓRGANOS DE CONTROL

### CAPÍTULO PRIMERO - DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 132

**Paula Oliveto Lago**, Reflexiones sobre el control integral e integrado en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires..... 1333

### CAPÍTULO SEGUNDO - SINDICATURA GENERAL

Artículo 133

**Oswaldo Otheguy**, El sistema de control interno de la Ciudad de Buenos Aires..... 1343

### CAPÍTULO TERCERO - PROCURACIÓN GENERAL

Artículo 134

**Gabriel María Astarloa**, El control a través de la gestión eficaz y el asesoramiento oportuno..... 1359

### CAPÍTULO CUARTO - AUDITORÍA GENERAL

Artículos 135 y 136

**Alejandro G. Fernández**, Una mirada externa como garantía de control..... 1375

### CAPÍTULO QUINTO - DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Artículo 137

**Alejandro Amor**, La Defensoría del Pueblo..... 1385

**CAPÍTULO SEXTO – ENTE ÚNICO REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Artículos 138 y 139

<b>Paola Vanessa Michielotto, El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....</b>	<b>1398</b>
--	-------------

**CLÁUSULA DEROGATORIA**

Artículo 140.....	1406
-------------------	------

<b>CLÁUSULAS TRANSITORIAS.....</b>	<b>1406</b>
------------------------------------	-------------

<b>SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS.....</b>	<b>1413</b>
---	-------------

ejercer una facultad legislativa, a la que puede recurrir, como su nombre lo indica, por razones de necesidad y urgencia.

La utilización de este tipo de decretos debe hacerse de manera razonable y bajo el estricto cumplimiento de los requisitos fijados por la normativa. Asimismo, debe aplicarse el carácter restrictivo al momento de efectuarse su interpretación, es decir que en la duda debe estarse claramente por su prohibición y no por la habilitación.

Finalmente, cabe destacar la importancia de los controles institucionales en relación a los DNU, el control político a cargo del Poder Legislativo y el control judicial a cargo de la Justicia, cuyo objeto fundamental es evitar, en definitiva, la concentración del poder.

#### **Artículo 104**

##### **Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno:**

- 1. Representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo la representa en sus relaciones con el Gobierno Federal, con las Provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales.**
- 2. Formula y dirige las políticas públicas y ejecuta las leyes.**
- 3. Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad.**
- 4. Puede nombrar un Ministro Coordinador, el que coordina y supervisa las actividades de los Ministros y preside sus acuerdos y sesiones del Gabinete en ausencia del Jefe de Gobierno.**
- 5. Propone a los Jueces del Tribunal Superior de Justicia.**
- 6. Propone al Fiscal General, al Defensor Oficial y al Asesor Oficial de Incapaces.**
- 7. Designa al Procurador General de la Ciudad con acuerdo de la Legislatura.**
- 8. Designa al Síndico General.**
- 9. Establece la estructura y organización funcional de los organismos**

- de su dependencia. Nombra a los funcionarios y agentes de la administración y ejerce la supervisión de su gestión.
10. Propone la creación de entes autárquicos o descentralizados.
  11. Ejerce el poder de policía, incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad.
  12. En ejercicio del poder de policía, aplica y controla las normas que regulan las relaciones individuales y colectivas del trabajo. Sin perjuicio de las competencias y responsabilidades del Gobierno Nacional en la materia, entiende en el seguimiento, medición e interpretación de la situación del empleo en la Ciudad.
  13. Aplica las medidas que garantizan los derechos de los usuarios y consumidores consagrados en la Constitución Nacional, en la presente Constitución y en las leyes.
  14. Establece la política de seguridad, conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público.
  15. Coordina las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas.
  16. Acepta donaciones y legados sin cargo.
  17. Concede subsidios dentro de la previsión presupuestaria para el ejercicio.
  18. Indulta o conmuta penas en forma individual y en casos excepcionales, previo informe del tribunal correspondiente. En ningún caso puede indultar o conmutar las inhabilitaciones e interdicciones previstas en esta Constitución, las penas por delitos contra la humanidad o por los cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.
  19. Designa a los representantes de la Ciudad ante los organismos federales, ante todos los entes interjurisdiccionales y de regulación y control de los servicios cuya prestación se lleva a cabo de manera interjurisdiccional e interconectada, y ante los internacionales en que participa la Ciudad. Designa al representante de la Ciudad ante el organismo federal a que se refiere el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.
  20. Administra el puerto de la Ciudad.
  21. Otorga permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades comerciales y para todas las que están sujetas al poder de policía de la Ciudad, conforme a las leyes.
  22. Crea un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular un Plan Urbano Ambiental. Una

- ley reglamentará su organización y funciones.
23. Ejecuta las obras y presta servicios públicos por gestión propia o a través de concesiones. Toda concesión o permiso por un plazo mayor de cinco años debe tener el acuerdo de la Legislatura. Formula planes, programas y proyectos y los ejecuta conforme a los lineamientos del Plan Urbano Ambiental.
  24. Administra los bienes que integran el patrimonio de la Ciudad, de conformidad con las leyes.
  25. Recauda los impuestos, tasas y contribuciones y percibe los restantes recursos que integran el tesoro de la Ciudad.
  26. Convoca a referéndum y consulta popular en los casos previstos en esta Constitución.
  27. Preserva, restaura y mejora el ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa. Promueve la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental.
  28. Adopta medidas que garanticen la efectiva igualdad entre varones y mujeres en todas las áreas, niveles jerárquicos y organismos.
  29. Promueve la participación y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, mutuales y otras que tiendan al bienestar general. Crea un registro para asegurar su inserción en la discusión, planificación y gestión de las políticas públicas.
  30. Organiza consejos consultivos que lo asesoran en materias tales como niñez, juventud, mujer, derechos humanos, personas mayores o prevención del delito.
  31. Administra y explota los juegos de azar, de destreza y de apuestas mutuas, según las leyes respectivas.
  32. Las demás atribuciones que le confieren la presente Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

## ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO

Por Estela B. Sacristán

### COMPARACIÓN

Este artículo de la Constitución de la CABA establece las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo. Su comparación con el texto nacional puede observarse en la siguiente tabla:

Constitución Nacional	Constitución de la CABA
"Artículo 99. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones...".	"Artículo 104. Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno...".
"2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias".	"2. Formula y dirige las políticas públicas y ejecuta las leyes".
"4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos. [omissis]". "7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado;	"5. Propone a los Jueces del Tribunal Superior de Justicia". "6. Propone al Fiscal General, al Defensor Oficial y al Asesor Oficial de Incapaces". "4. Puede nombrar un Ministro Coordinador, el que coordina y supervisa las actividades de los Ministros y preside sus acuerdos y sesiones del Gabinete en ausencia del Jefe de Gobierno". "7. Designa al Procurador General de la Ciudad con acuerdo de la Legislatura". "8. Designa al Síndico General". "9. [...] Nombra a los funcionarios y agentes de la administración y ejerce la supervisión de su gestión".

COLECCIÓN DOCTRINA

Constitución Nacional	Constitución de la CABA
<p>por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución".</p> <p>"19. Puede llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura".</p>	<p>"19. Designa a los representantes de la Ciudad ante los organismos federales, ante todos los entes interjurisdiccionales y de regulación y control de los servicios cuya prestación se lleva a cabo de manera interjurisdiccional e interconectada, y ante los internacionales en que participa la Ciudad. Designa al representante de la Ciudad ante el organismo federal a que se refiere el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional".</p>
<p>"5. Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados".</p>	<p>"18. Indulta o conmuta penas en forma individual y en casos excepcionales, previo informe del tribunal correspondiente. En ningún caso puede indultar o conmutar las inhabilitaciones e interdicciones previstas en esta Constitución, las penas por delitos contra la humanidad o por los cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones".</p>
<p>"6. Concede jubilaciones, retiros, licencias y pensiones conforme a las leyes de la Nación".</p>	
<p>"10. Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales".</p> <p>"17. Puede pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos".</p>	<p>"25. Recauda los impuestos, tasas y contribuciones y percibe los restantes recursos que integran el tesoro de la Ciudad".</p>

CONSTITUCIÓN DE LA CABA. EDICIÓN COMENTADA

Constitución Nacional	Constitución de la CABA
<p>“11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules”.</p>	<p>“3. Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura...”.</p>
<p>“12. Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación. 13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; y por sí solo en el campo de batalla. 14. Dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación. 15. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso”.</p>	
<p>“16. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El Presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el Artículo 23”.</p> <p>“20. Decreta la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos</p>	

COLECCIÓN DOCTRINA

Constitución Nacional	Constitución de la CABA
Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento”.	
”18. Puede ausentarse del territorio de la Nación, con permiso del Congreso. En el receso de este, sólo podrá hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público”.	
	”1. Representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo la representa en sus relaciones con el Gobierno Federal, con las provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales”.
	”9. Establece la estructura y organización funcional de los organismos de su dependencia...”. ”15. Coordina las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas”. ”10. Propone la creación de entes autárquicos o descentralizados”. ”20. Administra el puerto de la Ciudad”. ”24. Administra los bienes que integran el patrimonio de la Ciudad, de conformidad con las leyes”. ”31. Administra y explota los juegos de azar, de destreza y de apuestas mutuas, según las leyes respectivas”. ”23. Ejecuta las obras y presta servicios públicos por gestión propia o a través de concesiones. Toda concesión o permiso por un plazo mayor de cinco años debe tener el acuerdo de la Legislatura. Formula planes, programas y proyectos y los ejecuta conforme a los lineamientos del Plan Urbano Ambiental”.

CONSTITUCIÓN DE LA CABA. EDICIÓN COMENTADA

Constitución Nacional	Constitución de la CABA
	<p>“11. Ejerce el poder de policía, incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad”.</p> <p>“12. En ejercicio del poder de policía, aplica y controla las normas que regulan las relaciones individuales y colectivas del trabajo. Sin perjuicio de las competencias y responsabilidades del Gobierno Nacional en la materia, entiende en el seguimiento, medición e interpretación de la situación del empleo en la Ciudad”.</p> <p>“14. Establece la política de seguridad, conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público”.</p> <p>“21. Otorga permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades comerciales y para todas las que están sujetas al poder de policía de la Ciudad, conforme a las leyes”.</p> <p>“17. Concede subsidios dentro de la previsión presupuestaria para el ejercicio”.</p> <p>“3. [...] Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad”.</p> <p>“22. Crea un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular un Plan Urbano Ambiental. Una ley reglamentará su organización y funciones”.</p> <p>“27. Preserva, restaura y mejora el ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa. Promueve la conciencia pública y el</p>

COLECCIÓN DOCTRINA

Constitución Nacional	Constitución de la CABA
	desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental".
	"26. Convoca a referéndum y consulta popular en los casos previstos en esta Constitución".
	"13. Aplica las medidas que garantizan los derechos de los usuarios y consumidores consagrados en la Constitución Nacional, en la presente Constitución y en las leyes".
	"16. Acepta donaciones y legados sin cargo".
	"28. Adopta medidas que garanticen la efectiva igualdad entre varones y mujeres en todas las áreas, niveles jerárquicos y organismos".
	"29. Promueve la participación y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, mutuales y otras que tiendan al bienestar general. Crea un registro para asegurar su inserción en la discusión, planificación y gestión de las políticas públicas".
	"30. Organiza consejos consultivos que lo asesoran en materias tales como niñez, juventud, mujer, derechos humanos, personas mayores o prevención del delito".
	"32. Las demás atribuciones que le confieren la presente Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten".

## ALGUNAS REFLEXIONES

Una primera reflexión puede versar acerca de la terminología adoptada. El artículo 104 se refiere a “atribuciones y facultades” de la Jefatura de Gobierno de la CABA. Ahora, ¿equivalen esos términos a “competencias”? La cuestión es relevante pues, si así fuera, serían de ejercicio obligatorio o mandatorio.<sup>1</sup>

Respecto de la expresión “atribuciones”, recordaremos que el término “competencia” significa “círculo de atribuciones legales”.<sup>2</sup> Por ende, se puede concluir que, en el artículo 104, se está ante competencias que serán de ejercicio obligatorio, pues la competencia “constituye una obligación del órgano”.<sup>3</sup>

La “facultad” es definida por el Diccionario de la Real Academia Española como “poder o derecho para hacer algo”.<sup>4</sup> También se la define como “poder o potestad”.<sup>5</sup> Hay doctrina que entiende que las facultades son implicancia de la competencia.<sup>6</sup> Por cierto, las facultades de un órgano o persona jurídica pública –y la Ciudad de Buenos Aires lo es, según el artículo 146, Código Civil y Comercial de la Nación– no son derechos, pues sólo las personas físicas tienen derechos.<sup>7</sup>

1. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Decreto de Necesidad y Urgencia 1510/GCABA/97”. Disponible en: <http://www2.buenosaires.gob.ar/regimengeneracional/concursos/Documentacion/Decreto%201510-97.pdf> (último acceso: 04/08/2016). Art. 2: “Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente”. En igual sentido, ver Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 4<sup>a</sup> ed. act., 1990, T. I, p. 571: “La competencia no constituye un derecho subjetivo. Constituye una obligación del órgano”.

2. Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 569.

3. Ver nota 2. En igual sentido, Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 571; Ross, Alf, *On law and Justice*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1959, p. 203: “Whereas the private competence can be exercised freely as the individual pleases, the exercise of social competence is a duty, an office in the widest sense”.

4. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en: [www.rae.es](http://www.rae.es) (último acceso: 07/08/2016).

5. Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, nueva ed., París, Garnier Hermanos Libreros Editores, 1903, p. 682.

6. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, citado por Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 575.

7. En este sentido, ver Dalla Via, Alberto R., *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1996, p. 143; Marienhoff, Miguel S., *Tratado*

Como se ve, en ambos casos –atribuciones, facultades– se está ante un trasfondo común: el de la competencia. Por ende, en el caso del artículo 104, podemos genéricamente referirnos a “competencias” del Jefe de Gobierno. Por cierto, no se tratará de competencias que se deban ejercer permanente o continuamente. Empero, se podría argüir que, dadas ciertas circunstancias o condiciones, o cuando la oportunidad sea la adecuada, se podrá imponer –en el plano político o jurídico– el efectivo ejercicio de la atribución o facultad como corolario de la mentada obligatoriedad.

La tabla comparativa permite advertir, en cabeza de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, competencias que pueden ser agrupadas de la siguiente forma: una de carácter único, de representación; las de carácter legislativo sobre la formulación y dirección de políticas públicas;<sup>8</sup> las de administración, que son, como se verá, muy numerosas; las impositivas; las electorales; las de perdón; las relativas a relaciones exteriores; otras competencias; y, finalmente, las implícitas. La doctrina ha señalado que “el estatuyente porteño ha diseñado un Poder Ejecutivo ‘fuerte’, siguiendo la tradición presidencialista de nuestro país, atento a la Constitución Nacional, como a las constituciones de provincia”.<sup>9</sup> Un balance emergente de las reflexiones que siguen corroborarán o morigerarán tal aserto. A todo evento, el titular del Poder Ejecutivo local es la “máxima autoridad política y administrativa”.<sup>10</sup>

### Representación

El Jefe de Gobierno es, por antonomasia, el representante de la Ciudad en las relaciones intersubjetivas de esta con el Estado nacional, las provincias, los entes públicos y los sujetos de Derecho Internacional. El carácter de representante puede ser objeto de delegación

---

*de Derecho Administrativo, op. cit.*: “La competencia es un concepto de la esfera institucional en la cual los derechos subjetivos son desconocidos porque estos sólo se dan entre personas”.

8. Se omite lo relativo a la ejecución de las leyes, que ya ha sido objeto de comentarios al anotarse el art. 102, en esta misma obra, sin perjuicio de las reflexiones al comentarse los arts. 10 y 105, *in fine*.

9. Dalla Via, Alberto R., *op. cit.*, p. 141.

10. Creo Bay, Horacio D., *Autonomía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Astrea, 1995, p. 42.

administrativa a favor de uno de sus inferiores jerárquicos.<sup>11</sup> Ello, pues al preverse tal posibilidad en el texto constitucional, se respeta el principio de improrrogabilidad de la competencia, que veda la delegación administrativa o interorgánica, salvo norma que la autorice.<sup>12</sup>

### Formulación y dirección de políticas públicas

El segundo inciso establece que la Jefatura de Gobierno formula y dirige las políticas públicas –como ser las de los artículos 38 y 39– y ejecuta las leyes. Respecto de la ejecución de las leyes, nos permitimos reenviar a los comentarios a los artículos 10 y 102, en esta misma obra, así como al comentario del artículo 105, inciso 12. Respecto de la formulación y dirección de políticas públicas que el texto constitucional delega constitucionalmente en el Poder Ejecutivo, ello sería un corolario de ostentarse la Jefatura del Gobierno y acarrearía, respecto del eventual control judicial, la adopción, en su caso, de la tesis de no justiciabilidad de las cuestiones políticas que restringe el control de las facultades privativas de los poderes del Estado.<sup>13</sup> Un ejemplo de tales políticas surge del inciso 14 del artículo 104: el establecimiento de “políticas de seguridad”. Las políticas (*policies*) públicas son directrices políticas, es decir, “pautas que proponen un objetivo que debe ser alcanzado, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad”.<sup>14</sup>

11. A modo de ejemplo, se ha afirmado que la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires no representa a dicha Ciudad en “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires/Secretaría de Comunicaciones - Resol. 2926/1999 s/amparo Ley 16986”, Fallos: 329:4542 (2006).

12. “Sindicato de los Trabajadores de la Industria Lechera de la Capital Federal y partidos adyacentes”, Fallos: 288:398 (1974).

13. En tal sentido, ver “Zaratiegui, Horacio y otros c/Estado Nacional s/nulidad de acto legislativo”, Fallos: 311:2580 (1988); “Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional (PEN) s/amparo Ley 16986”, Fallos: 321:1187 (1998); “Banco de Galicia y Buenos Aires s/solicita intervención urgente en autos: Smith, Carlos Antonio c/Poder Ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/sumarísimo”, Fallos: 325:28 (2002); “Fernández, Raúl c/Estado Nacional (PEN) s/amparo - Ley 16986”, Fallos: 322:3008 (1999); “Rodríguez, Rafael Antonio y otros c/Consejo Nacional de Educación Técnica s/empleo público”, Fallos: 321:663 (1998); entre otros. En contra: “Tomasella Cima, Carlos L. c/Estado Nacional - Congreso de la Nación (Cámara de Senadores) s/acción de amparo”, Fallos: 322:2370 (1998); “Chaco, Provincia del c/Estado Nacional (Senado de la Nación) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos: 321:3236 (1998); “Apoderados y electores de la Alianza Frente de la Esperanza s/acción constitutiva de tipo cautelar”, Fallos: 316:972 (1993).

14. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio* (trad. de M. Guastavino de la edición de 1977), Barcelona, Planeta-Agostini, 1993, cap. II.

### Materias de administración

Se incluyen en este renglón las siguientes competencias, ordenadas según la tratadística iusadministrativa:

#### Organización administrativa

La Jefatura de Gobierno establece la estructura y organización funcional de los organismos de su dependencia y ello es consecuencia de la jefatura de la Administración que posee bajo el artículo 102.<sup>15</sup> Tal jefatura le permite, asimismo, coordinar las distintas áreas del Gobierno central en relación con las subunidades o subdivisiones de la Ciudad o comunas.

La Jefatura de Gobierno propone la creación de entes autárquicos o descentralizados, y se advierte aquí un reflejo de la interpretación que sostiene que la creación de dichos entes corresponde al Poder Judicial. De otra parte, si la norma asigna la competencia de *proponer*, estaría excluyendo la posibilidad de *crear*. A todo evento, la ley de procedimiento local establece que “El recurso de alzada podrá deducirse sólo por cuestiones de legitimidad. En caso de aceptarse el recurso, la resolución se limitará a revocar el acto impugnado”.<sup>16</sup> De allí que se corrobora la adopción, en la Constitución de la Ciudad, de la tesis de la creación de entes descentralizados únicamente por ley formal.<sup>17</sup> Variada podría haber sido la interpretación de la competencia constitucional que le permite a la Jefatura de Gobierno crear un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular un Plan Urbano Ambiental. Ello pues la norma no alude a entidad descentralizada sino a “organismo”, término multívoco que, en los estudios de organización administrativa, puede aludir tanto a un

15. Tal Jefatura de la Administración en cabeza del Jefe de Gobierno, es fruto de una interpretación que compartimos al comentar el respectivo artículo 102, propiciada por Dalla Via, Alberto R., *op. cit.*, p. 136.

16. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Decreto de Necesidad y Urgencia 1510/GCABA/97, *op. cit.*, art. 116. Acerca del control limitado a la legitimidad como paralelo de la creación por el Congreso (o Legislatura), cabe remitir a Cassagne, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 10<sup>ma</sup> ed., 2011, T. I, p. 276.

17. En contra, propiciando que también el Poder Ejecutivo puede crearlas, Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo, op. cit.*, pp. 410-411, cuando el Poder Ejecutivo ejerce competencias propias. Un ejemplo sería el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuerto, creado por Decreto nacional N° 375/1997, esp. arts. 14 y 16.

órgano como a un ente.<sup>18</sup> Empero, esta hipótesis –hoy puramente teórica– se enfrentaría con un extremo insoslayable: el control limitado a la legitimidad, según la norma reguladora del procedimiento administrativo ya repasada. A todo evento, y según el inciso que le permite al Ejecutivo local no crear sino proponer la creación de entidades autárquicas, se advierte una evidente limitación en el Poder Ejecutivo de la CABA, a diferencia de lo que ocurre con el Poder Ejecutivo Nacional.

Servicios públicos, policía, fomento

En materia de obras y servicios públicos, el Ejecutivo de la Ciudad “ejecuta las obras y presta servicios públicos por gestión propia o a través de concesiones”. Por ende, en ambos supuestos se advierte la admisión de la tesis de la delegación transestructural de manera que tales cometidos puedan ser concretados por la Ciudad o por particulares en los que se delegue el respectivo cometido (por ejemplo, mediante concesión de obra pública, licencia o concesión de servicios públicos). Resulta razonable la exigencia, para toda concesión o permiso por un plazo mayor de cinco años, el recaudo de obtención de acuerdo de la Legislatura, y de ello se infiere la innecesariedad de tal acuerdo en casos que involucren lapsos menores.

En el renglón policía se ha afirmado que

... [s]on significativos, en materia de poderes otorgados, los incisos 10 y 11 que le dan al Jefe de Gobierno el ejercicio del ‘poder de policía’, una función que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su doctrina tradicional, entendía de carácter legislativo y que correspondía, por lo tanto, ejercer al Poder Legislativo.<sup>19</sup>

Así las cosas, la Constitución de la Ciudad misma –y no una ley formal– habilita al Ejecutivo a ejercer el poder de policía –y lo hará mediante reglamentos administrativos, mas dentro de los límites de su competencia limitada al ejercicio–, incluso sobre los establecimientos

18. Bielsa, Rafael, *Los conceptos jurídicos y su terminología*, Buenos Aires, Depalma, 3<sup>ra</sup> ed. aum., 1987, p. 157. Bielsa explica que un organismo es un conjunto de órganos. Por ende, el término no precisa si se está ante un órgano o un ente. Repárese en que, frente al texto del art. 85 CN, que alude a “organismo”, la Ley nacional N° 24156, art. 116, establece que la Auditoría General de la Nación es un ente.

19. Dalla Via, Alberto R., *op. cit.*, p. 142.

de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad. Es ilustrativo, en la materia, el precedente “Macbar”.<sup>20</sup>

En ejercicio del poder de policía –establece la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– la Jefatura de Gobierno “aplica y controla” las normas que regulan las relaciones individuales y colectivas del trabajo y, además, en forma concurrente con la Nación, entiende en el seguimiento, medición e interpretación de la situación del empleo en la Ciudad. Se advierte, en el supuesto –a diferencia del párrafo precedente–, la especificidad del ejercicio, que comprenderá aplicación y control.

Desde el punto de vista económico o patrimonial, dos importantes competencias del Jefe de Gobierno, del campo del poder de policía, se vinculan, primero, con el otorgamiento de permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades comerciales y para todas las que están sujetas al poder de policía de la Ciudad, conforme a las leyes; y, segundo, con la administración y explotación de los juegos de azar, de destreza y de apuestas mutuas, según las leyes respectivas.

Ya en el plano institucional, el Ejecutivo de la Ciudad conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público. Tal policía local fue creada por la Ley N° 2894, de 2008. De acuerdo con su artículo 9, el sistema de seguridad pública de la Ciudad de Buenos Aires “está integrado por los siguientes componentes: El/la Jefe/a de Gobierno” y, según el artículo 10 de dicha ley, “El/la Jefe/a de Gobierno, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires y jefe/a de la administración, es responsable de la coordinación político-institucional superior del sistema de seguridad pública de la Ciudad de Buenos Aires”.<sup>21</sup>

En el campo de la actividad de fomento, corresponde a la Jefatura de Gobierno la concesión u otorgamiento de subsidios dentro de la previsión presupuestaria para el ejercicio, lo cual guarda armonía con el prin-

20. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Macbar S.R.L. c/Ciudad de Buenos Aires”, del 12/10/2004, comentado en Ivanega, Miriam M., “Una decisión judicial razonable y coherente sobre el poder de policía”, *La Ley*, 2005-B, pp. 69-78. Puede verse, asimismo, Sacristán, Estela B., “La Ciudad de Buenos Aires como delegataria de poderes de la Nación (A propósito de los controles sobre una empresa estatal)”, *La Ley*, 2007-C, pp. 141-159.

21. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2894.html> (último acceso: 15/08/2016).

cipio de que no hay gasto público sin recurso.<sup>22</sup> Asimismo, bajo el inciso 3, el Ejecutivo de la Ciudad fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad.

Por último, el Poder Ejecutivo local administra el puerto de la Ciudad,<sup>23</sup> así como los bienes que integran el patrimonio de la Ciudad,<sup>24</sup> de conformidad con las leyes, como por ejemplo la Ley N° 1227, de 2003,<sup>25</sup> que fija el marco legal para la investigación, preservación, salvaguarda, protección, restauración, promoción, acrecentamiento y transmisión, a las generaciones futuras, del patrimonio de la Ciudad. Resulta destacable, en materia de defensa del patrimonio de la Ciudad, el rol de la Procuración General de la Ciudad bajo el artículo 134 de la CCABA. Asimismo, en cuanto al puerto, se recordará el precedente “Giachino”,<sup>26</sup> en el cual se declaró abstracto el caso en el que se debatía la competencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para controlar la actividades del buque casino “Estrella de la Fortuna”.

#### Medio ambiente

Nos permitimos incluir, en el amplio rubro de materias de Administración, las competencias medioambientales involucradas. Dados los lineamientos que contiene el Plan Urbano Ambiental, el Jefe de Gobierno formula planes, programas y proyectos y los ejecuta de conformidad con aquellos. En el marco de dicho Plan, “[l]o ambiental es considerado como dimensión que atraviesa y da sentido a la totalidad

22. Ley nacional N° 24156, art. 33: “No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista”.

23. Para ampliar, ver Bianchi, Alberto B., “El puerto (Recuerdo de un debate histórico)”, *La Ley*, 2006-F, pp. 1093-1100.

24. Para ampliar, ver Delfin, Alejandra, “La protección del patrimonio histórico-cultural de la Ciudad de Buenos Aires: el supuesto de los inmuebles anteriores a 1941 a la luz de un fallo reciente”, *Revista de Derecho Administrativo*, n° 80, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, pp. 498-506.

25. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1227.html> (último acceso: 15/08/2016).

26. “Giachino, Luis A. y otro c/Estado Nacional - Dirección General de Sanidad de fronteras y Terminales de Transporte y otros s/acción meramente declarativa”, Fallos: 334: 1123 (2011). Puede ampliarse en Bianchi, Alberto B., “Análisis de la Jurisprudencia de la Corte Suprema. Período 2011”, *La Ley, Suplemento Especial*, Buenos Aires, abril 2012, pp. 3-36, esp. p. 8.

del proceso de planeamiento, desde el diagnóstico hasta la implementación de las propuestas” y “[l]o urbano se refiere al territorio de Buenos Aires, al escenario que se estudia y sobre el que se actúa”.<sup>27</sup>

Específicas competencias de la Jefatura de Gobierno comprenden, primero, preservar, restaurar y mejorar el ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa; y segundo, promover la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental. Ejemplos de tales modalidades educativas pueden verse en la Ley N° 1687, de 2005, de Educación Ambiental, por cuyo artículo 1 se establece como objeto:

... la incorporación de la educación ambiental en el sistema educativo formal, no formal y mediante modos alternativos de comunicación y educación, garantizando la promoción de la educación ambiental en todas las modalidades y niveles, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>28</sup>

### Materia impositiva

Bajo el inciso 25, la Jefatura de Gobierno recauda “los impuestos, tasas y contribuciones y percibe los restantes recursos que integran el tesoro de la Ciudad”. Esta competencia se limita a la recaudación pues, en virtud del principio de reserva de ley formal en materia tributaria (*no taxation without representation*):

... [e]l principio de legalidad o de reserva de la ley no es sólo una expresión jurídico formal de la tributación, sino que constituye una garantía substancial en este campo, en la medida en que su esencia viene dada por la representatividad de los contribuyentes, y en este sentido

27. Consejo del Plan Urbano Ambiental, *Plan urbano Ambiental. Documento final*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan urbano Ambiental, Buenos Aires, s/f, p. 12. Disponible en: [https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWqb6BL3OAhXHnJAKHYWqDAEQFgggtMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.buenosaires.gob.ar%2Fareas%2Fplaneamiento\\_obras%2Fcopua%2Fpua\\_junio2006.pdf%3Fmenu\\_id%3D19176&usg=AFQjCNEuq7oQrwQ4CMWrlttxy3dar0NAA&bvm=bv.129422649,d.Y2I](https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWqb6BL3OAhXHnJAKHYWqDAEQFgggtMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.buenosaires.gob.ar%2Fareas%2Fplaneamiento_obras%2Fcopua%2Fpua_junio2006.pdf%3Fmenu_id%3D19176&usg=AFQjCNEuq7oQrwQ4CMWrlttxy3dar0NAA&bvm=bv.129422649,d.Y2I) (último acceso: 10/8/2016).

28. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1687.html> (último acceso: 15/08/2016).

este principio de raigambre constitucional abarca tanto a la creación de impuestos, tasas o contribuciones como a las modificaciones de los elementos esenciales que componen el tributo, es decir el hecho imponible, la alícuota, los sujetos alcanzados y las exenciones.<sup>29</sup>

Por otra parte, cabe tener presente que, en la Constitución Nacional, artículo 99, inciso 10, es la Jefatura de Gabinete la que “hace recaudar” las rentas de la Nación (artículo 100, inciso 7, CN), bajo la supervisión del Poder Ejecutivo Nacional. En cambio, en la Ciudad es el Poder Ejecutivo mismo el que recauda impuestos, tasas, contribuciones y demás recursos que alimentan el Tesoro local.

#### Materia electoral

En esta materia, trascendentes competencias se hallan en cabeza del Poder Ejecutivo de la CABA. En efecto, convoca a referéndum y consulta popular en los casos previstos en la Constitución. Pueden verse, en tales materias, los comentarios a los artículos 65 y 66 en esta obra, además de la Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 89,<sup>30</sup> de 1998, que reglamenta ambos institutos.

#### Nombramientos y propuestas

En este punto, pueden diferenciarse propuestas, por un lado, y nombramientos, por el otro.

En materia de propuestas, el inciso 5 contempla –textualmente– a los Jueces del Tribunal Superior de Justicia, lo cual evidenciaría, *prima facie*, una diferencia respecto del régimen nacional, pues el Poder Ejecutivo Nacional no propone sino que nombra a los magistrados de la

29. “Empresa Pesquera de la Patagonia y Antártida S.A. c/Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos: 338:313 (2015); “Consolidar ART S.A. c/Superintendencia Riesgos Trabajo Resoluciones 39/1998 y 25806/1998 s/proceso de conocimiento”, Fallos: 332:2872 (2009). Confrontar “Mexicana de Aviación S.A. de C.V. c/Estado Nacional - Ministerio de Defensa FAA Decreto 577/2002 s/amparo”, Fallos: 331:1942 (2008), donde se afirmó que “Dado que las tasas de aterrizaje, estacionamiento para naves y de uso de pasarelas telescópicas revisten el carácter de precio por el uso que las empresas de aeronavegación hacen de las instalaciones aeroportuarias (...), su determinación no estaba sujeta al principio de legalidad en materia tributaria...”.

30. Ver: <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley89.html> (último acceso: 15/08/2016).

Corte Suprema de Justicia de la Nación con el acuerdo del Senado.<sup>31</sup> Sin embargo, tal inciso 5 debe leerse en conjunción con el artículo 111 de la Constitución de la Ciudad, que establece que los cinco magistrados del Tribunal Superior de Justicia son “designados por el Jefe de Gobierno”.

También en materia de propuestas, el inciso 6 fija la competencia de la Jefatura de Gobierno para “proponer” al Fiscal General, el Defensor Oficial y el Asesor Oficial de Incapaces. Estas propuestas carecen del correspondiente reflejo en el artículo 120, CN, la cual difirió la cuestión a la ley formal. Respecto del Fiscal General, Defensor Oficial y Asesor Oficial de Incapaces, cabe recordar que, bajo el artículo 107 de la Constitución de la Ciudad, el Ministerio Público integra el Poder Judicial.

En materia de designaciones o nombramientos, y sin perjuicio de lo ya indicado respecto del inciso 5 y el artículo 111, cabe apuntar que, bajo el inciso 9, la Jefatura de Gobierno nombra a los funcionarios y agentes de la Administración y ello es correlato de hallarse a cargo de la Administración bajo el artículo 102, sin haberse previsto, en la Constitución, la posibilidad de delegación administrativa u orgánica de la materia. Además, bajo el inciso 7, designa al Procurador General de la Ciudad con acuerdo de la Legislatura, y tal previsión de rango constitucional no tiene paralelo en la Constitución Nacional. También designa al Síndico General bajo el inciso 8, y cabe predicar similar asimetría respecto de la Norma Fundamental nacional.

Otras designaciones hacen –bajo el inciso 19– a la designación de representantes de la Ciudad ante los organismos federales, como podría ser el caso de un representante de la Ciudad ante el Consejo Federal de la Energía Eléctrica,<sup>32</sup> ante todos los entes interjurisdiccionales y de regulación y control de los servicios interjurisdiccionales, en armonía con el artículo 42, *in fine*, CN; y ante los organismos internacionales en que participa la Ciudad, como es el caso del Unicef-uKid.<sup>33</sup> Asimis-

31. Constitución Nacional, art. 99, inc. 4.

32. Ver: Consejo Federal de la Energía Eléctrica, “Representantes”. Disponible en: <http://www.cfee.gov.ar/representantes.php> (último acceso: 10/08/2016).

33. Ver la parte correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires en: Unicef - Global City Indicators Facility, *UKID Index of Urban Child Development Overview & Preliminary Results*, Global City Indicators Facility, Ontario, y UNICEF Urban Planning and Programming, New York. Disponible en: [http://www.cityindicators.org/Deliverables/UKID%20Overview%20and%20Preliminary%20Results\\_10-2-2013-140975.pdf](http://www.cityindicators.org/Deliverables/UKID%20Overview%20and%20Preliminary%20Results_10-2-2013-140975.pdf) (último acceso: 10/08/2016), conforme al cual la Ciudad de Buenos Aires se halla en primer

mo, el Jefe de Gobierno designará un representante de la Ciudad ante el organismo federal del artículo 75, inciso 2 CN.

El lenguaje de la Constitución, respecto de la figura que conocemos en el ámbito nacional como Jefatura de Gabinete, y que en la Constitución de la Ciudad Autónoma se llama Ministro Coordinador, no es mandatorio sino que, al adoptar el verbo modal “puede”, establece una posibilidad. En efecto, el Poder Ejecutivo de la Ciudad “[p]uede nombrar un Ministro Coordinador, el que coordina y supervisa las actividades de los ministros y preside sus acuerdos y sesiones del Gabinete en ausencia del Jefe de Gobierno”.<sup>34</sup> De ello se infiere que se adoptó la expresión Ministro Coordinador en lugar de Jefe de Gabinete; se calificó a ese nombramiento como posibilidad o facultad y no como deber; se difirió, en síntesis, a la discrecionalidad de la Jefatura del Gobierno tal nombramiento. Sin embargo, como apunta la doctrina, se dejó plasmado en el texto constitucional que el Ministro Coordinador “supervisa la actividad de los ministros”,<sup>35</sup> brindando un claro signo acerca de su posición orgánica jerárquica respecto de los demás ministros. Todos estos aspectos evidencian modulaciones en relación con la Constitución Nacional, artículo 99, inciso 7, y artículo 100.

### Perdón

Según el inciso 18, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad tiene competencia para “perdonar”, es decir, para indultar o conmutar penas; ello sujeto a las limitaciones que el propio texto constitucional establece, donde se advierten mayores exigencias que en la Constitución Nacional. Similar competencia asiste a los poderes ejecutivos provinciales.<sup>36</sup>

---

lugar en materia de subíndice de Educación, con excelentes resultados también en Agua y Servicios Sanitarios, Equidad Social y Conectividad.

34. El destacado es propio.

35. Dalla Via, Alberto R., *op. cit.*, pp. 141-142.

36. Ver, a modo de ejemplo, la Constitución de Córdoba, art. 144.8, disponible en: <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/%28vLeyesxNro%29/CPoo?OpenDocument> (último acceso: 10/08/2016); la Constitución de Mendoza, art. 128.5, disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/mendoza.htm> (último acceso: 10/08/2016); y la Constitución de Neuquén, art. 214, disponible en: <http://www1.diputados.gov.ar/dependencias/dip/congreso/constitucionesprovinciales/ConsNeuquen.pdf> (último acceso: 10/08/2016); entre muchas otras.

El ámbito de competencia para indultar o conmutar penas queda determinado por el precedente “Corrales”,<sup>37</sup> pues allí se impide la equiparación entre tribunales federales y nacionales; se le reconoce a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires su autonomía y se concluye que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio, con continuidad supeditada a que tengan lugar los convenios de transferencia de competencias correspondientes; y quedan exhortadas 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.

#### Relaciones exteriores

El tercer inciso del artículo 104, en materia de relaciones exteriores, habilita a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad para la conclusión y firma de tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede el Jefe de Gobierno celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las provincias y municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana. Ellos serán ratificados por la Legislatura bajo el artículo 80, inciso 8. Existe cuidada publicación en línea de los internacionales,<sup>38</sup> sin perjuicio de la publicación de todos los convenios.<sup>39</sup>

#### Otras competencias

Otras vitales competencias son ejercidas por la Jefatura de Gobierno, y ellas surgen de la tabla comparativa, sin embargo por razo-

37. “Presentante: Corrales, Guillermo G. y otro s/hábeas corpus”, Fallos: 338:1517 (2015).

38. Ver, con provecho: Comité de Estudios sobre las Provincias en el Plano Internacional Proyecto de investigación documental, “Sistematización y publicación online de los Convenios Internacionales celebrados por gobiernos locales. Convenios internacionales celebrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Período 1994-2012”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, agosto de 2013. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-caba.pdf> (último acceso: 12/10/2016).

39. Ciudad y Derechos, “Convenios”. Disponible en: [http://www.ciudadyderechos.org.ar/convenios\\_m.php?id=319](http://www.ciudadyderechos.org.ar/convenios_m.php?id=319) (último acceso: 12/08/2016).

nes de extensión se omite su comentario, sin perjuicio de la remisión a obras especializadas.<sup>40</sup>

### Competencias implícitas

El último inciso del artículo anotado consagra, en forma expresa, competencias implícitas en cabeza de la Jefatura de Gobierno de la CABA, pues esta ejerce “[l]as demás atribuciones que le confieren la presente Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten”. Por imperio del principio de legalidad, esas competencias surgirán de la Constitución local y de las leyes posteriores a esta. El dato no es menor, especialmente si se considera el debate que en torno a la admisión de los poderes implícitos se suscitó en la jurisprudencia federal en relación con el Poder Ejecutivo nacional.<sup>41</sup>

Por último, recordemos que los poderes implícitos también han sido convalidados en relación con el Poder Judicial<sup>42</sup> y, por supuesto, el Poder Legislativo,<sup>43</sup> en este último caso, a tenor del texto expreso constitucional nacional y local.

40. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Colautti, Carlos E. (comp.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comentada*, Buenos Aires, Universidad, 1996; Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1996; Gil Domínguez, Andrés, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico*, Buenos Aires, Eudeba, 1997; Ferreyra, Raúl Gustavo, *La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estudio de la Ley Fundamental porteña. Texto constitucional completo*, Buenos Aires, Depalma, 1997; entre otros.

41. “Rodríguez, Jorge - Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación s/plantea cuestión de competencia”, Fallos: 320:2851 (1997). Repárese, empero, en las importantes limitaciones provenientes de “Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer”, 343 U.S. 579 (1952), restringiendo el poder del Ejecutivo para tomar la propiedad privada en ausencia de habilitación constitucional o legal formal.

42. “Pérez de Smith, Ana María y otros”, Fallos: 297:338 (1977) y Fallos: 300:1282 (1978).

43. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cit. n. 2, art. 80, inc. 1: “toma todas las decisiones previstas en esta Constitución para poner en ejercicio los poderes y autoridades”; y art. 75, inc. 32 CN: “hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución...”. Tal paralelo es evidente en el voto del juez Luis Lozano, apartado 5.3 en Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Expte. N° 11806/2015 “Ministerio Público - Fiscalía de Cámara Norte de la CABA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Legajo de juicio en autos Pouso, Aldo Francisco s/art. 54, colocar o arrojar sustancias insalubres o cosas dañinas en lugares públicos, CC”, del 23/05/2016.