

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

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

CAPÍTULO SEGUNDO - LÍMITES Y RECURSOS

Artículos 8 y 9

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

LIBRO PRIMERO - DERECHOS, GARANTÍAS Y POLÍTICAS ESPECIALES

INTRODUCCIÓN

Andrés Gil Domínguez , 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

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

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

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

CAPÍTULO SEXTO - CULTURA

Artículo 32

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

CAPÍTULO SÉPTIMO - DEPORTE

Artículo 33

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

CAPÍTULO OCTAVO - SEGURIDAD

Artículos 34 y 35

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

CAPÍTULO NOVENO - IGUALDAD ENTRE VARONES Y MUJERES

Artículo 36

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

Artículo 37

Mariano Fernández Valle , Los derechos sexuales y reproductivos.....	413
---	-----

Artículo 38

Aluminé Moreno y Felicitas Rossi , Políticas públicas con perspectiva de género.....	429
---	-----

CAPÍTULO DÉCIMO - NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Artículo 39

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

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

CAPÍTULO DECIMOSÉPTIMO-ECONOMÍA, FINANZAS Y PRESUPUESTO	
Artículos 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y 55	
Vanina V. Fernández y Gustavo J. Naveira de Casanova,	
Las potestades de regulación económica, financiera y crediticia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	554
CAPÍTULO DECIMOCTAVO - FUNCIÓN PÚBLICA	
Artículos 56 y 57	
Juan Gustavo Corvalán, Comentario a los artículos 56 y 57 de la Constitución de la Ciudad.....	
	664
CAPÍTULO DECIMONOVENO - CIENCIA Y TECNOLOGÍA	
Artículo 58	
María Cecilia Recalde, Investigación científica e innovación tecnológica.....	
	681
CAPÍTULO VIGÉSIMO - TURISMO	
Artículo 59	
María Laura Peluffo, El derecho al turismo como un derecho económico, social y cultural.....	
	698
LIBRO SEGUNDO - GOBIERNO DE LA CIUDAD	
INTRODUCCIÓN	
Eugenio Luis Palazzo, El Gobierno de la Ciudad.....	
	707
TÍTULO PRIMERO - REFORMA CONSTITUCIONAL	
Artículo 60	
Cecilia María de la Torre, 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	
Daniel Agustín Presti , 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	
Daniel Rodríguez Masdeu y María Gracia Nenci , La Constitución analizada desde el aporte del legislador.....	849
CAPÍTULO TERCERO – SANCIÓN DE LAS LEYES	
Artículos 85, 86, 87 y 88	
Luciano Leandro H. Rinaldi , El procedimiento general para la sanción de leyes en la Ciudad de Buenos Aires.....	936
Artículos 89 y 90	
Lidia Ester Lago , Democracia participativa. El procedimiento de doble lectura.....	947
Artículo 91	
Martín M. Converset , Los decretos de necesidad y urgencia y su procedimiento legislativo.....	964
CAPÍTULO CUARTO – JUICIO POLÍTICO	
Artículos 92, 93 y 94	
Mariano Heller y Mara Pegoraro , El juicio político: definición general, naturaleza jurídica y antecedentes.....	975
TÍTULO CUARTO – PODER EJECUTIVO	
INTRODUCCIÓN	
Alberto B. Bianchi , 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	
Alejandra Lázzaro, Poder Ejecutivo.....	1023
Artículos 98 y 99	
Elena I. Gómez, Mandato del Jefe o Jefa de Gobierno y Vicejefe o Vicejefa de Gobierno, duración, reelección, incompatibilidades, inmunidades, revocatoria y acefalía.....	1038
CAPÍTULO SEGUNDO – GABINETE	
Artículos 100 y 101	
María de las Nieves Macchiavelli, El gabinete de ministros y su responsabilidad.....	1048
CAPÍTULO TERCERO – ATRIBUCIONES Y DEBERES	
Artículo 102	
Estela B. Sacristán, El Poder Ejecutivo: una mirada liminar.....	1060
Artículo 103	
María Ximena Luques, La regulación de los decretos de necesidad y urgencia y los controles institucionales.....	1072
Artículo 104	
Estela B. Sacristán, Atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo....	1082
Artículo 105	
Estela B. Sacristán, Deberes del Poder Ejecutivo.....	1104
TÍTULO QUINTO – PODER JUDICIAL	
INTRODUCCIÓN	
Marcelo Pablo Vázquez, El Poder Judicial como medida de la autonomía.....	1116

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

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

CLÁUSULA DEROGATORIA

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

CLÁUSULAS TRANSITORIAS.....	1406
------------------------------------	-------------

SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS.....	1413
---	-------------

La ley no establece ninguna prohibición para el ejercicio profesional independiente, siempre que ello no esté relacionado directamente con el cargo del que es titular.

Desde las perspectivas indicadas anteriormente, aun cuando la Constitución de la Ciudad no se ha ocupado en extenso de regular lo inherente a los titulares de los ministerios que conforman el gabinete del Poder Ejecutivo, su régimen puede deducirse tanto de las disposiciones que rigen respecto de los legisladores, de las leyes que disponga al efecto la Legislatura en virtud de la delegación que los constituyentes han dispuesto sobre ella, conforme lo dispone el artículo 100 CCABA, como también de las reglamentaciones que al efecto dicte el Jefe de Gobierno en tanto conductor de la Administración.

Capítulo Tercero Atribuciones y deberes

Artículo 102

El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas. Dirige la administración pública y procura su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos. Participa en la formación de las leyes según lo dispuesto en esta Constitución, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo. Participa en la discusión de las leyes, directamente o por medio de sus Ministros. Publica los decretos en el Boletín Oficial de la Ciudad dentro de los treinta días posteriores a su emisión, bajo pena de nulidad.

EL PODER EJECUTIVO: UNA MIRADA LIMINAR

Por Estela B. Sacristán

INTRODUCCIÓN

Este artículo se encuentra inserto en el Capítulo Tercero de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA), que se titula "Atribuciones y deberes". Es posible dividir dicho capítulo en

tres partes: una implícitamente introductoria (artículo 102), que incluye lo relativo a los decretos de necesidad y urgencia (artículo 103); y dos partes específicas, una dedicada a las *atribuciones y facultades* del Poder Ejecutivo (artículo 104) y otra dedicada a los *deberes* de dicho órgano (artículo 105). El artículo 103 ha sido objeto de comentario en otro lugar de esta obra. Por ende, los párrafos que siguen se centrarán en el artículo 102, de tono introductorio, a diferencia de los artículos 104 y 105, comentados subsecuentemente, que se concentran en qué puede y qué debe hacer la rama ejecutiva.

COMPARACIÓN

Una comparación con el orden nacional puede resultar ilustrativa a efectos de un adecuado acercamiento al artículo 102 de la CCABA. Veamos:

Constitución Nacional	Constitución de la CABA
“Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” [artículo 99.1].	“El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas. Dirige la administración pública...”
“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” [artículo 99, inc. 10].	“... y procura su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos”.
“Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar” [artículo 99.3]. “Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados	“Participa en la formación de las leyes según lo dispuesto en esta Constitución, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo”.

Constitución Nacional	Constitución de la CABA
<p>por [...] el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución" [artículo 77].</p> <p>"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" [artículo 99.2].</p>	
<p>"Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar" [artículo 100.9].</p>	<p>"Participa en la discusión de las leyes, directamente o por medio de sus Ministros".</p> <p>"Publica los decretos en el Boletín Oficial de la Ciudad dentro de los treinta días posteriores a su emisión, bajo pena de nulidad".</p>

COMENTARIOS

Siguiendo la tabla precedente, pueden volcarse las reflexiones siguientes:

Administración

Como afirma, con todo acierto, Hernández:

[R]esultan incuestionables las facultades de administración correspondientes al nuevo nivel de gobierno instituido en la ley suprema de la Nación. Dichas facultades competen, según el Estatuto Organizativo, a los distintos departamentos de gobierno, pero especialmente al Jefe de Gobierno, que es el Jefe de la Administración, según lo dispuesto por el artículo 102.¹

Desde tal atalaya, se proclaman, en el artículo objeto de comentario, cuáles son las competencias de la rama ejecutiva.

El Jefe de Gobierno tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas, y dirige

1. Hernández, Antonio María, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, p. 230.

la Administración Pública en su esfera. De ello se derivan algunas reflexiones de interés de cara al artículo 99.1 de la Constitución Nacional.

Por un lado, el titular del Poder Ejecutivo nacional cuenta con una jefatura “suprema”, lo cual sería imposible en los planos infranacionales, pues ese carácter supremo es un paralelo de la soberanía que asiste a la Nación y no a las unidades que la componen. La jefatura del gobierno, presente en la figura presidencial nacional, no aparece explícitamente en cabeza del Poder Ejecutivo porteño. Empero, el reconocimiento de esa jefatura, en la Ciudad de Buenos Aires, surge claramente de la propia redacción del artículo, pues alude expresamente al “Jefe de Gobierno” como sujeto de la oración. También emana del artículo 95 de la CCABA, que establece que “El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno o Gobernador o Gobernadora”; también surge del texto del artículo 102, que reza “El Jefe de Gobierno tiene a su cargo...” y del texto de los artículos 104 y 105, que aluden a “atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno” y a “deberes del Jefe de Gobierno”, respectivamente.

La responsabilidad política de la administración general del país que recae sobre la figura presidencial nacional no se halla explícitamente consagrada en la Constitución de la Ciudad. Por ende, hipotéticamente, podría imaginarse que el Jefe de Gobierno no resulta responsable políticamente por la administración general de la Ciudad. Ello, sin embargo, resulta neutralizado por el régimen de juicio político consagrado en el artículo 98 de la Constitución de la Ciudad, pues el juicio político es un juicio de responsabilidad política,² si bien restringido a ciertas causales. La titularidad, por ende, acarrea responsabilidad política. Tal responsabilidad política puede, asimismo, ser diferenciada de la responsabilidad penal, y de la responsabilidad que pesa sobre el Jefe de Gobierno, entre otros, bajo el artículo 56, por

2. Así, en voto del Dr. José Alejandro Mosquera en “Moliné O'Connor, Eduardo s/remoción”, Fallos: 327: 1914 (2004): “Jamás puede racionalmente aceptarse que la circunstancia de ventilarse la responsabilidad política de los miembros de la Corte Suprema a través de un juicio político, permita soslayar, neutralizar, minimizar o distorsionar la esencia de lo que configura un juicio”.

los daños que ocasione y por los actos u omisiones en que incurriera excediéndose en sus facultades legales.³

Finalmente, el titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad “dirige” la Administración Pública a su cargo, y ello marca un paralelo con el régimen nacional. El Presidente de la Nación ha sido calificado, en reiteradas ocasiones, como “Jefe de la Administración”,⁴ y ese carácter de jefe implica, al menos, dirigir. La dirección de la Administración y la consiguiente jefatura también se hallan en cabeza del titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad. Ello hace a que “Dichas facultades competen, según el Estatuto Organizativo, a los distintos departamentos de gobierno, pero especialmente al Jefe de Gobierno, que es el Jefe de la Administración, según lo dispuesto por el artículo 102”.⁵ Empero, deben desglosarse, de esa dirección o jefatura, las competencias que el artículo 104 de la CCABA coloca en cabeza del Ministro Coordinador. Este “coordina y supervisa las actividades de los Ministros”, además de “presidir los acuerdos y sesiones del gabinete en ausencia del Jefe de Gobierno”, con lo cual tales competencias no recaen en el Jefe de Gobierno sino en la figura del Ministro Coordinador. Por ende, el ejercicio de la coordinación y supervisión no resultará del Jefe de Gobierno sino del Ministro Coordinador, y la presidencia podrá, en su caso, hallarse también desglosada.

Eficacia administrativa. Inversión de recursos

Al tiempo que el Poder Ejecutivo nacional, responsable político de la administración del país, “[s]upervisa el ejercicio de la facultad del

3. La diferenciación entre los tres renglones es efectuada por Armagnague, Juan Fernando, “La responsabilidad civil, la penal y la política en el caso Ibarra”, *Los Andes*, 10/03/2010, Disponible en: <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2006/3/10/opinion-186593.asp> (último acceso: 04/08/2016).

4. “Rodríguez, Rafael Antonio y otros c/Consejo Nacional de Educación Técnica s/empleo público”, Fallos: 321:663 (1998); “Gabetta, Ángel Alberto c/Estado Nacional (Ministerio de Defensa) s/ordinario”, Fallos: 312:156 (1989); “Dana Montaña, Salvador M.”, Fallos: 235:337 (1956).

5. Hernández, Antonio María, “El nuevo régimen constitucional de la Ciudad de Buenos Aires”, p. 20. Disponible en: https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=oahUKEwjAyZCJu6jOAhVGDZAKHQAzC_8QFggcM AA&url=http%3A%2F%2Fwww.acaderc.org.ar%2Fdoctrina%2Farticulos%2Farticiudadbuenosaires%2Fat_download%2Ffile&usg=AFQjCNGYbhm4i2JPDi37H7fMgXcNkv79g&sig2=p-xEyxzXFp9E_YshioUl3g (último acceso: 04/08/2016).

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”,⁶ el Jefe de Gobierno de la Ciudad dirige a la Administración local procurando “su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos”, refiriéndose el pronombre “su” a la Administración.

Dos ejes se advierten en el texto: por un lado, el objetivo de eficacia de la Administración y, por el otro, lo relativo a la inversión de los recursos.

Una decisión es eficaz cuando sirve al propósito para el cual estaba enderezada; se trata de la verificación del resultado tenido en cuenta al decidir.⁷ Tal evaluación del éxito de una medida ninguna relación guarda, en principio, con la ponderación de la eficiencia de la misma, que se referirá al menos a la faz económica, es decir, a si se ha logrado el resultado esperado al menor costo.

Puede tenerse en cuenta que la obtención de eficacia en la Administración será, como objetivo, pasible de un restringido control judicial en tanto se la conciba como equivalente a mérito. En este sentido, cabe recordar que en el fallo “Orías” se equiparó conveniencia con eficacia.⁸ Y en el célebre fallo “Cine Callao” se equiparó al mérito con la eficacia⁹ y se afirmó que “el análisis del mérito o eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos (...) son ajenos a la competencia de esta Corte, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos...”.¹⁰ Esa irrevisabilidad, de la obtención o no de eficacia, moraría, asimismo, en la tesis de las cuestiones de política administrativa –determinar el cómo obtener la eficacia sería

6. Cfr. art. 99, inc. 10, CN.

7. Ello fue explicado en nuestro “Eficiencia y Tarifas (con especial referencia al factor X)”, *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 2001, N° 36/38, enero-diciembre 2001, p. 173 y ss.

Ampliar, asimismo, en Aguilar Valdéz, Oscar, “El control judicial de razonabilidad de las medidas de intervención y regulación económica”, en VV. AA., *Control público y acceso a la justicia*, jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Astrea y Rap, 2016, pp. 313-358.

8. “Orías, Raúl c/Universidad Nacional de Río Cuarto”, Fallos: 317:40 (1994).

9. Fallos: 247:121 (1960).

10. Ídem.

una apreciación no jurídica sino de conveniencia— como cuestiones políticas irrevisables, en principio, judicialmente.¹¹

Se trata de una eficacia que derrama sus benéficos efectos sobre los administrados. Por ello, el artículo 3 de la ley de procedimientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que

... [l]os Ministros y demás funcionarios del Poder Ejecutivo y los titulares de los órganos directivos de entes descentralizados podrán dirigir o impulsar la acción de sus inferiores jerárquicos mediante órdenes, instrucciones, circulares y reglamento internos, a fin de asegurar celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites...¹²

No puede soslayarse que la noción de eficacia —verificación del éxito u obtención del objetivo tenido en cuenta, a diferencia de la eficiencia, que mide al menos los costos involucrados en ese logro— hace a los hechos, a la confrontación de los hechos con el objetivo prefijado. De tal modo, la noción de eficacia enraíza en la concepción que parecería hacer prevalecer los hechos sobre todo lo demás. Corresponde a Jellinek no la enunciación de un principio de eficacia pero sí la concepción del “poder normativo de lo fáctico”;¹³ Schmitt se ha referido al “poder ordenatorio de lo fáctico”.¹⁴ Ante tal peligroso panorama es que habría que leer con prudencia la manda de obtención de eficacia administrativa en la Ciudad. Pues no podría concebirse una obtención de eficacia administrativa haciendo caso omiso del Derecho y la Moral que lo informan, así como tampoco podría hacerse prevalecer el ser sobre el deber ser.

En cuanto a los recursos públicos, el pasaje comentado alude, en su segunda parte, a los “mejores resultados en la inversión de los recursos” que serán procurados por el Jefe de Gobierno. Los recursos de

11. Ampliar en Bianchi, Alberto B., *Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Ábaco, 2da. ed. actual., reestr. y aum., 2002, T. II, p. 236 y ss.

12. 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).

13. Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Verlag von O. Häring, 1914, p. 338, disponible en: https://ia802608.us.archive.org/23/items/allgemeinestaatsoojelliala/allgemeinestaatsoojelliala_bw.pdf (último acceso: 04/08/2016).

14. Schmitt, Carl, *On the Three Types of Juristic Thought* (traducción de Joseph W. Bendersky), Connecticut y Londres, Praeger, Westport, 2004, p. 69.

la Ciudad se hallan enumerados en la normativa infraconstitucional.¹⁵ Se advierte que el texto constitucional local incluye un calificativo comparativo –mejores resultados– y significa un importante avance respecto del régimen nacional, que no incluye tal calificación. De tal modo, financieramente, el Jefe de Gobierno procurará no sólo invertir los recursos sino invertirlos para obtener esos mejores resultados.

El empleo del calificativo “mejor” es distinto del previsto en la ley de administración financiera nacional, que se refiere –entre otros supuestos– al “mejoramiento” de los montos, plazos o intereses en las operaciones de crédito público.¹⁶ Una cosa es el “mejor” resultado, y otra cosa será “mejorar” un resultado.

De otra parte, en el régimen de la Constitución de la Ciudad no se advierte la fijación de parámetros para determinar el mejor resultado de las inversiones. Ello implica que, hipotéticamente, las inversiones de los recursos podrían dar los mejores resultados en el plano económico, financiero, medioambiental, social, entre miríadas de supuestos

15. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley N° 70, art. 36: “Los recursos de la Ciudad se integran con los que establece el artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que son los siguientes:

Los ingresos provenientes de los tributos que establece la Legislatura.

Los fondos de Coparticipación Federal que le correspondan.

Los provenientes de las contribuciones indirectas del artículo 75, inc. 2 primer párrafo de la Constitución Nacional.

Los fondos reasignados con motivo de las transferencias de competencias, servicios y funciones, en los términos del artículo 75, inc 2, quinto párrafo de la Constitución Nacional.

Los ingresos provenientes de la venta, locación y cesión de bienes y servicios.

La recaudación obtenida en concepto de multas, cánones, contribuciones, derechos y participaciones.

Las contribuciones de mejoras por la realización de obras públicas que beneficien determinadas zonas.

Los ingresos por empréstitos, suscripción de títulos públicos y demás operaciones de crédito.

Las donaciones, legados, herencias vacantes y subsidios.

Los ingresos por la explotación de juegos de azar, de apuestas mutuas y de destreza.

Los ingresos provenientes de los acuerdos celebrados con la Nación, las Provincias, las regiones, las municipalidades, los Estados extranjeros y los organismos internacionales.

Los restantes que puedan integrar el tesoro de la Ciudad”. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley70.html> (último acceso: 04/08/2016).

16. Ley Nacional N° 24156, art. 65, 1° párrafo.

más. Sin embargo, la ley respectiva de la Ciudad de Buenos Aires establece que

A los efectos del cumplimiento de esta Ley se entiende por Inversión Pública la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.¹⁷

De tal modo, la ley formal fija algunos de los parámetros para determinar si se apuntó o no al mejor resultado al efectuarse la inversión.

A todo evento, esos *mejores* resultados excluirán tanto a los peores resultados en la inversión de los recursos, como a aquellos resultados que, sin serlo, no logren tener la calidad superlativa prefijada en la norma.

Leyes. Reglamentos

El Jefe de Gobierno de la Ciudad, en el plano de las leyes, “[p]articipa en la formación de las leyes según lo dispuesto en esta Constitución, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo”.

La consideración de la iniciativa legislativa del titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad remite al artículo 85 de la Constitución.

La participación en el proceso legislativo se refleja en el artículo 86 de la Constitución (que ha sido objeto de comentario en el lugar pertinente de esta obra), el cual establece que

... [s]ancionado un proyecto de ley por la Legislatura pasa sin más trámite al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. (...) Se considera promulgado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley no vetado en el término de diez días hábiles, a partir de la recepción. Las leyes se publican en el Boletín Oficial dentro de los diez días hábiles posteriores a su promulgación. Si el Poder Ejecutivo omite su publicación la dispone la Legislatura.

El poder reglamentario del Jefe de Gobierno de la Ciudad ofrece sus particularidades de elevado interés. Una apresurada lectura del artículo 102 podría hacernos creer que la Jefatura de Gobierno de la Ciudad sólo se halla habilitada para dictar reglamentos de ejecución. Se

17. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 70, art. 13.

podría imaginar que hay una coincidencia con el pensamiento rousseauniano en cuanto –en general– se interpretan restrictivamente las competencias del Poder Ejecutivo, en particular la potestad reglamentaria.¹⁸ Se vería en ello un resabio de aquella postura doctrinaria según la cual el Ejecutivo sólo “ejecuta” las leyes del Legislativo,¹⁹ las pone en ejecución,²⁰ limitándose a tal estrecho campo la actividad denominada competencia reglamentaria.

Empero, de una lectura integradora se advierte que el Ejecutivo, en la Ciudad, puede, al menos, dictar reglamentos de ejecución, reglamentos de necesidad y urgencia y reglamentos autónomos.²¹ Veamos:

El Jefe de Gobierno reglamenta las leyes sin alterar su espíritu y las ejecuta de igual modo, labor de ejecución que aparece reiterada en el segundo inciso del artículo 104 (“ejecuta las leyes”). Ello aparece como reflejo del artículo 99 inciso 2 de la Constitución Nacional, que establece que el Poder Ejecutivo nacional “[e]xpide 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”. De ello podría inferirse que la prescripción constitucional, en la Constitución de la Ciudad, se refiere a los denominados “reglamentos de ejecución”, que son los que “regulen los detalles indispensables para asegurar el cumplimiento de la ley”.²² Ellos son de necesario dictado en la Ciudad, pues según el artículo 102, primer párrafo, el Ejecutivo tiene a su cargo la aplicación de las normas, y según el artículo 104, segundo inciso, ejecuta las leyes. Aquellas normas que requieran, para su apli-

18. Explica Jellinek que “la doctrina de Rousseau había sustraído de la actividad del poder ejecutivo toda actividad propia, y expresamente lo dejaba limitado a la ejecución de lo que la ley determinaba”, cfr. Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado* (trad. de la 2ª ed. alemana de Fernando de los Ríos Urruti), Buenos Aires, Albatros, 1943, p. 503.

19. Ampliar en Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado* (trad. de José Lión Depetre), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 508 y sus citas.

20. Sánchez Agesta, Luis, *Principios de Teoría Política*, Madrid, Editorial Nacional, 6ª ed. rev., 1976, p. 441.

21. Acerca de las diversas clases de reglamentos en la Ciudad, ver el voto de la juez Ana María Conde en Documento: 2007-04-18, Expte. 4911/2006 “Fornasari, Norberto Fabio c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCBA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, del 18/04/2007.

22. Voto de la juez Ana María Conde en Documento: 2008-02-13, Expte. 5406/2007 “Solares de Conesa SA c/GCBA s/impugnación actos administrativos s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, del 13/02/2008.

cación, una reglamentación, deberán ser reglamentadas o el Jefe de Gobierno sería responsable por tal omisión en cuanto al cumplimiento de una manda constitucional. Se infiere de ello la preocupación del Constituyente por que las leyes no queden en el mundo ideal y sean, en los hechos, ejecutadas. En otras palabras, son los reglamentos que permiten la aplicación de las leyes, impidiendo que la labor legislativa se torne fútil o inaplicable por haberse omitido el reglamentar una ley, haciéndola, así, inoperativa o meramente programática, *derogándola* en los hechos. Tal competencia para dictar reglamentos de ejecución se justifica, como expusimos en otro lugar, en la rapidez en el obrar y la especialización que asiste a la Administración considerando los órganos y entes que la componen.²³

De otra parte, el Ejecutivo de la Ciudad puede dictar “decretos por razones de necesidad y urgencia”, pues a ello lo habilita el artículo 103, que ya ha sido objeto de comentario en esta obra.

También puede el Jefe de Gobierno dictar reglamentos autónomos, independientes o constitucionales, pues dicho funcionario es quien dirige la Administración, tendiendo esta a su cargo, con lo que lo asiste la doctrina de la denominada “zona de reserva de la Administración”²⁴ según las enseñanzas iusadministrativistas de recibo. En este marco, se ha afirmado que

... la jefatura de la Administración le concede [al Jefe de Gobierno de la Ciudad] (...) la denominada “zona de reserva de la Administración”, de donde resulta su facultad reglamentaria y la posibilidad de dictar los denominados “reglamentos autónomos”, es decir, aquellos que no tienen alcance general sino que se refieren únicamente al área de la administración pública...²⁵

23. Nos permitimos remitir a nuestro trabajo “La Administración legisladora (y dos saludables recaudos)”, en Cassagne, Juan Carlos (dir.), *Derecho Procesal Administrativo. Homenaje a Jesús González Pérez*, Buenos Aires, Hammurabi, 2004, T. I, pp. 391-437.

24. Ampliar en Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 4ta. ed. act., T. I, pp. 249-256; ver, asimismo, Coviello, Pedro J. J., “La denominada ‘zona de reserva de la Administración’ y el principio de la legalidad administrativa”, en *Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, pp. 193-222.

25. Dalla Via, Alberto R., *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1996, p. 136.

Finalmente, el Jefe de Gobierno no puede dictar reglamentos delegados, pues no recibirá delegación alguna: la Legislatura se halla impedida de delegar sus atribuciones (artículo 84). En otras palabras, bajo la Constitución de la Ciudad la delegación legislativa se halla expresamente prohibida.²⁶ Es más, al no formularse distinción alguna, la “delegación” –que se halla prohibida– comprenderá la prohibición tanto de su forma propia como impropia.

Discusión de las leyes. Publicación de decretos

El Jefe de Gobierno “[p]articipa en la discusión de las leyes, directamente o por medio de sus Ministros” y esta última posibilidad condice con la posibilidad de delegación administrativa que asiste al Jefe de Gobierno bajo el artículo 101 *in fine*.

Por último, según el texto constitucional, el Jefe de Gobierno de la Ciudad “[p]ublica los decretos en el Boletín Oficial de la Ciudad dentro de los treinta días posteriores a su emisión, bajo pena de nulidad”. Por ende, la no publicación implicaría, bajo la letra de la norma constitucional, la nulidad del decreto. Sin embargo, la ley de procedimiento administrativo local no prevé tal causal de nulidad,²⁷ y sí prevé que la publicación acarreará la eficacia del acto (artículo 11). Sin que se quiera significar que una ley prevalece sobre la Constitución, el texto infraconstitucional procedimental echa luz sobre el significado de la publicación: la misma apunta a que el acto tenga eficacia; nada aporta la publicación a la validez. Por ende, se colige que la omisión de publicación importará que el acto de alcance general (hipotéticamente válido) carezca de eficacia, es decir, que sea inoponible a terceros. Esta interpretación es, además, la que coincide con aquella jurisprudencia conforme la cual “un reglamento no dejará de serlo porque la Administración incumpla con la obligación de publicarlo para que adquiera eficacia”.²⁸

26. Gil Domínguez, Andrés, *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un recorrido crítico*, Buenos Aires, Eudeba y Colegio de Escribanos de la Capital Federal, 1997, pp. 179 y 185.

27. Ver art. 14 y concs., Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Decreto de Necesidad y Urgencia 1510/GCABA/97”, disponible en: <http://www2.buenosaires.gob.ar/regimengerencial/concursos/Documentacion/Decreto%201510-97.pdf> (último acceso: 04/08/2016).

28. “Finexcor S.A. c/Estado Nacional (M° de Economía) s/juicios de conocimientos”, Fallos: 328:2457 (2005).

Es claro que, al aludirse a publicación, la prescripción se refiere a los decretos que trasuntan medidas de alcance general. Así, parecería tenderse a la protección del sistema republicano consagrado en el artículo 1 de la Constitución de la CABA, conforme al cual “todos los actos de gobierno son públicos”, conformando ese bien colectivo que es la información estatal.²⁹

29. Acerca de dicho bien, ampliar en Basterra, Marcela I., “El derecho de acceso a la información pública. Análisis del proyecto de ley federal”, Buenos Aires, Instituto de Política Constitucional, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 5/5/2010, p. 14, disponible en: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/01%20Basterra.pdf> (último acceso: 04/08/2016).

Artículo 103

El Poder Ejecutivo no puede, bajo pena de nulidad, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos en esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen las materias procesal penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, el Gobernador puede dictar decretos por razones de necesidad y urgencia. Estos decretos son decididos en acuerdo general de Ministros, quienes deben refrendarlos. Son remitidos a la Legislatura para su ratificación dentro de los diez días corridos de su dictado, bajo pena de nulidad.

LA REGULACIÓN DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA Y LOS CONTROLES INSTITUCIONALES

Por María Ximena Luques

Concordancias: artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional; artículos 141 inciso 18, y 142 de la Constitución Provincia de Chaco; artículos 156, 132 inciso 20 de la Constitución de la Provincia de Chubut; artículo 126 inciso 12 de la Constitución de la Provincia de la Rioja; artículo 181, inciso 6 de la Constitución de la Provincia de Río Negro;